

Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar
1990:62
Civildepartementet

Konkurrensen inom bygg/bosektorn

Delbetänkande av konkurrenskommittén
Stockholm 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorsgatan 5, Stockholm.

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Genom beslut den 2 februari 1989 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, statsrådet Bengt K. Å. Johansson, att tillkalla en kommitté för att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 8 mars 1989 generaldirektören Claes-Eric Norrbom som ordförande samt professorn Ulf Bernitz, överdirektören Alf Carling och riksdagsledamöterna Marianne Carlström och Christer Eirefelt som ledamöter. På egen begäran entledigades Alf Carling som ledamot den 1 maj 1990 och ersattes av professor Sören Wibe.

Som sakkunniga förordnades den 30 maj 1989 departementssekreteraren Eva Agevik, utredaren Lennart Alamaa, departementssekreteraren Yvonne Fredriksson, direktören Per-Olof Jönsson, direktören Göran Lagerholm, överdirektören Bo Lindörn, planeringschefen Per Mogård, utredningssekreteraren Jan-Erik Nyberg, departementsrådet Ann-Christin Nykvist, byråchefen Hans Näslund, ställföreträdande näringsfrihetsombudsmannen Staffan Sandström och fr. o.m. den 26 oktober 1989 kanslirådet Urban Karlström. Sedan Lennart Alamaa begärt entledigande förordnades i hans ställe fr.o.m. den 30 augusti 1989 utredaren Anita Harriman. På egen begäran entledigades Per Mogård fr.o.m. den 17 oktober 1989.

Att som experter biträda kommittén förordnades fr.o.m. den 1 maj 1989 avdelningsdirektören Göran Norström, sakkunnige Sture Åström och fr.o.m. den 1 oktober 1989 departementssekreteraren Christina Göransson. Åström entledigades på egen begäran fr.o.m. den 1 maj 1990. Från och med samma dag förordnades tidigare ledamoten överdirektören Alf Carling som expert.

Till kommitténs sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 maj 1989 numera rådmannen Conny Jörneklint, fr.o.m. den 7 augusti 1989 revisionsdirektören Lars Markstedt och fr.o.m. den 14 maj 1990 hovrättsassessorn Gunnar Gladh.

Kommittén har antagit namnet konkurrenskommittén. Kommittén har avgett delbetänkandena Konkurrensen inom livsmedelssektorn (SOU 1990:25) och Konkurrens i inrikesflyget (SOU 1990:58).

Kommittén överlämnar härmed ett delbetänkande med rubriken Konkurrensen inom bygg/bosektorn. I en särskild bilagedel redovisas en utredning som på kommitténs uppdrag har utförts av statens pris- och konkurrensverk. I bilagedelen redovisas också en promemoria om markanvisningstävlingar som upprättats av Sköld Partner AB.

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Marianne Carlström och Christer Eirefelt och av sakkunnige Per-Olof Jönsson.

Stockholm den 14 juni 1990

Claes-Eric Norrbom

Ulf Bernitz

Christer Eirefelt

Marianne Carlström

Sören Wibe

/Gunnar Gladh

Conny Jörneklint

Lars Markstedt

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	sid
SAMMANFATTNING	9
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	17
1. UTREDNINGENS DIREKTIV OCH METOD	21
1.1 Direktiven	21
1.2 Genomförande	23
2. VARFÖR ÄR KONKURRENSPOLITIKEN VIKTIG?	25
2.1 Produktivitets- och inflationsproblem	25
2.2 Konkurrensens roll	27
2.3 Etablerings- och konkurrenshinder	29
2.4 Regleringar - motiv och metoder	32
2.5 Regleringar och konkurrenslagstiftning	37
3. BYGG- OCH BOSTADSSEKTORN	39
3.1 Byggandet	39
3.2 Kostnadsutvecklingen	41
3.3 Orsaken till ökningen av byggkostnaderna	45
4. BESKRIVNING OCH ANALYS	53
4.1 Byggprocessen och regleringarna	53
4.2 Planering	55
4.2.1 Regelsystemet	55
4.2.2 Problem	57
4.2.3 Förhandlingsplanering	59
4.2.4 Konkurrensförhållanden	60
4.3 Finansiering	61
4.3.1 Typer av lån	61
4.3.2 Regler för statliga bostadslån	62
4.3.3 Överkostnader och kostnadskontroll	65
4.3.4 Konkurrensförhållandena på kreditmarknaden	66
4.4 Markanskaffning och markanvisning	70

4.4.1	Gällande regler och deras framväxt	70
4.4.2	Effekter av markvillkoret	73
4.4.3	Markanvisningstävlingar	76
4.5	Projektering	78
4.6	Upphandling	80
4.7	Tillståndsprövning	82
4.7.1	Bygglov	82
4.7.2	Beslut om statliga bostadslån	83
4.7.3	Byggnadstillstånd	86
4.8	Byggandet	89
4.8.1	Byggentreprenörer	90
4.8.2	Byggmaterialindustrin	92
4.9	Fastighetsförvaltning	94
4.10	Sammanfattande problembeskrivning	96
5.	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	99
5.1	Vertikal och horisontell integration	99
5.1.1	Integrationen inom byggområdet - allmänt	99
5.1.2	Konsortiebildningar	101
5.1.3	Regleringar och samarbete mellan företag	103
5.2	Prissamverkan och marknadsdelning	104
5.2.1	Några allmänna definitioner	104
5.2.2	Förekomst av prissamverkan	105
5.2.3	Kommitténs slutsatser	108
5.3	Finansieringssystemet	112
5.3.1	Bostadskostnadsutredningens förslag	112
5.3.2	Kommitténs allmänna bedömning	113
5.3.3	Länsbostadsnämndens kostnadskontroll	115
5.3.4	Underlag för beräkning av subventionens storlek	119
5.3.5	Kreditinstituten	123
5.3.6	Markanvisningstävlingar	124
5.3.7	Markvillkoret	126
5.4	Byggnormer och handelshinder	130
5.4.1	SPK:s rapport	130
5.4.2	Harmonisering och samordning av regler	

och kontrollordningar	132
5.4.3 Antidumpningsåtgärder m.m.	136
5.4.4 Utländska entreprenörer	137
5.5 Bruksvärdesystemet	141
SÄRSKILDA YTTRANDE	147

BILAGEDEL

Bilaga 1	Konkurrensförhållandena inom bygg- och borsektorn (SPK)
Bilaga 2	Markanvisningstävlingar (Sköld Partner AB)

SAMMANFATTNING

Direktiven

Konkurrenskommittén har enligt sina direktiv att kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer av ekonomin under de senaste tio åren samt analysera vilken betydelse konkurrensförhållandena har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna uppnås. Kommittén skall även föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens samt överväga ändringar av konkurrenslagstiftningen.

Direktiven delar in arbetet i tre faser. I den första skall kommittén gå igenom de reglerade sektorerna livsmedels-, transport- samt bygg- och boendesektorn i syfte att lägga fram förslag som på relativt kort sikt kan genomföras för att förbättra marknadernas funktionssätt inom dessa sektorer. I den andra skall prisinformationen till konsumenterna behandlas. I den tredje fasen skall övriga slutsatser och förslag om konkurrensförhållandena i ekonomin och om konkurrenslagen redovisas.

I detta delbetänkande behandlas bygg- och boendesektorn.

Kommitténs utgångspunkter

Det är ett vitalt samhällsintresse att marknadshushållningen förstärks genom åtgärder som främjar önskvärd konkurrens och förhindrar olika former av marknadsdominans. Det kan därför finnas starka skäl att ingripa på en marknad i avsikt att främja konkurrens och motverka olämpliga konkurrenshinder. Det blir här fråga om att kompensera för marknadsekonomis ofullkomligheter och undanröja hinder för dess funktionsduglighet. I detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan företag som verkar på en fri internationell marknad och företag som verkar inom ramen för en skyddad marknad. När det gäller de senare

är det särskilt betydelsefullt från effektivitetssynpunkt att de konkurrensvårdande myndigheterna ser till att konkurrenslagstiftningen efterlevs och att statliga regleringar omprövas så att de inte begränsar konkurrensmöjligheterna mer än vad som behövs för att tillgodose målen med regleringen.

Byggekostnaderna

Under åren 1968-89 har produktionskostnaden per kvadratmeter lägenhetsyta i medeltal vuxit drygt två procent snabbare än priset på industrivaror som tillverkats i Sverige. I förhållande till priset på konsumtionsvaror har byggekostnadsökningen varit ännu snabbare. Fram till år 1975 steg dock de reala kostnaderna obetydligt, men därefter har kostnaderna ökat med i medeltal fyra procent per år. Kostnadsökningen har varit särskilt kraftig de senaste åren.

Av de s.k. faktorpriserna har arbetslönerna stigit mest under hela perioden 1968-89, dock inte mer än inom tillverkningsindustrin. Byggmaterialpriserna har ökat långsamt jämfört med övriga faktorpriser, men de har på de 21 åren stigit 30 % mer än priserna på industrivaror i allmänhet.

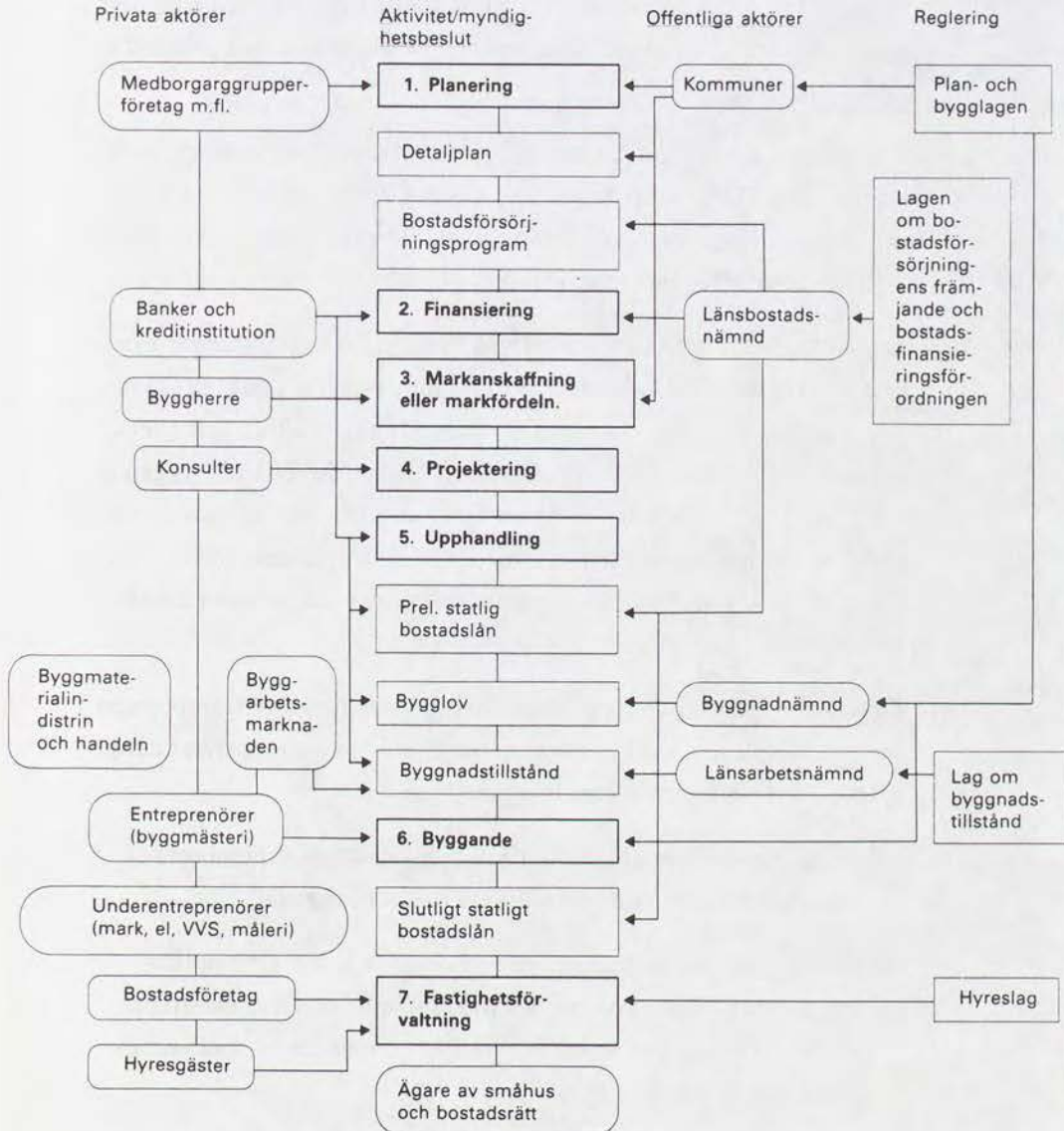
Det finns flera andra orsaker till att byggnadskostnaderna ökat efter miljonprogrammets slutförande, bl.a. byggs det mera i saneringsområden än tidigare och dessutom har projektstorlekarna minskat.

