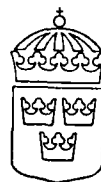


Regeringens proposition

1985/86: 95

om ändring av reglerna för
produktionskostnadsanpassad belåning
m. m. vid beslut om statliga bostadslån



Prop.
1985/86: 95

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 13 februari 1986.

På regeringens vägnar

Olof Palme

Hans Gustafsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att vid produktionskostnadsanpassad belåning skall beräkning av räntebidrag och bestämning av låneunderlag för projekt med höga överkostnader ske på delvis annorlunda sätt än f. n. Vidare föreslås att produktionskostnadsprövningen för styckebyggda småhus tas bort.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1986

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Gustafsson

Proposition om ändring av reglerna för produktionskostnadsanpassad belåning m. m. vid beslut om statliga bostadslån

1 Inledning

1.1 Nuvarande regler

Vid nybyggnad av bostäder bestäms underlaget för beräkning av bostadslånets storlek – låneunderlaget – och underlaget för beräkning av räntebidragets storlek med utgångspunkt antingen i den faktiska produktionskostnaden eller i en för projektet schablonberäknad produktionskostnad.

Produktionskostnadsanpassad belåning innebär att låneunderlaget skall motsvara anbudssumman med skäligt tillägg för kostnader som inte omfattas av anbudet. Belåningsmetoden används för hyres- och bostadsrättshus och för gruppbyggda småhus¹. Som förutsättning gäller att projektet är upphandlat genom infordrande av anbud eller genom förhandling. Vid förhandlingsupphandling krävs att kostnadsnivån inte är högre än om byggnadsarbetena hade upphandlats i konkurrens och att produktionsformen är lämplig i det enskilda fallet.

För projekt för vilka nyssnämnda förutsättning inte är uppfylld och för styckebyggda småhus används schablonberäkningsmetoden för att bestämma låneunderlaget. Metoden innebär att underlaget bestäms med hjälp av ett antal kostnadsschabloner som anpassas till kostnadsförändringar i tiden och kostnadsskillnader mellan olika regioner genom särskilda koefficienter – tids- och ortskoefficienter.

Låneunderlaget bildar utgångspunkt för beräkningen av räntebidragets storlek. Sådant bidrag lämnas för ränta som avser bostadslån och underliggande kredit till den del lånen hänför sig till låneunderlaget för bostäder. Bidraget motsvarar skillnaden mellan räntan för dessa lånedelar och en ränta beräknad på den ursprungliga låneskulden för lånedelarna och en garanterad räntesats.

¹ Vid beslut om bostadslån skiljer man på småhus som uppförs för försäljning (gruppbyggda småhus) och småhus som skall bebos av sökanden (styckebyggda småhus).

För alla typer av projekt gäller som villkor för bostadslån att produktionskostnaden inte väsentligt får överstiga det för projektet schablonberäknade pantvärdet. Om produktionskostnaden väsentligt överstiger pantvärdet skall ansökan om bostadslån avslås.

Närmare bestämmelser om beräkning av låneunderlag och pantvärde vid nybyggnad av bostäder finns i 2 – 12 §§ och 18 § förordningen (1978:384) om beräkning av låneunderlag och pantvärde för bostadslån. Bestämmelser om produktionskostnadsprövning och om räntebidrag finns i 15 och 53 §§ resp. 36 – 38 §§ bostadsfinansieringsförordningen (1974:946).

1.2 Syftena med den produktionskostnadsanpassade belåningen

Den produktionskostnadsanpassade belåningen infördes år 1980 på förslag i budgetpropositionen (prop. 1979/80:100 bil. 16). Enligt föredragande statsrådet fanns det behov av att lösa vissa problem i belåningssystemet, bl. a. problemen med överkostnader för främst hyres- och bostadsrättshus.

Utöver syftet att minska problemen med överkostnader skulle, anförde föredraganden, en produktionskostnadsanpassad belåning på sikt ha en gynnsam inverkan på kostnadsutvecklingen genom att den stimulerar till en övergång till upphandling i konkurrens. En sådan belåning skulle också ge en bättre anpassning av belåningen till projektens varierande utformning.

Föredraganden anförde vidare att, om det grundläggande syftet – att åstadkomma gynnsamma effekter på kostnadsutvecklingen – mot förmodan inte skulle uppnås, så borde den produktionskostnadsanpassade belåningen avvecklas. En gynnsam kostnadsutveckling borde å andra sidan kunna föranleda överväganden om att i viss omfattning vidga systemet.