Byggprocessen och regleringarna

Ett utmärkande drag för bygg- och bostadssektorn är att den under årens lopp varit föremål för en mängd reglerande åtgärder från statsmakternas sida. Detta kan bl.a. förklaras av byggandets stora betydelse för hushållen, såväl ekonomiskt som socialt. Framför allt bostadsproduktionen och boendet har stora inslag av regleringar och statliga subventioner.

Den statliga styrningen berör stora delar av marknaden från planering

Byggprocessen



av markanvändningen till själva boendet. I vidstående figur visas de viktigaste leden i byggprocessen samt vilka aktörer som deltar i de olika leden. Vidare visas de viktigaste statliga regelsystem som styr processen och vilka myndighetsbeslut som kan krävas vid genomförandet av ett byggprojekt.

Byggandet kräver en samordning och samverkan mellan olika intressenter. De privata aktörer som deltar i byggprocessen har i princip frihet att ingå avtal och kontrakt, varvid priser och andra villkor bestäms av tillgång och efterfrågan.

Inom bygg- och boendesektorn finns dock vissa begränsningar i den fria marknaden. För bostäder med hyresrätt bestäms enligt bruksvärdeprincipen hyrornas storlek efter förhandlingar mellan fastighetsägarna och hyresgästernas organisationer. Inom det bostadsbyggande som sker med statliga lån finns en form av prisreglering genom den kontroll av byggkostnaderna som länsbostadsnämnden utövar. För annat byggande än bostadsbyggande har under vissa perioder tillstånd krävts för igångsättning.

Genomgången av de olika leden i bygg- och förvaltningsprocessen visar att det finns en rad problem och att konkurrensen fungerar dåligt i flera led. Bl.a. följande problem finns:

- En betydande koncentration bland byggherrar, entreprenörer och byggmaterialindustrin och alltför få aktörer i flera led.
- Nära kopplingar mellan aktörerna i de olika leden. Ofta anlitar byggherren samma konsult och byggmästare, och huvudentreprenören samma underentreprenörer, utan att med jämna mellanrum pröva nya alternativ.
- Betydande horisontell integration inom materialindustrin och bristande utländsk konkurrens som leder till risk för onödigt höga priser och en snabb prisutveckling.
- Horisontell prissamverkan och prisledarskap.
- Allt mindre andel projekt som upphandlas i anbudskonkurrens och allt vanligare att marken för bostadsbebyggelse inte går ge-

nom kommunens hand.

- En tidsödande och långtgående kontroll från statliga myndigheter och kommunala organ.
- Brist på planlagd mark för bostadsbebyggelse och en ofta långt utdragen planeringsprocess.

Den bristande konkurrensen och höga kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggandet torde *i hög grad hänga samman med det omfattande regel- och subventionssystem* som finns inom sektorn. De stora ändringar som har gjorts i systemet har medfört stora anpassningskostnader. Den statliga regleringen och kostnadskontrollen kan också långsiktigt leda till sämre effektivitet. För att öka konkurrensen och dynamiken inom branschen är det enligt kommitténs uppfattning nödvändigt att förenkla regelsystemet.

Kommitténs överväganden och förslag

Samarbetet mellan företag

Den ökade horisontella och vertikala integration som skett inom byggbranschen ger möjligheter till rationaliseringsvinster, men innebär samtidigt en risk för att konkurrensen försämras. Med hänsyn till byggandets och boendets stora samhällsekonomiska betydelse och de många problem som finns inom området anser kommittén att det är viktigt att de konkurrensvårdande myndigheterna följer utvecklingen vad gäller företagssammanslagningar.

En betydande koncentration har skett i entreprenörledet samtidigt som ett omfattande öppet samarbete förekommer mellan företag vid anbudsgivningen. Kommittén anser att samarbete i konsortier normalt inte bör förekomma mellan de största entreprenadföretagen. I det fort satta arbetet kommer kommittén att överväga en skärpning av anbudskartellförbudet.

Under senare år har det blivit allt vanligare med s.k. kombinerade projekt. Från konkurrenssynpunkt är detta negativt eftersom sådana

projekt gynnar de stora, integrerade företagen. Länsarbetsnämndens tillståndsprövning enligt lagen om byggnadstillstånd kan riskera att bidra till denna utveckling. Kommittén anser att det skulle vara en fördel om den nuvarande administrativa regleringen i hela landet ersätts med en styrning genom överenskommelser om sysselsättningsplanering, eventuellt kombinerad med ekonomiska styrmedel.

För närvarande finns det för byggmaterial samt för VVS-, el- och maskinarbeten centrala prislistor som utarbetats av branschorganisationerna. Trots att en priskonkurrens via rabattgivning på listpriserna förekommer anser kommittén att dessa kan ha en kostnadsdrivande effekt. Kommittén avser att i det fortsatta arbetet överväga frågan om ett förbud mot horisontellt prissamarbete som också kan omfatta gemensamma prislistor för en hel bransch.

För närvarande finns det även en branschrekommendation om ett system för indexreglering av entreprenadanbud. Detta skiljer sig dock från det system som används för indexuppräknings av de statliga bostadslånen. Kommittén anser att det skulle vara en fördel med ett för lånemyndigheter och företag inom branschen gemensamt indexsystem. Härigenom skulle det bli lättare att erbjuda en mera flexibel tidpunkt för byggstart och slutleverans, vilket bör kunna leda till att man vid en konkurrensupphandling får fler och bättre anbud.

Finansieringssystemet

Kommittén anser att boendekostnadsutredningens förslag till ny bostadsfinansiering i flera avseenden bör vara ägnat att öka konkurrensen och kostnadsmedvetandet inom bostadsområdet. Utöver utredningens förslag om räntelån m.m. föreslår konkurrenskommittén följande:

- att slopa länsbostadsnämndens kostnadskontroll. Denna kan försena och fördyra projekt samt långsiktigt medföra negativa verkningar.
- att införa produktionskostnadsbelåning för konkurrensupphandlade

projekt och s.k. parallellprojekt samt att för övriga projekt ta fram mera schabloniserade låneregler. Detta bör leda till en administrativ rationalisering och främja anbudsupphandling

- att öka konkurrensen på bostadskreditmarknaden och göra det möjligt för samtliga kreditinstitut inklusive försäkringsbolagen att konkurrera på lika villkor
- att öka användningen av markanvisningstävlingar. Detta bör kunna leda till bättre och billigare bostadsprojekt genom en ökad konkurrens mellan olika byggherrar
- att närmare undersöka markvillkorets tillämpning och möjligheterna att förenkla planeringsprocessen.

Byggnormer och handelshinder

Kommittén anser att det är angeläget att ytterligare begränsa detaljregler och att skapa goda förutsättningar för experimentbyggande i syfte att bygga bättre, billigare och mera varierat. Kommittén anser också att det är angeläget att byggnadstekniska regler som utfärdas av andra myndigheter än boverket om möjligt ges en generell utformning och samordnas i byggnormen.

Det europeiska standardiseringsarbetet har fått en ökad betydelse. Kommittén anser att boverket aktivt bör delta i det europeiska arbetet och där verka för att den säkerhetsnivå som vi har i den svenska byggnormen inarbetas i de nya europastandarderna.

Statsmakterna har nyligen beslutat om att de provningar och godkännanden av byggprodukter som vissa institutioner i de nordiska grannländerna gör skall betraktas som likvärdiga med ett typgodkännande som planverket utfärdar. Som en konsekvens av detta beslut och för att förenkla för de sökande föreslår kommittén att även statens provningsanstalt skall få utfärda vissa typgodkännanden. Vidare föreslår kommittén att boverket ges i uppdrag att närmare utreda hur ett certifieringssystem för byggprodukter enligt europeisk modell skall

kunna införas i Sverige.

Från svensk sida har antidumpningsåtgärder varit aktuella främst inom byggmaterialområdet. Kommittén anser att sådana åtgärder bör utnyttjas med stor restriktivitet och att kommerskollegiums utredningar om misstänkt dumping bör samordnas med det konkurrensvårdande arbetet.

Ett effektivt sätt att öka konkurrensen på den svenska byggmarknaden är att avskaffa formella eller informella hinder mot import. Kommittén anser att det är angeläget att underlätta byggande över gränserna.

Utländsk konkurrens kan främjas genom att byggreglerna ses över och anpassas till EG:s samt de svenska reglerna för offentlig upphandling harmoniseras med EG:s. Även vissa avgifter som byggföretagen måste betala bör ses över så att inte utländska entreprenörer missgynnas. Vid prövning av byggnadstillstånd bör hänsyn tas till om utländsk arbetskraft används. Möjligheterna för invandrare att starta byggföretag bör underlättas.

Bruksvärdesystemet

Kommittén anser att konkurrensen inom förvaltningsledet är bristfällig bl.a. genom att bruksvärdesystemet har kommit att tillämpas som en form av hyresreglering. Kommittén anser att hyressättningssystemet bör reformeras så att hushållens värderingar i ökad utsträckning kommer till uttryck i hyran. Kommittén avser att mera grundligt undersöka hyresmarknaden och att återkomma med ett förslag till åtgärder för att öka konkurrensen i förvaltningsledet i slutbetänkandet. I detta avser kommittén att diskutera olika vägar för att successivt införa en ökad grad av marknadsanpassning och en ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Härvid kommer även förutsättningarna att undersökas för att i form av en försöksverksamhet pröva en friare hyressättning i kommuner med en balans på bostadsmarknaden.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till

Förordning om ändring i nybyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:692);

Härigenom föreskrivs att 22 § nybyggnadsförordningen för bostäder (1986:692) skall upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §¹

För bostadslån krävs att den beräknade kostnaden för byggnadsprojektet är skälig med hänsyn till produktionsförhållandena och projektets allmänna kvalitet. Därvid skall beaktas sådana kvaliteter som medför bättre bostadsfunktioner eller som minskar de framtida drifts- och underhållskostnaderna. Vidare skall beaktas om det för projektet i annat avseende gäller särskilda förhållanden.

¹Senaste lydelse 1989:568

Förslag till

Förordning om ändring i ombyggnadslåneförordningen för bostäd (1986 :693);

Härigenom föreskrivs att 19 § ombyggnadsförordningen för bostäder (1986:693) skall upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §²

För bostadslån krävs att den beräknade kostnaden för byggnadsprojektet är skälig med hänsyn till produktionsförhållandena och projektets allmänna kvalitet. Därvid skall beaktas sådana kvaliteter som medför bättre bostadsfunktioner eller som minskar de framtida drifts- och underhållskostnaderna. Vidare skall beaktas om det för projektet i annat avseende gäller särskilda förhållanden.

²Senaste lydelse 1987:1264

Förslag till**Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (1987:383)**

Härigenom föreskrivs att 21 § plan- och byggförordningen (1987:383) skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse****21 §**

Statens planverk prövar efter ansökan frågor om frivilligt typgodkännande och tillverkningskontroll enligt 16 kap. 2 § första stycket och tredje stycket andra meningen plan- och bygglagen (1987:10).

Till en ansökan som avses i första stycket skall fogas de intyg och andra handlingar som sökanden vill åberopa.

Ett beslut om typgodkännande skall ange i vilka avseenden och under vilka förutsättningar materialet, konstruktionen eller anordningen uppfyller kraven i 3 kap. plan- och bygglagen och i de föreskrifter som meddelats för tillämpningen av nämnda kapitel. Beslutet får förenas med villkor och tidsbegränsas.

Ett beslut om tillverkningskontroll skall ange hur det skall kontrolleras att ett material, en konstruktion eller en anordning har vissa egenskaper.

Planverket får meddela föreskrifter om avgifter för frivilligt typgodkännande och tillverkningskontroll.

Inom område där
statens provningsanstalt
utför provning av bygg-
nadsmaterial får även
provningsanstalten be-
sluta om frivilliga typ-
godkännanden.

1. UTREDNINGENS DIREKTIV OCH METOD

1.1 Direktiven

I direktiven till konkurrenskommittén (Dir 1989:12) anges att kommittén skall

- kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer av ekonomin under de senaste tio åren samt analysera vilken betydelse konkurrensförhållandena har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna uppnås,
- med utgångspunkt i den genomförda analysen och uppmärksammade brister föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens samt överväga ändringar av konkurrenslagstiftningen,
- särskilt analysera konkurrensförhållandena inom reglerade sektorer och föreslå åtgärder som ökar konkurrensen och pröva om konkurrenslagstiftningen i ökad utsträckning kan tillämpas inom dessa sektorer,
- kartlägga och analysera konsumenternas möjligheter att få en klar och entydig prisinformation och om det behövs överväga en lagreglering av prisinformation till konsumenter,
- i sina förslag ta tillvara möjligheter till harmonisering med EG:s konkurrenspolitik.

I ett särskilt avsnitt i direktiven behandlas marknadsregleringar. Det anges att effekterna av regleringar kan få avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå ett effektivt och dynamiskt näringsliv samt

att inslagen av marknadsreglering är särskilt framträdande på livsmedels-, byggande-, boende- och transportområdena.

Enligt direktiven skulle kommittén presentera sina slutsatser och förslag om åtgärder inom reglerade sektorer senast vid utgången av år 1989. Slutsatser och förslag om prisinformation till konsumenter bör presenteras senast den 1 juli 1990. Övriga slutsatser och förslag om konkurrensförhållandena i ekonomin och om konkurrenslagstiftningen bör presenteras senast vid utgången av år 1990.

Beträffande bygg- och boendesektorn anges följande i direktiven:

Målet för samhällets bostadspolitik är att möjliggöra för alla människor att skaffa sig goda bostäder i goda bostadsmiljöer till rimliga kostnader. För att uppnå dessa mål finns även här ett omfattande regelsystem. Detta tar sikte bl.a. på markanvändning, bebyggelseplanering och regler om byggnaders utförande. Vidare finns ett statligt stödssystem för bostadslån och räntebidrag vid nyproduktion av hus samt ombyggnadslån för äldre fastigheter. En ytterligare stödform för att uppnå rättvisa i boendet är de statliga suventioner som lämnas i form av bostadsbidrag till särskilda grupper. En särskild förhandlingsordning bestämmer också prissättning på hyresmarknaden.

Inom bygg- och bostadsområdena har hävdats att regleringen av byggandet genom svensk byggnorm kan ha en kostnads-höjande effekt samtidigt som det gällande bostadsfinansieringssystemet kan bidra till att kostnadsmotståndet i byggprocessen minskar. Dessa problem har bl.a. behandlats i SPK:s utredning *Reglering inom bostadsområdet* (SPKUS 1987:3) *Kartläggning och analys*. I byggmaterialindustrin är konkurrenstrycket lågt på grund av att företagskoncentrationen på olika delmarknader är mycket hög och att importen av byggmaterial ibland är mycket liten.

Våren 1989 uppdrog bostadsministern åt en utredningsman att göra en allsidig analys av bl.a. de faktorer som påverkar byggkostnadsutvecklingen. Boendekostnadsutredningen (BKU) skulle omfatta bostadssubventionernas effekter för prisutvecklingen, byggbranschens struktur samt möjligheterna att öka konkurrensen och kapaciteten inom byggsektorn.

I direktiven till konkurrenskommittén anges följande:

Kommittén bör i samarbete med den av bostadsministern tillkallade utredningsmannen föreslå åtgärder som på olika sätt bidrar till att öka såväl kostnadsmedvetandet som konkurrenstrycket i bygg- och bostadssektorn. Regeringen kommer under våren att presentera förslag som underlättar användningen av byggmaterial som har godkänts i andra nordiska länder. Kommittén bör undersöka hur importen av byggmaterial härutöver kan underlättas. En viktig uppgift i det sammanhanget är att fastställa i vilken utsträckning det förekommer handelshinder av något slag och hur de i sådant fall kan undanröjas.

1.2 Genomförande

Kommitténs arbete har bedrivits skyndsamt. Grundmaterialet har hämtats från tidigare utredningar under 1980-talet samt från tillgängligt utrednings- och forskningsmaterial inom området.

Konkurrenskommittén gav också i augusti 1989 statens pris- och konkurrensverk (SPK) i uppdrag att beskriva och analysera hur pris och konkurrensförhållandena har utvecklats samt hur konkurrensen skulle kunna förbättras på de områden som har varit av betydelse för byggnadskostnadernas utveckling under 1980-talet. SPK har redovisat uppdraget i rapporten "Konkurrensförhållanden inom bygg- och boendesektorn" (SPK:s bokserie 1990:1). Den redovisas även som bilaga 1 i den särskilda bilagedelen till detta betänkande.

Kommittén har även låtit genomföra en mindre studie om markanvisningstävlingar. Denna redovisas i den särskilda bilagaedelen som bilaga 2.

Till kommittén har knutits en referensgrupp med företrädare för olika intressen. Referensgruppen har medverkat vid utformningen av kap. 2-4 samt gett vägledande synpunkter som underlag för kommitténs förslag i kap. 5.

En utgångspunkt för arbetet har varit att påvisa såväl existerande som möjlig konkurrensbegränsning. När man skall bedöma behovet av en skärpt konkurrenslagstiftning räcker det inte med att se till existerande problem. Det är också av stor betydelse att blicka framåt och ta ställning till om ett scenario med begränsad konkurrens och omfattan-

de skadlig verkan för konsumenterna kan mötas med existerande lagstiftning och administrativa resurser. Inte minst gäller att bedöma hur man skall möta en situation med en alltmer internationaliserad marknad.

I detta delbetänkande ges en översiktlig beskrivning och analys av problem inom bygg- och boendesektorn samt ges vissa förslag till åtgärder för att främja konkurrensen inom sektorn. Kommittén avser att återkomma med ytterligare förslag i slutbetänkandet som även kommer att innehålla förslag till ändringar av mera generell karaktär i konkurrenslagen.

2. VARFÖR ÄR KONKURRENSPOLITIKEN VIKTIG?

Konkurrenslagstiftningen och samhällets konkurrenspolitik är till för att skydda i första hand konsumenten mot olika former av missbruk av att företag har en stark ställning på marknaden. Detta är en del av samhällets medel för att tillvarata konsumentens intresse av varor med hög kvalitet och rimliga priser. Andra viktiga medel utgörs bl.a. av marknadsförings- och bygglagstiftning.

I botten för alla diskussioner kring ökad konkurrens och ingripande från samhällets sida ligger tanken att väl fungerande marknader är en förutsättning för att konsumenternas önskemål skall kunna vidarebefordras till producenten. I detta avseende finns ett starkt samspel mellan marknadsförings- och konkurrenslagstiftning. För att en marknad skall kunna fungera effektivt krävs i flertalet fall såväl en fungerande konkurrens som informerade konsumenter.

Samhällets konkurrenspolitik syftar bl.a. till att stärka de svaga aktörernas ställning på marknaden. Konkurrenspolitiken syftar också till att skapa fungerande marknader. Den skall, genom att förbättra marknaders funktionssätt och motverka olika former av skadlig konkurrensbegränsning, medverka till en effektiv resursfördelning som i sin tur medför en förbättrad produktivitetstillväxt och en bättre balans i samhällsekonomin.

Dessa centrala motiv bakom konkurrenspolitiken ligger till grund för behandlingen av bygg- och borsektorn.

2.1 Produktivitets- och inflationsproblem

Det i Sverige alltmer ökade intresset för konkurrens och konkurrensfrämjande åtgärder – ett intresse som manifesteras bl.a. genom tillsättandet av konkurrenskommittén – får ses mot bakgrund av

främst två slags strukturella problem i den svenska ekonomin.

Det första av dessa problem gäller produktivitetstillväxten i näringslivet. Oavsett om man utgår från enkla mått av typen produktion per arbetad timme, eller söker mäta s.k. total faktorproduktivitet där också kapitalanvändning beaktas, pekar alla beräkningar på att produktivitetstillväxten försvagats de senaste 15-20 åren. Tendensen är densamma i de flesta industriländer, men de allra senaste åren tycks den vara mer markerad i Sverige än på andra håll.

Det finns mätproblem och tolkningssvårigheter, som gör att man tills vidare måste vara försiktig med slutsatser om "produktivetskrisen" och dess orsaker. Mycket synes dock tala för att produktivitetstillväxten varit särskilt svag på områden som är skyddade från utlandskonkurrens, och där etableringshindren är höga också för inhemska företag. Det finns starka skäl att granska hur marknaden och de institutionella förhållandena i övrigt fungerar i den s.k. skyddade sektorn av svenskt näringsliv, när man söker efter faktorer som hämmar produktivitetstillväxten. Likartade problem aktualiseras i den del av produktionen som bedrivs inom den offentliga sektorn, även om produktivitetsutvecklingen där är ännu svårare att fånga i statistiska mått. Utredningsuppdraget avser emellertid i första hand förhållandena i det privata näringslivet.