Efter beslut av riksdagen (CU 1979/80:22, rskr 240) infördes produktionskostnadsanpassad belåning den 1 juli 1980. Den omfattade från början enbart sådana projekt som hade upphandlats i konkurrens. Sedermera har tillämpningsområdet vidgats till att omfatta även förhandlingsupphandlade projekt. Någon grundläggande ändring i själva belåningsprincipen har dock inte gjorts.

2 Föredragandens överväganden

Mitt förslag: Vid produktionskostnadsanpassad belåning införs en övre gräns för räntebidrag enligt nu gällande regler. Gränsen svarar mot en produktionskostnad som är 110% av det schablonberäknade pantvärdet. För gruppbyggda egnahem sätts även en övre gräns för låneunderlaget som motsvarar denna produktionskostnad. För hyres- och bostadsrättshus (flerbostadshus och småhus) lämnas räntebidrag motsvarande halva räntekostnaden för den del av produktionskostnaden som överstiger 110% av det schablonberäknade pantvärdet, dock högst upp till 125%. Sistnämnda gräns skall också utgöra en övre gräns för låneunderlaget.

2.1 Bakgrund

Den produktionskostnadsanpassade belåningen har möjliggjort ett bostadsbyggande med större variation än vad som eljest skulle ha varit fallet. Belåningen har dessutom gjort det möjligt för låntagarna att på fördelaktiga villkor finansiera de av länsbostadsnämnderna godtagna överkostnaderna.

Under det senaste året har de produktionskostnader som redovisats för projekt aktuella för bostadslån ökat i betydande omfattning. Ökningen har varit större än den justering som genom tidskoefficienten har gjorts av den jämförelsekostnad – det schablonberäknade pantvärdet – som används vid länsbostadsnämndens kostnadsprövning.

Vissa länsbostadsnämnder har därför tvingats avslå ett förhållandevis stort antal ansökningar om bostadslån. För två områden – Stockholms- och Göteborgsområdena – har det varit nödvändigt att höja ortskoefficienten. Höjningen, som trädde i kraft den 1 februari i år, bör göra det möjligt att i dessa områden genomföra huvuddelen av de projekt som tidigare inte kunde genomföras på grund av för höga överkostnader.

Ökningen av produktionskostnaderna kan bero dels på en ökad standard utöver vad som förutsattes när schablonerna för belåningen bestämdes, dels på en allmän höjning av kostnaderna för oförändrad standard, dels på en otillräcklig följsamhet av schablonerna till kostnadsutvecklingen. Samtliga faktorer kan ha haft betydelse i sammanhanget. Att kostnadsstegringen skedde inom en förhållandevis kort tidsrymd och att belåningsmetoden är förhållandevis robust mot kortsiktiga förändringar talar för att den allmänna kostnadsfaktorn har haft en stor betydelse i sammanhanget.

Höjningen av kostnadsnivån kan få betydande återverkningar vad beträffar kommunernas möjligheter att genomföra planerat bostadsbyggande. Därtill kommer att det högre kostnadsläget kan få återverkningar även inom andra samhällssektorer. Det är därför enligt min mening nödvändigt att, i avvaktan på att den i årets budgetproposition (prop. 1985/86: 100 bil. 13) nämnda översynen av belåningssystemet har slutförts, vidta åtgärder som motverkar rådande tendenser till ökade kostnader för bostadsbyggandet.

Eftersom den produktionskostnadsanpassade belåningen inrymmer moment som kan leda till ökade produktionskostnader, nämligen de fördelaktiga finansieringsvillkoren för överkostnader, bör enligt min mening en ändring göras av denna del av belåningen. Ändringen bör utformas så att det ursprungliga syftet om en bättre anpassning av belåningen till projektens varierande utformning inte äventyras.

2.2 Ny belåningsordning

En bakomliggande tanke i nuvarande belåningssystem är att produktionskostnaden inte väsentligt skall överstiga det för projektet schablonberäknade pantvärdet. Under det senaste året har dock, som jag nyss nämnde, relationen mellan produktionskostnaden och pantvärdet utvecklats i

ogynnsam riktning inom vissa delar av landet, vilket har resulterat i ökade överkostnader.

I de fall schablonberäkningsmetoden har använts, har låntagarna vid ökade överkostnader tvingats finansiera en större andel av produktionskostnaden med hjälp av medel från den allmänna kreditmarknaden för vilka räntebidrag inte beviljas. Motsvarande effekt har inte uppstått i de fall där produktionskostnadsanpassad belåning har använts. I dessa fall har låntagaren visserligen fått vidkännas en högre produktionskostnad, men den ökade kostnaden har kunnat finansieras med hjälp av utökade prioriterade bottenlån och bostadslån för vilka räntebidrag beviljas.