I direktiven framhålls också den höga inflationstakten i Sverige som ett hot mot tillväxt och sysselsättning. Fortsatt höga pris- och löneökningar kommer att medföra att betalningsbalans och växelkursstabilitet utsätts för påfrestningar, som tvingar fram åtstramning bl.a. via högre ränteläge. Investerings- och produktionstillväxten försvagas, kapacitetsutnyttjandet sjunker och arbetslösheten ökar.

De ekonomisk-politiska åtgärder, som krävs för att förhindra att detta scenario blir verklighet, hör hemma främst på det makroekonomiska området, dvs. inom finans- och penningpolitiken. Men en ökad anpassningsförmåga på olika marknader kan också förbättra ekonomins funktionssätt, sett från stabiliseringspolitisk synpunkt. Pris- och lönebildningen i den skyddade sektorn – och inte minst på områden med starka regleringsinslag – uppvisar stelheter, som till stor del

förklaras av att den inte utsätts för impulser och tryck utifrån. Prisstegringstakten i denna del av ekonomin förefaller också under senare år ha varit högre än på andra jämförbara områden.

Huvudfrågorna i en undersökning av konkurrensens funktion måste således gälla vilken inverkan som etableringshinder och regleringar har på resursanvändning, produktivitet och prisbildning. I de följande kapitlen skall dessa frågor belysas med en genomgång av de olika leden i byggprocessen.

2.2 Konkurrensens roll

Resurshushållningen i Sverige är till största delen byggd på decentraliserat beslutsfattande med marknadsprisbildning som informations-system och sammanhållande mekanism. Motiv för att välja marknads-mekanismen i stället för mer centraliserade styrsystem (planhushållning) har varit bedömningen att det förra alternativet i praktiken är överlägset från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt.

Grundprincipen för marknadshushållning kan sägas vara att det är de enskilda hushållen – i egenskap av konsumenter, arbetstagare och kapitalägare – som skall styra resursanvändning och produktion genom att uttrycka sina individuella preferenser i fråga om varukonsumtion, boendeform, arbetstid, yrkesutbildning, yrkesval osv. Om produktionsinriktningen och användningen av produktionsresurser styrs via en väl fungerande marknadsmekanism, blir resursallokeringen effektiv och produktionsresultatet, värderat utifrån hushållens betalningsvilja vid rådande inkomstfördelning, maximeras. Den ekonomiska politikens uppgifter kan under sådana förhållanden begränsas till stabiliserings- och fördelningspolitik, och man bör då sträva efter att nå målen på dessa områden med så liten inverkan som möjligt på marknadernas funktionssätt.

Denna idealbild av marknadshushållningen väcker rimligen en del frågor. Vad är den precisa innebörden av begreppet "en väl fungerande marknadsmekanism", och kan en sådan mekanism faktiskt åstadkommas och upprätthållas? Det finns en omfattande litteratur om

marknadsmislyckanden och brister i marknadssystemet samt om motiv för statliga ingrepp i marknadens funktion. Ett motiv för statlig reglering är odelbarheter i produktionen, som skapar s.k. naturliga monopol. Ett annat är hushållens bristande tillgång på och bristande förmåga att tillgodogöra sig information om varors och tjänsters egenskaper. Ett tredje motiv är förekomsten av s.k. externa effekter, t.ex. miljöföroreningar.

En nödvändig förutsättning för att marknadshushållning ska kunna ge samhällsekonomisk effektivitet är att konkurrens existerar på marknaderna. När en marknad domineras av en enda säljare eller av en enda köpare uppkommer partiell planhushållning, oftast med monopolföretagets vinst, tillväxt eller trygga fortbestånd, som styrande motiv i planeringen. Marknadens informerande och kostnadskontrollerande funktion sätts då i viktiga avseenden ur spel. Produktionsinriktningen blir ineffektiv och priserna sätts högre än vad kostnaderna motiverar.

Stora aktörer på olika marknader har starka motiv att söka begränsa konkurrensen och uppnå monopolistisk kontroll. Konkurrensen är alltid hotad, särskilt på områden där teknologin inom produktion, produktutveckling eller marknadsföring gynnar stora enheter. Utgår man från de gängse måtten på säljarkoncentration råder knappast tvivel om att koncentrationsgraden på senare tid har ökat på de flesta varuområden – oavsett om man betraktar den svenska marknaden enbart eller Västeuropa som helhet. Inte minst under de allra senaste åren har fusionsaktiviteten i Västeuropa varit utomordentligt livlig. Fåtalskonkurrens (oligopol) i olika varianter är en mycket vanlig marknadsform, även då hänsyn tas till konkurrens mellan säljare från olika länder, och konkurrensbegränsande samarbete är vanligt inom många områden.

Det är inte enbart producenterna som kan påverka konkurrensförhållandena, utan även köparna. Marknadens funktion kan på grund av skatte- och subventionssystemets utformning delvis sättas ur spel. Den som reellt beslutar om inköp av en vara eller tjänst kan inom vissa områden sakna ekonomiskt motiv att söka det för den betalande

uppdragsgivaren förmånligaste alternativet.

En huvudfråga för kommittén är i vad mån statlig (eller mellanstatlig) konkurrenspolitik och lagstiftning kan bidra till att hålla konkurrensen vid liv. Här gäller frågorna snarare:

dels vilka naturliga korrektiv eller motkrafter till monopolisering som existerar inom marknadssystemet självt,

dels om sådana korrektiv i sin tur motverkas, genom existensen av statliga regleringar.

En viktig fråga är om det finns en potentiell konkurrens från nya säljare, från nya tekniska lösningar och nya produkter. Möjligheterna att etablera sig på marknaden och att "utmana" existerande företag och produkter spelar en huvudroll i de teorier om s.k. contestable markets, som nu dominerar diskussionen om olika marknadens effektivitet. Det är enligt denna teori inte antalet för tillfället aktiva köpare och säljare, eller storleksfördelningen dem emellan, som anses mest betydelsefullt, utan i stället de hot om ny konkurrens som aktörerna är utsatta för.

Att förväntningar eller hot om nyetablering och hårdnande konkurrens utlöser produktivitetshöjande aktiviteter inom företagen kan observeras inte minst under perioder med snabb handelsliberalisering. Det kan knappast heller råda tvivel om att etableringsmöjligheter och potentiell konkurrens i en del fall motverkas genom statlig politik som skapar en skyddad position för existerande företag och produkter. Det gäller inte bara i fråga om tullar och s.k. icke-tariffära handelshinder utan också om vissa interna regleringar. Regleringarnas etableringshämmande verkan är ett huvudtema i den följande diskussionen, som emellertid också gäller i vad mån regleringar kan försvaga drivkrafterna för konkurrens (t.ex. med priset) mellan existerande företag på marknaden.

2.3 Etablerings- och konkurrenshinder

Det finns ett antal egenskaper hos marknaderna för varor och tjänster

i moderna industriländer, som hämmar marknadsinträde och potentiell konkurrens. Frågor om sådana etableringshinder och deras betydelse för marknadernas funktionsduglighet har behandlats på många håll, inte minst i amerikansk konkurrenslitteratur. En klassisk studie på området är J S Bains "Barriers to New Competition" (1956). Etableringshindren kan klassificeras på olika sätt, men följande uppräknin-
g täcker troligen de mest betydelsefulla faktorerna:

(a) Existensen av stordriftsfördelar i produktutvecklings-, tillverknings- eller marknadsföringsleden innebär ofta att det finns plats för bara en eller några få säljare på marknaden. En lönsam nyetablering kan då åstadkommas endast om det nya företaget kan sätta in stora resurser i inledningsskedet för att erövra en stor marknadsandel. Sådana satsningar betraktas som riskfyllda, varför de företag som tidigt kommit in på marknaden får en skyddad position.

(b) De etablerade företagens position kan stärkas genom kontroll över strategiska resurser. Dit hör specifik teknologi (skyddad t.ex. genom patent), viktiga insatsvaror och distributionskanaler för de färdiga produkterna. Investeringar i s.k. fasta förbindelser med leverantörer och med återförsäljare eller andra kunder kan vara ett viktigt medel att skydda den egna marknadspositionen mot potentiell konkurrens.

(c) Ofullständig information och osäkerhet hos köpare (kanske särskilt bland hushållen) kan göra dessa benägna att välja välkända varumärken framför nya, oprövade produkter. Det är ofta svårt för nykomlingar att övervinna sådana informationsbarriärer. Dessa gör det i vart fall nödvändigt att sätta in stora investeringar i introduktionsreklam o.d. för att göra produkterna kända och få plats för dem hos återförsäljare.

Uppräkningen illustrerar att tillgång till stora tekniska och finansiella resurser ofta är en nödvändig förutsättning för framgångsrik etablering, inte minst på marknader för konsumentvaror. Utländska storföretag, som redan producerar likartade produkter, utgör i många fall det enda reella hotet för säljare med dominerande ställning på t.ex. svenska varumarknader. Genom att med hjälp av storskalig

marknadsföring lansera produkter, som redan säljs utomlands, kan sådana utländska konkurrenter tänkas snabbt få betydande marknadsandelar i Sverige. Redan hotet från dessa potentiella konkurrenter kan ha välgörande inverkan på pris-, kostnads- och produktutvecklingen.

En nödvändig förutsättning för att potentiell (eller faktiskt utövad) konkurrens från utlandet skall fylla denna effektivitetsfrämjande uppgift är naturligtvis att hinder inte ställs upp för importen. Bland konkurrensbegränsande ingrepp från statens sida är tullar och andra handelshinder de mest välkända och kanske de mest betydelsefulla. Tullar försvagar utländska säljares möjligheter att priskonkurrera, medan icke-tariffära handelshinder helt kan utestänga dem från den inhemska marknaden.

Under senare år har tullarna förlorat i betydelse, medan däremot de icke-tariffära hindren blivit den viktigaste begränsande faktorn för en utvidgad frihandel. Dessa hinder är av mångskiftande slag. En del har formen av specifika produktkrav, som gör det nödvändigt för utländska säljare att anpassa sina produkter och därigenom gör det svårare för dem att ta sig in på marknaden. Det är ofta svårt att avgöra om sådana "kvalitetsregleringar" - t.ex. i fråga om byggmaterial - är baserade på reella säkerhets- och miljööverväganden, eller om de främst har ett protektionistiskt syfte.

Som framhölls under (b) ovan skyddas de etablerade företagen ofta mot konkurrens utifrån genom att de har kontroll över resurser, som är betydelsefulla för produktutveckling, tillverkning eller marknadsföring. Om man vill begränsa den konkurrens- och effektivitetshämmande inverkan från sådana etableringshinder, är det nödvändigt att överväga flera ganska olikartade inslag i existerande lagstiftning. Ett exempel är lagar rörande patent och varumärken, som är avsedda att stimulera vissa typer av investeringar, men som genom sin utformning också kan ge skadliga effekter på konkurrensen. Ett annat är reglerna för tilldelning av mark för byggande inom ramen för den kommunala planeringen. En benägenhet att gynna stora, väletablerade aktörer kan här utgöra ett mycket verkningsfullt hinder mot nyetablering och konservera en ineffektiv branschstruktur. Ett tredje

exempel är reglerna i konkurrenslagen om bl.a. priskarteller och företagsförvärv. Syftet med dessa regler är att hindra att företag genom otillbörliga åtgärder kan skydda sig mot konkurrens, såväl i tillverknings- som i distributionsleden. Med hänsyn till etableringsfrihetens och den potentiella konkurrensens avgörande betydelse för marknadshushållningens effektivitet, måste kontroll av detta slags konkurrensbegränsande åtgärder ses som en av konkurrenslagstiftningens viktigaste uppgifter.

Vi har i detta avsnitt ägnat intresset huvudsakligen åt frågor om potentiell konkurrens och etableringshinder. Det bör emellertid understrykas att statliga regleringar och subventionssystem har betydelse också för konkurrensens styrka och inriktning inom den grupp av företag, som faktiskt är verksamma på marknaden. Det kan finnas kontrollsystem som är så utformade att de skapar trögheter och bromsar upp produktutvecklingen inom företagen, eller som innebär så stora fasta kostnader att mindre och medelstora företag missgynnas. Subventions- och lånesystem, t.ex. på bostadsområdet, kan vara konstruerade så att prisskillnader mellan alternativ elimineras på vägen fram till konsumenten och så att följaktligen motiven för att priskonkurrera försvinner. Det är av största vikt att reglerings- och stödsystem, som av olika skäl bedöms vara oundgängliga på olika områden, kan utformas så att marknadernas funktion som informationsförmedlare och styrmekanism för hushållen störs så litet som möjligt. Det är detta problem som huvuddelen av resonemangen i betänkandet skall handla om.

2.4 Regleringar – motiv och metoder

I direktiven framhålls att alltför omfattande ingrepp i konkurrens och fri prisbildning lätt leder till en stel företagsstruktur, och till att drivkraften att hålla kostnaderna nere inte blir tillräckligt stark. Där sägs också att:

- det är angeläget att behovet av en reglering kontinuerligt analyseras, och att regleringen inte ges större omfattning än vad

skyddsintresset kräver,

- regleringen bör utformas på ett sätt som så långt möjligt främjar fri konkurrens och fri prisbildning.

Det är nödvändigt att analysera vilka motiv eller skyddsintressen som är grundläggande på vart och ett av de reglerade områdena. Motiven för statlig reglering skiljer sig kraftigt mellan de tre reglerade sektorer som särskilt utpekats i direktiven, nämligen transportområdet, bygg- och bostadssektorn samt livsmedelsområdet.

Då det gäller motiven för regleringar och dessas samhällsekonomiska betydelse är bygg- och bostadssektorn otvivelaktigt det mest komplicerade av de här aktuella områdena. Bostaden har ju en grundläggande betydelse för välfärden och detta har alltsedan 1930-talet motiverat ett särskilt engagemang från statens och kommunernas sida. För att förverkliga rätten till en god bostad för alla oberoende av ekonomiska förutsättningar, bostadsort och andra förhållanden krävs en tillräcklig bostadsproduktion och garantier för en tillfredsställande kvalitet inom produktion och förvaltning.

Det grundläggande bostadspolitiska målet har formulerats litet olika under årens lopp. Ett vanligt sätt att formulera målet är att det skall finnas goda bostäder åt alla till en rimlig kostnad. Detta förutsätter en nyproduktion av tillräcklig kvalitet och omfattning. Men det förutsätter också att bostäderna kan tillhandahållas till sådana kostnader att även hushåll med stor försörjningsbörda eller låga inkomster kan bo bra i förhållande till sina behov.

Vid sidan av detta grundläggande mål om en tillräcklig bostadsproduktion har ambitionerna och målsättningen för bostadspolitiken successivt byggts ut och kompletterats.

För att främja valfriheten på bostadsmarknaden har det ansetts angeläget att statens stöd till bostadsproduktionen är neutralt mellan olika upplåtelseformer (neutralitetsmålet). Det är hushållens upplevda bostadsbehov och inte skilda skatte- eller bidragsregler som skall avgöra valet av bostad.

Det är likaledes viktigt att bostäder av olika ålder och standard betingar jämförbara priser (paritetsmålet). Inflationen leder för varje år till allt högre produktionskostnader för nya bostäder och gör successivt äldre bostäder billigare att bo i. Detta leder i sin tur till en utgiftssplittring mellan nyare och äldre hus som hindrar en önskvärd rörlighet i bostadsbeståndet samtidigt som möjligheter skapas för att kapitalisera subventioner på bostadsmarknaden. Det är därför en viktig målsättning för bostadspolitiken att motverka en för stark utgiftssplittring mellan nyare och äldre hus.

Nyckelfrågan är varför subventionering och reglering av produktionen eller konsumtionen av just bostäder är att föredra framför direkta (icke öronmärkta) bidrag till låginkomsttagare, barnfamiljer eller andra grupper som man vill stödja. Svaret måste vara att man vill påverka hushållens konsumtionsval och inte bara köpkrafts- eller välfärdsfördelningen i allmänhet. När det gäller barnfamiljer kan motivet vara att säkra och goda bostadsförhållanden för barnen, oberoende av föräldrarnas prioriteringar mellan bostads- och annan konsumtion. Ett uttalat, självständigt mål för bostadspolitiken är också att motverka segregation, inte bara då det gäller handikappades boende utan också mellan hushåll i olika inkomstlägen.

Specifika fördelningsmål av det här slaget innebär en avvikelse från huvudregeln att hushållens egna betalningsvilja skall utgöra grunden för styrningen av resursanvändningen för olika konsumtionsändamål. Bostadspolitiken är ett viktigt exempel på att samhället prioriterar en viss typ av s.k. "merit wants", vilka dock återfinns också på t.ex. barnomsorgs-, utbildnings- och kulturområdena.

En stor uppsättning medel används för att söka uppfylla de bostadssociala målen. Där ingår:

- generella subventioner till produktionen (räntebidrag, skatteavdrag m.m.)
- individuella subventioner till konsumtionen (bostadsbidrag, kommunala bostadstillägg m.m.)

- produktion och upplåtelse av bostäder i icke vinstdrivande former (allmännyttiga bostadsföretag, bostadskooperation m.m.)
- reglering av hyrorna (bruksvärdesystemet).

Bostadsfinansiering och bidragsregler har varit föremål för ett flertal utredningar under senare år. Den senaste är boendekostnadsutredningen, vars betänkande *Ny bostadsfinansiering* (SOU 1989:71) publicerades hösten 1989.

Vid sidan av de ovan nämnda styrmedlen kan också regleringen av själva byggandet i viss mån uppfattas som ett medel att nå specifika fördelningsmål, bl.a. genom att byggnormerna lägger fast en minimistandard för bostädernas kvalitet. Ofullständig information hos köparna om varans egenskaper och skillnader i företagens och samhällets värdering av säkerhets- och hälsorisker torde dock vara den marknadsbrist som spelar huvudrollen i detta fall. Liksom i andra delar av konsumentpolitiken får reglerande och övervakande myndigheter fylla en uppgift som ställföreträdande (och välinformerad) konsument. För andra regleringar på byggområdet utgör inverkan på den yttre miljön huvudmotivet. Såväl regleringarna som subventionssystemet kan verka kostnadshöjande.

Byggandet spelar en stor roll för sysselsättningen och samhällsekonomin. Det finns därför även en reglering av byggandet som är arbetsmarknads- och stabiliseringspolitiskt motiverad.

De förhållanden som rådde när en reglering eller subvention ursprungligen infördes kan ha förändrats och det är inte säkert att den har lett till avsett resultat. Det är därför nödvändigt att följa upp regleringens eller subventionens effekter och vid behov ändra regelsystemet. Inte minst den nu pågående EG-harmoniseringen motiverar en översyn av många regelsystem.

Som underlag för värdering av regleringar och subventioner krävs framför allt att man:

å ena sidan kan bedöma i vad mån åtgärderna har bidragit till uppfyl-

landet av de grundläggande målen för bostadspolitiken, och *å andra sidan* undersöker vilka icke önskade bieffekter, med avseende på kostnader, konkurrensförhållanden och prisbildning, åtgärderna dragit med sig.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har låtit utföra en bred studie om hittillsvarande subventionspolitik. I rapporten Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28) anges följande:

Subventioner (har) spelat en oklar och på flera punkter också oförutsedd roll på olika marknader. Syftet med 1973 års livsmedelssubventioner har varit att sänka konsumentpriserna. Det är svårt att säkert belägga att detta inträffat. Subventionsförmånen har till en huvuddel i stället läckt ut till livsmedelssektorns producent- och distributionsled. Bostadssubventioner har bidragit till en överefterfrågan på bostäder. Konsumentavgiften har hållits nere, men med ett starkt stigande subventionsåtagande som följd. Byggmarknaden har påverkats kraftigt. Priströrelserna har svårtolkade inslag. Hypotesen introduceras, att subventioner medverkat till en "prisskugga" på denna marknad. Med bara en svag anknytning till efterfrågan har priserna oavbrutet stigit på byggsektorns delmarknader. Via prishöjningar och kapitalisering av subventionsförmåner möter konsumenterna efterhand höga och stigande kostnader på bostadsmarknaden.

Kunskaperna om hur subventioner påverkar marknadens funktion är ofullständiga, men enligt kommitténs uppfattning finns det alltid en risk för att subventioner till en viss verksamhet minskar kostnadsmedvetandet bland de aktörer som deltar på marknaden, och detta oavsett hur subventionssystemet utformas. Störst är risken vid kostnadsrelaterade subventioner, särskilt om bidragsprocenten är hög, eftersom då både köpare och säljare blir mindre priskänsliga. Även med schabloniserade bidrag finns det en risk för att man försöker att utforma verksamheten så att den statliga subventionen maximeras, något som dock kan leda till samhällsekonomiskt dåliga lösningar. För att undvika negativa sidoeffekter av subventioner bör om schabloniserade bidrag används den parameter som ligger till grund för beräkning av bidragets storlek vara direkt relaterad till målet för den statliga subventionen, t.ex. bidrag till energibesparande åtgärder baserade på beräknad sparad energimängd. Ofta har man emellertid såsom inom

bostadspolitiken flera olika mål med det statliga stödet och det kan då vara svårt att konstruera ett enkelt schablonsystem utan negativa sidoeffekter.

Ett subventionssystem kan också verka kostnadsdrivande om det utformas så att det ger konkurrensfördelar åt vissa typer av företag.

Som nämnts i avsnitt 1.1 skall boendekostnadsutredningen bl.a. studera bostadssubventionernas effekter på prisutvecklingen. Konkurrenskommittén har därför inte gjort någon egen undersökning av denna fråga.