I och med att räntebidrag vid produktionskostnadsanpassad belåning beviljas även för de kostnader som ligger över det schablonberäknade pantvärdet finns det risk för en viss okänslighet för uppkomna överkostnader. Denna risk blir särskilt påtaglig i en situation med tendenser till starkt ökade produktionskostnader, dvs. en situation av det slag som vi f. n. befinner oss i.

Genom att minska det statliga stödet för projekt med överkostnader blir det möjligt att begränsa denna typ av okänslighet. Minskningen av stödet bör nämligen leda till en ökning av byggherrarnas och låntagarnas incitament att på olika sätt försöka begränsa överkostnaderna.

Jag har övervägt olika konstruktioner för att begränsa det statliga stödet. Det enligt min mening lämpligaste tillvägagångssättet är följande.

För projekt som inte har någon överkostnad eller som har en överkostnad på högst 10 % bestäms räntebidragets storlek på samma sätt som f. n., dvs. ingen ändring i förhållande till nuvarande ordning. För projekt med en högre överkostnad än 10 % bestäms räntebidragets storlek på ett delvis annorlunda sätt.

Beträffande hyres- och bostadsrättshus (flerbostadshus och småhus) med en överkostnad högre än 10 % skall räntebidraget bestå av två delar. Den ena delen skall i princip motsvara det bidrag som enligt nuvarande ordning skulle ha beviljats om överkostnaden hade varit begränsad till 10 %, dvs. en produktionskostnad motsvarande 110 % av det schablonberäknade pantvärdet. Bidraget för den andra delen – dvs. för den del av produktionskostnaden som överstiger 110 % av det schablonberäknade pantvärdet – skall, till skillnad mot nuvarande ordning, motsvara halva räntekostnaden, dock högst upp till 125 % av det schablonberäknade pantvärdet. Någon upptrappning av den garanterade räntan i likhet med vad som sker f. n. skall inte göras för denna del, utan räntebidraget skall minska i takt med amorteringen av bostadslånet. När räntebidrag inte längre beviljas för den första delen skall bidrag för den andra delen inte heller beviljas.

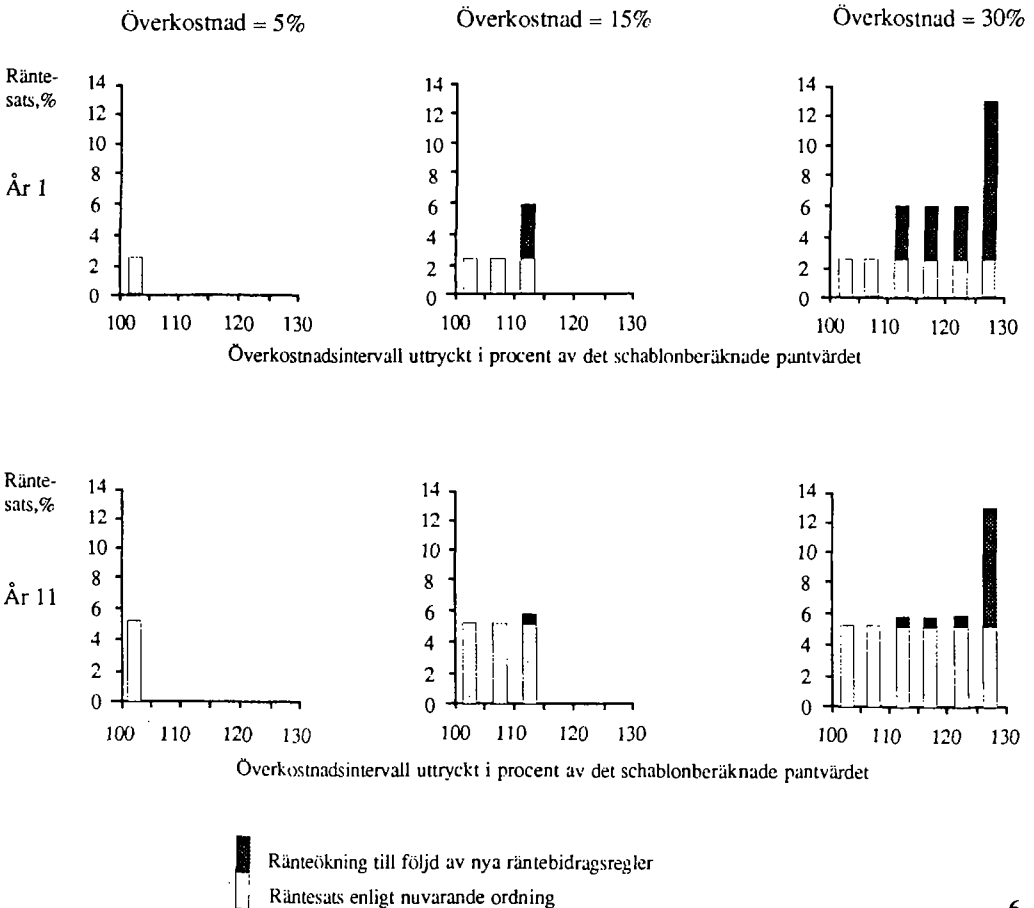
Om produktionskostnaden överstiger 125 % av det schablonberäknade pantvärdet, dvs. den övre gränsen för räntebidrag, skall även låneunderlaget begränsas så att det endast motsvarar 125 % av det schablonberäknade pantvärdet.