2.5 Regleringar och konkurrenslagstiftning

Konkurrenslagen (KL) har till ändamål att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet genom åtgärder mot skadlig konkurrensbegränsning. Lagen innefattar med andra ord den allmänna marknadslagstiftningen på konkurrensområdet men den tvingas vika för de särregleringar som införts på vissa områden. Särregleringar behöver inte nödvändigtvis ha formen av en särskild lag eller annan författning. Enligt propositionen med förslag till KL (prop. 1981/82:165, s. 185 ff.) kan det räcka med att ett särskilt regleringsmönster har trängt igenom och erkänts av statsmakterna. KL:s tillämpningsområde begränsas alltså i realiteten av särregleringarna. Det rör sig om en elastisk och över tiden föränderlig begränsning av KL:s räckvidd. Införs en ny särreglering, som innefattar konkurrensbegränsande regler om t.ex. marknadsinträde eller prissättning, inskränks i motsvarande mån möjligheterna att tillämpa KL. Slopas däremot en tidigare gällande särreglering av motsvarande slag vidgas automatiskt KL:s räckvidd.

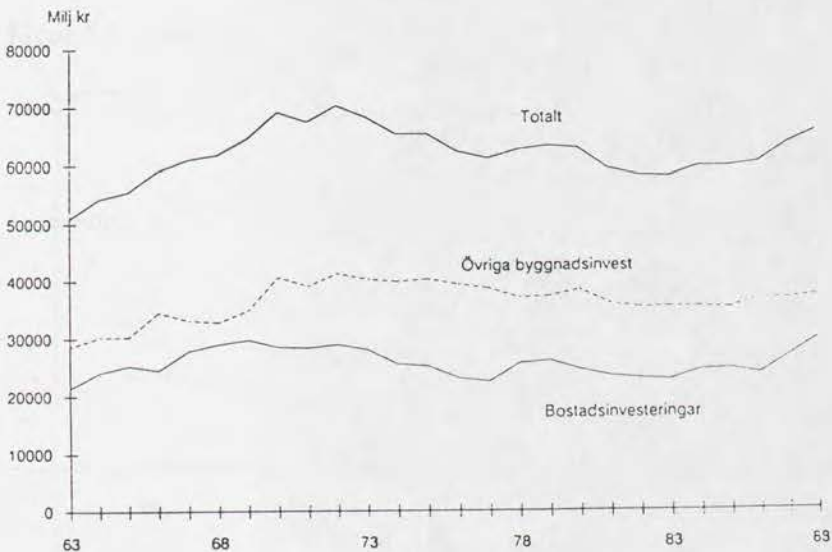
I detta delbetänkande kommer vi att behandla möjligheterna att minska regleringarna inom bygg- och boendesektorn och att i stället pröva möjligheterna att uppnå de bostadspolitiska målen genom en förstärkt konkurrens.

3. BYGG- OCH BOSTADSSEKTORN

3.1 Byggandet

Drygt hälften av samhällets totala bruttoinvesteringar utgörs av investeringar i byggnader och anläggningar. I figur 3.1 visas hur dessa investeringar utvecklats (i 1980 års priser) under 1960-, 1970- och 1980-talen, med uppdelning på bostadsinvesteringar och övriga byggnadsinvesteringar.

Figur 3.1 Bruttoinvesteringar i byggnader och anläggningar åren 1963 – 1988, milj.kr., 1980 års priser



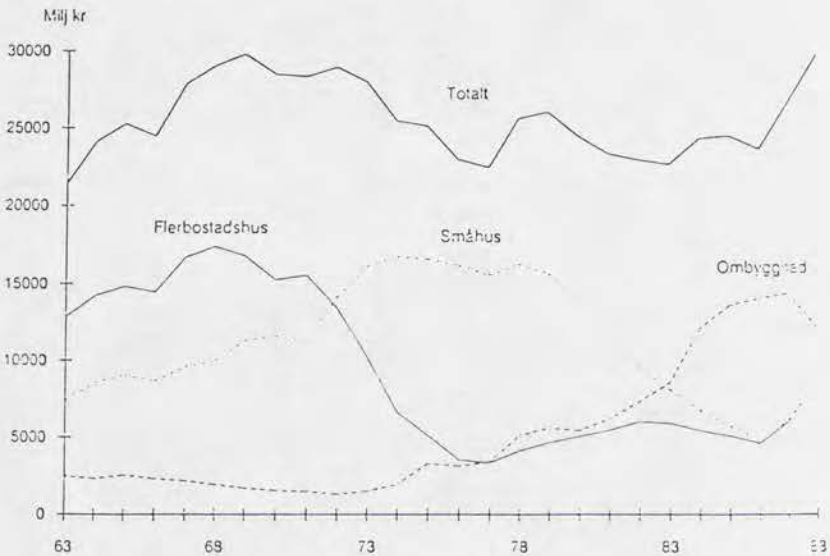
Källa: SCB, nationalräkenskaper

Byggnadsinvesteringarna uppvisar ett konjunkturmönster. De ökade under hela 1960-talet, nådde en topp i början av 1970-talet, sjönk under resten av 1970-talet och början av 1980-talet för att sedan åter öka under 1980-talets andra hälft.

I löpande priser uppgick de totala byggnadsinvesteringarna år 1988 till drygt 113 miljarder kronor. Av dessa utgjordes drygt 63 miljarder kronor av byggnadsinvesteringar utanför bostadssektorn.

Den följande framställningen inriktas på bostadsinvesteringarna. Dessa uppgick i löpande priser år 1988 till nära 50 miljarder kronor. Av figur 3.2 framgår hur de har utvecklats över tiden (i 1980 års priser) samt hur de har fördelats på nybyggnad (flerbostadshus resp. småhus) och ombyggnad.

Figur 3.2 Bruttoinvesteringar i permanenta bostäder åren 1963-88, milj.kr., 1980 års priser.



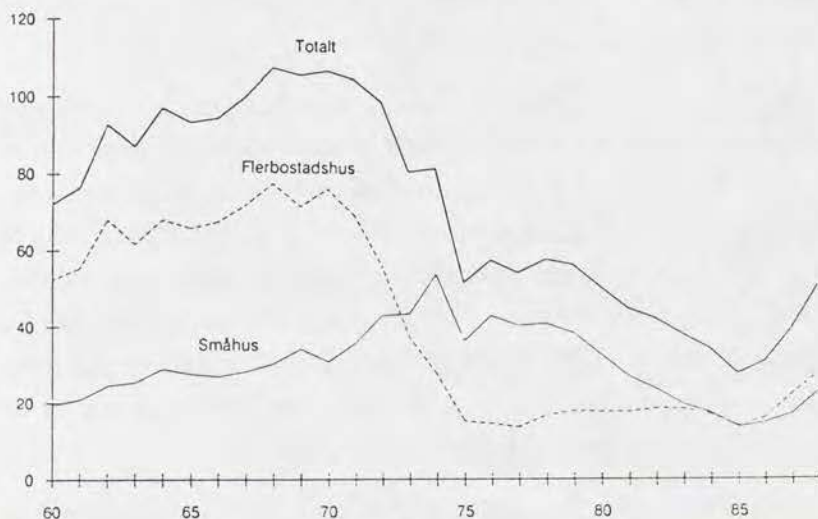
Källa: SCB, nationalräkenskaper.

I figuren syns de förändringar som skett i byggandets inriktning. Under 1960- och början av 1970-talet innebar miljonprogrammet att byggandet i huvudsak inriktades på flerbostadshus. Under 1970-talet övergick sedan större delen av byggandet till småhus och när den totala nyproduktionen minskade under 1980-talets början försköts byggandet, med hjälp av ROT-programmet (Reparation, Ombyggnad,

Tillbyggnad), till ombyggnation.

I figur 3.3 visas antalet lägenheter som påbörjats under åren 1960-88. I slutet av 1960-talet påbörjades årligen fler än 100 000 lägenheter. Femton år senare, i mitten av 1980-talet, var antalet påbörjade lägenheter färre än 30 000 per år. Siffrorna skall dock ställas i relation till det totala antalet lägenheter, som vid folk- och bostadsräkningen år 1985 var drygt 3,8 miljoner. Det kan då konstateras att nybyggnationen som andel av den totala bostadsstocken under den senaste 30-årsperioden varierat mellan 0,7 och 3 %. Det är således endast marginella årliga förändringar av bostadsstocken som åstadkoms även då mycket stora resurser satsas på nybyggnation. Det krävs därför en långsiktig satsning om man skall bygga bort en stor bostadsbrist.

Figur 3.3 Antal lägenheter i påbörjade hus, 1960-88, tusental



Källa: SCB, bostadsbyggnadsstatistik

3.2 Kostnadsutvecklingen

Det finns olika sätt att utifrån befintlig statistik mäta prisutveckling och kostnadsutveckling inom byggproduktionen. De viktigaste index-

serierna är entreprenadindex, faktorprisindex, byggnadsprisindex och SCB:s låneobjektstatistik.

Entreprenadindex E84 består av ett antal delindexar som används för att reglera för ökade löner och priser på byggmaterial, maskiner, transporter m.m. under byggnadstiden. För tillämpningen av E84 som kostnadsregleringsinstrument finns regler utarbetade av en kommitté med representanter för beställare och entreprenörer.

Även faktorprisindex mäter prisutvecklingen för de produktionsfaktorer som sätts in i byggnadsverksamheten. För faktorprisindex beräknas, till skillnad från E84, en totalindex vägd med produktionsfaktorernas relativa andelar av de totala byggkostnaderna. Vid beräkning av faktorprisindex antas således produktutformning och produktionsteknik definitionsmässigt vara oförändrade. De nuvarande vägnings-talen som används vid beräkning av faktorprisindex infördes år 1985. Vägnings-talen för entreprenörens kostnader baseras på underlaget till entreprenadindex E84. För byggherrens kostnader baseras vikterna på uppgifter från SCB:s låneobjektstatistik.

Byggmaterial och arbetslöner exkl. löneglidning utgör för bostadsbyggande tillsammans omkring 60 % av de totala kostnaderna som de mäts i faktorprisindex. Faktorprisindex beräknas med och utan löneglidning. Skälet att beräkna faktorprisindex utan löneglidning är att få en indexserie som kan användas för kostnadsreglering på motsvarande sätt som E84. Avsikten är därvid att i viss mån kompensera för produktivitetssökningar. Faktorprisindex inkl. löneglidning ger däremot en riktigare spegling av de faktiska kostnadsökningarna för de produktionsfaktorer som används i byggandet.

Produktionskostnaderna påverkas förutom av den genomsnittliga prisutvecklingen för produktionsfaktorerna även av förändringar i den relativa faktoranvändningen, produktivetsutvecklingen, förändrad utformning och kvalitet hos byggnaderna samt ändringar i vinstmarginaler i olika led, tomtkostnader och mervärde skatt.

Byggnadsprisindex avser att mäta prisutvecklingen på nya byggnader rensad från kvalitetsförändringar och olikheter i lokalisering. Efter år

1987 finns dock ingen beräkning av denna indexserie framtagna av SCB.

I SCB:s låneobjektstatistik görs beräkningar av produktionskostnaderna per kvadratmeter för flerbostadshus och gruppbyggda småhus med utgångspunkt från de kostnadsuppgifter byggherrarna lämnar in vid ansökan om statliga bostadslån. Statistiken, som omfattar de byggnadsprojekt där preliminärt beslut om statligt bostadslån lämnats, förs löpande. När man i den allmänna debatten talar om ökade byggnadskostnader avses i allmänhet produktionskostnaden per kvadratmeter, ett mått som dock inte täcker in alla aspekter när man skall beskriva kostnadsutvecklingen.

I tabell 3.1 redovisas årliga förändringar av produktionskostnaderna samt konsument- och producentprisindex.

Tabell 3.1 Årlig procentuell förändring av kostnader för att bygga bostäder (produktionskostnader per kvm) samt konsument- och producentprisindex

Period	Produktionskostnader		Konsumentprisindex	Producentprisindex
	Flerfamiljshus	Småhus		
1968-75	7,4	5,6	6,8	8,2
1975-80	17,2	15,2	10,0	8,0
1980-87	9,6	9,3	7,3	7,2
1987-89	10,5	12,2	5,9	6,5

Källor: Låneobjektstatistiken, Boverkets snabbstatistik över byggkostnaderna, Statistisk årsbok, SOS konsumentpriser, P 10 SM 8902, P 20 SM 8908 samt P 14 SM 8910. Kostnadsökningen 1988 och 1989 baseras på data för tredje kvartalet resp. år

Under 21 år har de reala kostnaderna i medeltal vuxit drygt två procent snabbare än priserna på i Sverige tillverkade industrivaror. I förhållande till konsumtionsvarornas priser är siffrorna ännu högre. Utvecklingen under 1980-talet, och särskilt de senaste två åren, antyder snarast att ökningstakten gått upp, även om prisstegringen åren

1975-80 var ännu starkare.

Det samhälleliga problemet blir mot denna bakgrund helt uppenbart. Kostnaderna för bostadsbyggandet stiger flera procentenheter snabbare per år än både konsumentpriser och producentpriser. Ett givet bostadsbyggnadsbehov skulle, om utvecklingen fortsatte som under 1980-talet, medföra att allt större andel av landets resurser i snabb takt skulle behöva avsättas för bostadsbyggandet.

Parallellt med att kostnaderna för bostadsbyggandet ökat har de statliga subventionerna av bostadsbyggandet också vuxit. Det gäller särskilt efter år 1975 då nuvarande räntebidrag infördes. Som framgår av tabell 3.2 har hyrorna i nybyggda lägenheter bl.a. av detta skäl ökat något långsammare än produktionskostnaderna i flerfamiljshus.

Tabell 3.2 Produktionskostnads- och hyresutveckling

Period	Årlig förändring av produktionskostnaderna per kvadratmeter (%)	Period	Årlig förändring av årshyran per kvadratmeter i tretrumslägenheter (%)	
			Nyproduktion	Beståndet
1968-72	4,3	1969-73	5,3	6,2
1972-77	14,5	1973-78	12,2	10,4
1977-81	15,9	1978-82	12,1	11,8
1981-87	8,6	1982-88	7,2	6,9

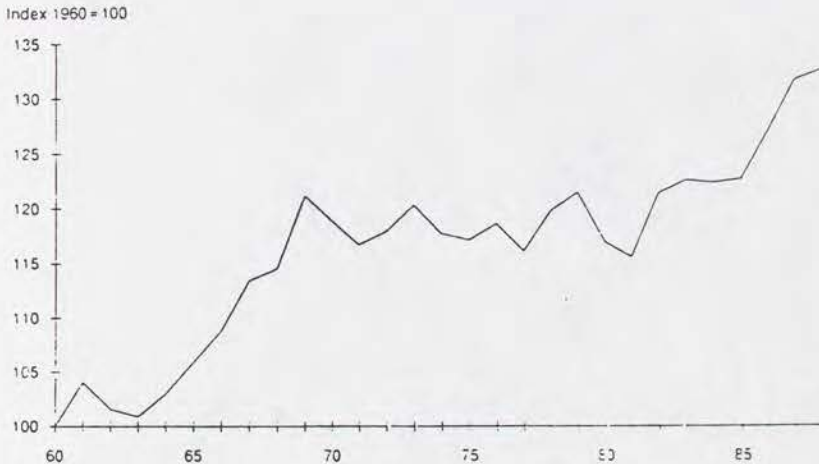
Källor: Bostads- och byggnadsstatistik årsbok 1981 och 1988, Bostads- och hyresundersökningen 1988 samt SPK 1990:1.

Hyrorna i beståndet påverkas givetvis mindre av produktionskostnadernas utveckling än hyrorna i nybyggda lägenheter. På grund av att många allmännyttiga företag har överfört finansieringen av en del av kapitalkostnaderna i nyproduktionen på hyrorna i det äldre beståndet, har dock produktionskostnaderna en viss direkt effekt också på den allmänna hyresnivån. Det finns emellertid en tendens till att det äldre beståndet på grund av kraftigt höjda hyror inte längre kan subventionera nyproduktionen i samma grad som tidigare.

I figur 3.4 visas hur hyrorna har utvecklats i förhållande till

priserna på konsumtionsvaror.

Figur 3.4 Relativ hyresutveckling, perioden 1960-1988.



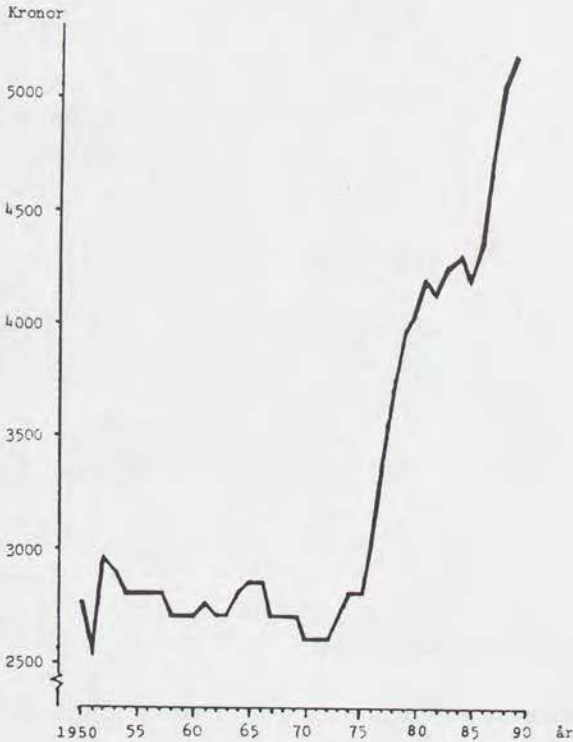
Källa: SPK:s bearbetningar av SCB-data.

Relativpriset är beräknat som delposten hyror i konsumentprisindex dividerat med totala konsumentprisindex. Som framgår av figuren ökade hyran i relation till andra varor under 1960-talet. Under perioden 1970-85 syns ingen trend, men därefter har hyrorna ökat i förhållande till övrig prisutveckling.

3.3 Orsaken till ökningen av byggkostnaderna

Statens institut för byggnadsforskning (SIB) har på uppdrag av Boendekostnadsutredningen analyserat de olika faktorer som kan förklara varför byggnadskostnaderna har ökat. I rapporten Byggnadskostnaderna – En analys av bostadsbyggandets långsiktiga kostnadsutveckling (Wigren och Engebeck, 1990) indelas efterkrigstiden i två huvudperioder med hänsyn till kostnaderna för byggande av flerbostadshus (se figur 3.5).

Figur 3.5 Reala produktionskostnader per kvm 1950-89
(Deflator är konsumentprisindex, där index 1980 = 1)



Under perioden 1950-75 steg de reala kostnaderna obetydligt. Därefter låg den årliga ökningstakten på i medeltal fyra procent. Vid mitten av 1970-talet inträffade alltså ett trendbrott. Detta gör att det blir särskilt intressant att jämföra perioden före och efter 1975. Av dataskäl har emellertid analysen inskränkts till perioderna 1968-75 samt 1975-87. I det sammanhanget bör man komma ihåg att år 1968, år 1988 och i något mindre grad även år 1987 var högkonjunkturår, mätt med lägenhetsproduktionens procentuella ökning, medan byggkonjunkturen var som lägst år 1975, dvs. produktionsminskningen var som störst.

Mellan åren 1968 och 1975 sjönk de reala produktionskostnaderna. Det berodde framför allt på en snabb utveckling av effektiviteten som förbättrades genom bl.a. ett produktionsanpassat byggande med stora

ingrepp i naturen samt användning av nya material och tekniker. Faktorpriserna steg under denna period i ungefär samma takt som under hela perioden 1968-87, medan produktinnehållets värde ökade långsamt eller till och med minskade. Produktinnehållets värdeförändring mäter husens kvalitetsutveckling och kostnadskonsekvenserna av ändringar i produktionens regionala fördelning. Byggekostnaderna är högre i storstäderna och om det byggs relativt mycket i dessa kommer index för byggekostnaderna att öka.

Perioden efter år 1975 karaktäriseras av en sjunkande effektivitet under flera år. En viss återhämtning skedde visserligen under 1980-talet, men det som framför allt skiljer perioden före år 1975 från den som kom efter är just omkastningen i effektivitetens utveckling. Den andra viktiga förklaringen till de mycket stora kostnadsökningarna efter år 1975 är att produktinnehållets värde tillväxte snabbt.

En liten del av skillnaderna mellan perioderna 1968-75 och 1975-87 kan återföras på skillnader i lägenhetsstorlek, på andelen lägenheter som byggts inom saneringsområden samt på den regionala fördelningen av byggandet. Den stora differensen vad gäller utvecklingen av produktinnehållets värde för flerfamiljshus sammanhänger dock med att värdet på andra egenskaper hos husen ökade under åren direkt efter miljonprogrammets slut. Dessa standardhöjningar kan ha orsakats av såväl ändrade byggnormer som frivilliga överenskommelser mellan byggherrar och entreprenörer. Samma fenomen uppträdde också för småhusen, men i det fallet spelar den minskade bostadsytan under 1980-talet en betydligt större roll för kostnadsökningen.

En viktig förklaring till att produktionskostnaderna har stigit är att faktorpriserna har ökat. Faktorprisindex är ett vägt medelvärde av priserna på de olika resurser som används vid byggandet, mätt i procent av de sammanvägda priserna under basåret. Vikterna utgörs av resursernas kostnadsandelar vid en viss tidpunkt.

De prisuppgifter som ligger till grund för faktorprisindex räknas vanligtvis exklusive rabatter, s.k. listpriser. Storleken på rabatterna varierar med konjunkturerna. I situationer med ett efterfrågeöverskott minskar eller försvinner rabatterna helt. Om man då fortsätter att

registrera listpriserna underskattas givetvis prisutvecklingens variationer.

I tabell 3.3 redovisas årlig procentuell förändring av realt faktorprisindex för flerfamiljshus med uppdelning på delkomponenterna arbetslöner, materialpriser, byggherrekostnader och övrigt.

Tabell 3.3 Årlig procentuell förändring av realt faktorprisindex och dess komponenter åren 1968-89

Flerfamiljshus					
	1968-75	1975-80	1980-87	1987-89	1968-87
Arbetslöner	2,5	3,3	0,8	3,8	2,1
Materialpriser	0,8	1,5	1,1	2,2	1,1
Byggherrekostnader ¹	1,2	3,5	-1,4	3,7	0,8
Övriga kostnader ²	3,0	3,3	0,1	2,2	2,0
Faktorprisindex	1,7	2,7	0,5	2,8	1,5

1) exklusive moms

2) inklusive moms

Arbetslönerna har stigit mest, sett över hela perioden 1968-89, dock inte mer än inom tillverkningsindustrin. Några större skillnader mellan perioderna före och efter år 1975 finns inte.