Vad beträffar övriga hus där produktionskostnadsanpassad belåning är tillämplig, dvs. gruppbyggda egnahem, och där överkostnaden är högre än 10 %, skall räntebidraget bestå av endast en del. Bidraget för denna del,

som motsvarar den första delen för hyres- och bostadsrättshus, skall överensstämma med det bidrag som skulle ha beviljats enligt nuvarande ordning om överkostnaden hade varit begränsad till 10%. Något bidrag motsvarande den andra delen för hyres- och bostadsrättshus skall således inte beviljas. Genom att egnahemsägarna vid inkomstbeskattningen kan göra underskottsavdrag för ränteutgifter – en indirekt subvention – och att subventionseffekten för detta avdrag kan uppgå till högst 50%, blir kapitalkostnadsförutsättningarna i denna del i princip desamma som för hyres- och bostadsrättshus. Även för gruppybyggda egnahem skall läneunderlaget begränsas om produktionskostnaden överstiger den övre gränsen för räntebidraget, dvs. 110% av det schablonberäknade pantvärdet.

Följande diagram illustrerar skillnaderna i ränta mellan nuvarande ordning och den redovisade konstruktionen för tre hyreshusprojekt där låntagarna är allmännyttiga bostadsföretag. Produktionskostnaden har antagits motsvara 105, 115 och 130% av det schablonberäknade pantvärdet, dvs. överkostnaden är 5, 15 resp. 30%. För projektet med en överkostnad på

Räntesats för olika delar av överkostnaden år 1 och år 11 för projekt med 5, 15 resp. 30 % överkostnad.



5% blir det ingen skillnad i förhållande till nuvarande ordning. För de två övriga projekten blir det heller inte någon skillnad beträffande den del av produktionskostnaden som ligger mellan 100 och 110%. För projektet med 15% överkostnad blir räntan högre för den del av kostnaden som ligger mellan 110 och 115%. I stället för som nu en garanterad ränta på 2,6% det första året blir det en ränta på strax under 6% vid en bostadslåneränta på 11,75%. Mellan det första och det elfte året minskar skillnaden. För projektet med 30% överkostnad ökar räntan det första året från 2,6% till strax under 6% för den del av kostnaden som ligger mellan 110 och 125%. Räntan för den del av kostnaden som ligger mellan 125 och 130% blir betydligt högre, eftersom räntebidrag inte kommer att beviljas för denna del.

Jag förordar att den redovisade konstruktionen läggs till grund för en begränsning av det statliga stödet vid produktionskostnadsanpassad belåning. Det bör ankomma på regeringen att meddela närmare bestämmelser om beräkning av räntebidrag och bestämning av låneunderlag. De nya reglerna bör gälla för låneärenden i vilka preliminärt beslut om bostadslån meddelas fr. o. m. den 13 februari 1986.

2.3 Kostnadsprövning och kostnadsuppföljning

Den föreslagna konstruktionen för beräkning av räntebidrag och låneunderlag innebär att den produktionskostnadsanpassade belåningen tillförs ett kostnadsåterhållande moment som saknas f. n. Minskningen av statens stöd vid projekt med höga överkostnader medför att låntagarens kapitalkostnader ökar, vilket i sin tur ökar incitamenten att begränsa överkostnaden för den som svarar för upphandlingen.

Beträffande länsbostadsnämndens prövning av produktionskostnaden vill jag framhålla att den nya konstruktionen inte medför ett minskat behov av en sådan. Nuvarande kostnadssituation är enligt min mening inte sådan att den ger förutsättningar för att begränsa prövningen. Tvärtom är min bedömning den, att nämndernas prövning blir av största betydelse även fortsättningsvis.

Enligt bostadsstyrelsens föreskrifter skall nämnderna vid sin kostnadsprövning ta skäligen hänsyn till de produktionsförhållanden och den allmänna kvalitet som gäller för byggnadsobjektet. Hänsyn till övriga standardhöjande kvaliteter skall endast tas om de medför bättre bostadsfunktioner eller motsvarande.

I och med att statens stöd minskar för höga överkostnader bör det enligt min mening finnas förutsättningar för att utvidga utrymmet för länsbostadsnämndernas prövning. Nämnderna bör kunna ta hänsyn till även andra kvaliteter än den som nu nämns i bostadsstyrelsens föreskrifter, t. ex. sådana som minskar de framtida drifts- och underhållskostnaderna men som inte beaktas f. n. Vidare bör nämnderna i större utsträckning kunna beakta de särskilda förhållanden som gäller för det enskilda byggnadsobjektet. Enligt vad jag har erfarit avser bostadsstyrelsen att ändra föreskrifterna så att detta möjliggörs.

Jag vill i sammanhanget erinra om uppdraget till bostadsstyrelsen att

med skärpt uppmärksamhet följa kostnadsutvecklingen beträffande den statligt belånade nyproduktionen av bostadshus. Uppdraget, som lämnades under år 1978, gäller fortfarande. Enligt min mening är det viktigt att bostadsstyrelsen som en del av kostnadsuppföljningen studerar effekterna av den nya ordningen. Jag avser att återkomma till regeringen med ett förslag till uppdrag i denna fråga.

2.4 Konsekvenser för låntagarna

De nya reglerna för beräkning av räntebidrag innebär ökade kapitalutgifter för projekt med överkostnader som överstiger 10 %. Hur mycket utgifterna ökar år 1 för några hyreshusprojekt med olika överkostnader framgår av följande sammanställning. Vid beräkningarna har antagits att låntagaren är ett allmännyttigt bostadsföretag och att det schablonberäknade pantvärdet är ca 6 500 kr/m².

Utgiftsökning år 1 för projekt med 12,5, 17,5, 22,5 resp. 30 % överkostnad där låntagaren är ett allmännyttigt bostadsföretag.

Överkostnad i procent av det schablonberäknade pantvärdet	Utgiftsökning uttryckt i		
	kr. per m ² och år	kr. per månad för en tre-rumslägenhet (80 m ²)	procent av den totala ränteutgiften (efter avdrag av räntebidrag) för bostadslån och underliggande lån
12,5	5	35	3
17,5	16	106	8
22,5	27	177	13
30	69	460	32

2.5 Konsekvenser för staten och kommunerna

Vid en oförändrad standard i bostadsproduktionen bör de nya räntebidragsreglerna leda till att produktionskostnaderna begränsas, vilket i sin tur medför att räntebidragen blir mindre än vad de eljest skulle bli. En minskning erhålls också genom att bidragen för projekt med höga överkostnader under en följd av år blir lägre än enligt nuvarande ordning. En motsatt effekt, dvs. en ökning av bidragen, erhålls om standarden ökar. Sammantaget torde de olika effekterna dock bli att statens utgifter för räntebidrag blir lägre än vad de skulle ha blivit med oförändrade villkor.

2.6 Kostnadsprövning för styckebyggda småhus

Mitt förslag: Produktionskostnadsprövningen för styckebyggda småhus tas bort.

Skälen för förslaget: I årets budgetproposition (prop. 1985/86:100 bil. 13) föreslås att den s. k. köpeskillingskontrollen, som sker vid överlåtelse av småhus, slopas. I samband med att kontrollen infördes för styckebyggda småhus framhölls att den indirekt skulle leda till ett bättre underlag för produktionskostnadsprövningen och att detta skulle kunna ske utan en ökad kontroll från länsbostadsnämndernas sida. Enligt min mening bör kostnadsprövningen tas bort när köpeskillingskontrollen slopas. Härigenom kan nämndernas arbete begränsas. Jag förordar att kostnadsprövningen för styckebyggda småhus tas bort och att den nya ordningen träder i kraft den 1 maj 1986.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de ändringar i reglerna för beräkning av räntebidrag och låneunderlag som jag har förordat,
2. godkänna vad jag har förordat i fråga om produktionskostnadsprövning för styckebyggda småhus.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