Materialpriserna ökade långsamt åren 1968-89 jämfört med andra kategorier, byggherrekostnaderna undantagna, men de har på 21 år stigit 30 % mer än priserna på svenska industrivaror i allmänhet. Bris-ter i datamaterialet kan givetvis förekomma, men en så stor skillnad som 30 % kan knappast förklaras av detta. Det förefaller också som om takten i byggmaterialets prisökningar var något långsammare före år 1975 än efter, vilket sannolikt sammanhänger med den svaga byggkonjunkturen med successivt allt mindre produktion i början av 1970-talet.

Byggherrekostnaderna består av fyra komponenter, nämligen allmän-

na byggherrekostnader, konsultkostnader, räntor under byggnadstiden samt mervärdeskatt. Tillsammans utgör de drygt 20 % av de totala produktionskostnaderna. Under 1980-talet har deras andel varit relativt konstant efter en ganska kraftig ökning under senare delen av 1970-talet. Ökningen berodde på att diskontot och mervärdeskatten höjdes, dvs. faktorer som en enskild byggherre inte kan påverka.

Av byggherrekostnaderna har de s.k. allmänna byggherrekostnaderna ökat mest. Dessa utgörs av ersättning för ledning, projektering och upphandling av byggprojektet samt vissa myndighetsavgifter. Deras omfattning bestäms av hur stora insatser byggherren själv gör och prisutvecklingen för dessa tjänster.

Som konstaterats ovan är det framför allt *effektivitetsutvecklingen* som skiljer perioden 1968-75 från tiden 1975-87. Nedgången efter miljonprogrammets slut kan förklaras med att projektstorlekarna minskade och att konjunkturerna, som före år 1975 gynnade effektivitetstillväxt, under åren 1975-87 hade en motsatt inverkan. Av allt att döma betydde de minskade projektstorlekarna mer för effektiviteten i produktionen av flerfamiljshus än för småhus.

För både flerfamiljshus och småhus finns en underliggande positiv trend till ökad effektivitet, som kan tolkas som resultatet av tekniska och organisatoriska förbättringar. Trenden är tre gånger starkare för småhusen.

I tabell 3.4 sammanfattas de kalkyler som SIB gjort över produktionskostnadernas ökning samt vad olika förändringar betytt för kostnadernas utveckling mellan åren 1968 och 1987. Man kan t.ex. se att omläggningen från exploaterings- till saneringsområden, materialprisernas ökning och den minskade projektstorleken svarade för ungefär lika stor del av kostnadsökningen vad gäller flerfamiljshus. Det framgår också att förändringen i "övriga egenskaper" lämnat det största bidraget. I det perspektivet är det givetvis otillfredsställande att inte närmare kunna precisera dessa övriga egenskaper. Trendfaktorn skulle också behöva en närmare analys. Denna har haft en avgörande betydelse för småhusbyggandet. Utan trendfaktorns tillbakahållande effekt skulle kostnadsutvecklingen för småhusen ha blivit i

stort sett lika hög som för flerfamiljshusen.

Tabell 3.4 Ökningen i produktionskostnaderna per kvm åren 1968-87 samt olika faktorerers bidrag till denna

	Flerfamiljs- hus	Småhus
Kostnadsökning (kronor)		
nominellt	6 918	5 770
realt (1990 års producentpriser för tillverkade industrivaror)	1 923	991
Andel av kostnadsökningen (procent) som beror på förändringen i:		
Produktinnehållets värde	+ 54	+ 94
varav		
genomsnittslig lägenhetsstorlek	- 5	+ 59
projektbelägenhet		
regional fördelning av byggandet	+ 5	+ 3
övriga egenskaper	+ 39	+ 16
Faktorprisindex	+ 56	+ 123
varav		
arbetslöner	+ 21	---
materialpriser	+ 16	---
byggherrekostnader	+ 6	---
övriga resurspriser	+ 13	---
Effektiviteten	- 9	- 117
varav		
projektstorlek	+ 15	
andel privata ägare	- 3	+ 58
vinstmarginaler i entreprenadledet	0	0
trendfaktorn	- 21	- 177
Summa	101	100

För annat byggande än bostadsbyggande förs ingen löpande statistik över kostnadsutvecklingen. Eftersom det här ofta rör sig om lokaler med mycket skilda funktioner och egenskaper är det svårt att jämföra byggkostnader. För några typer av byggnader, bl.a. statliga förvaltningsbyggnader, vissa sjukvårdslokaler, friliggande daghem och servicehus har för vissa perioder uppgifter om byggkostnadsutvecklingen sammanställts. I betänkandet Regional byggkostnadsutveck-

ling (Ds Bo 1985:4) konstaterades att kostnadsutvecklingar för bostadsbyggandet inte skiljer sig från kostnadsutvecklingen i annat byggande.

4. BESKRIVNING OCH ANALYS

4.1 Byggprocessen och regleringarna

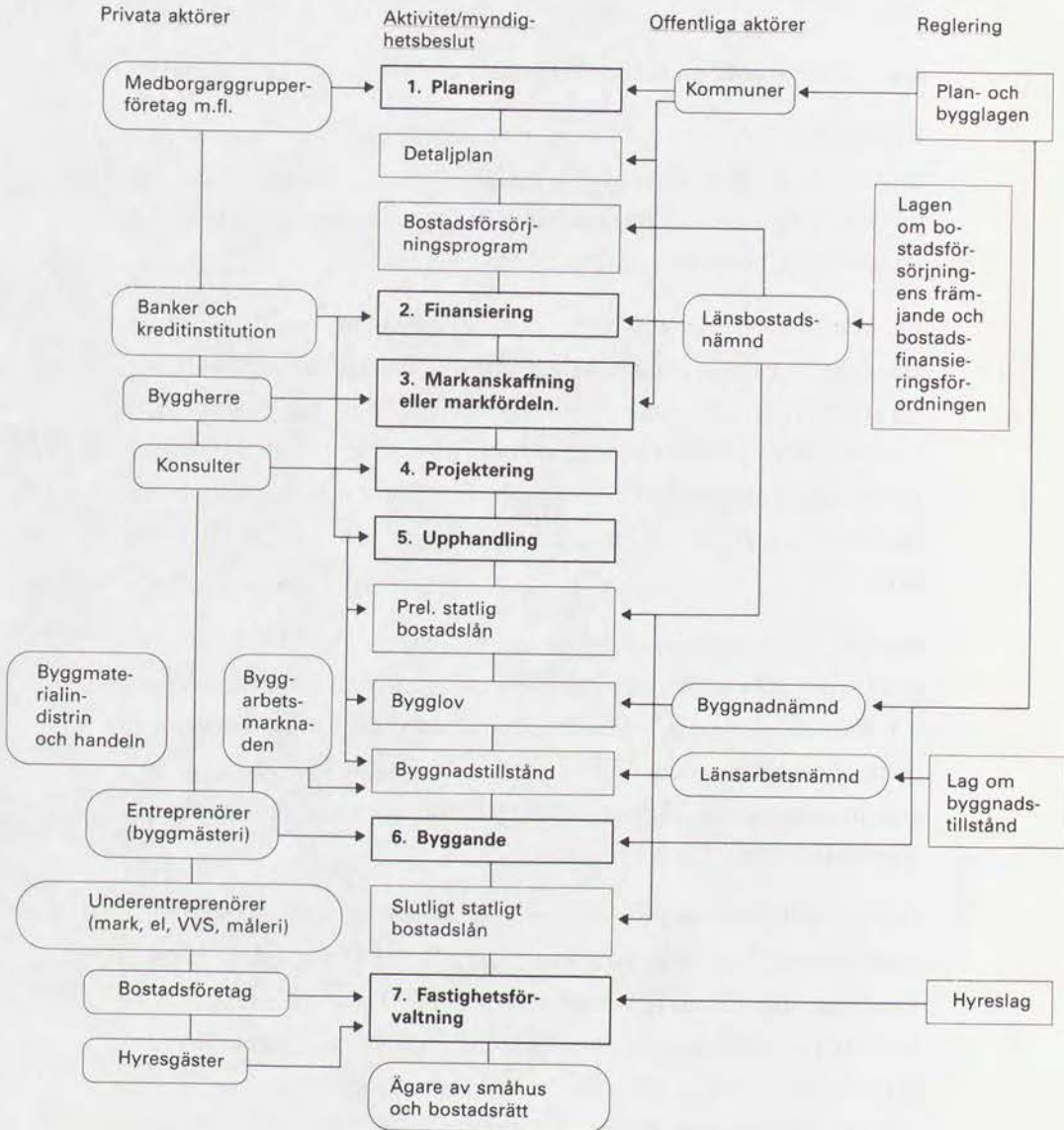
Byggproduktionen har stor betydelse för samhällsekonomin. Byggnadsinvesteringarna svarar för drygt hälften av samhällets totala bruttoinvesteringar och av byggnadsinvesteringarna svarade år 1988 bostadsinvesteringarna för omkring 44 %.

Ett utmärkande drag för bygg- och bostadsektorn är att den under årens lopp varit föremål för en mängd reglerande åtgärder från statsmakternas sida. Detta kan bl.a. förklaras av byggandets stora betydelse för samhällsekonomin och boendets stora betydelse för hushållen, såväl ekonomiskt som socialt. Framför allt bostadsproduktionen och boendet har stora inslag av regleringar och statliga subventioner.

Den statliga styrningen av byggandet och boendet berör stora delar av marknaden från planeringen av byggandet till själva boendet. I figur 4.1 visas de viktigaste leden i byggprocessen, samt vilka aktörer som deltar i de olika leden. Vidare visas vilka statliga regelsystem som styr processen och vilka myndighetsbeslut som kan krävas vid genomförandet av ett byggprojekt.

Det bör understrykas att beskrivningen innebär en stark förenkling av verkligheten. Byggprocessen kan således i det första ledet innehålla ytterligare aktiviteter, t.ex. fastighetsbildning. Det sista ledet kan även innehålla t.ex. förmedling eller försäljning av bostäder samt reparationer och om- och tillbyggnader. Vidare finns det ytterligare regleringar och myndighetstillstånd som kan krävas, t.ex. tillstånd enligt miljöskyddslagen och arbetsmiljölagen, skyddsrumsbeked enligt civilförsvarslagen och tillstånd enligt fornminneslagen. Det kan även utgå annat statligt stöd än enligt bostadsfinansieringsförordningen, som bara avser bostäder och lokaler som utgör komplement till bostäder. Exempel på andra stöd är statsbidragen för byggande av samlingslokaler, skyddsrum och vägar.

Figur 4.1 Byggprocessen



Sambanden mellan de privata aktörer, som visas i figur 4.1, uttrycker ett köpare/säljare-förhållande. I regel har aktörerna full frihet att ingå avtal och kontrakt inom ramen för gällande generella rättsliga regleringar (konkurrenslagen, avtalslagen m.m.). Priser och leveransvillkor bestäms då av tillgång och efterfrågan.

Inom bygg- och boendesektorn finns dock vissa begränsningar i den fria marknaden. För bostäder med hyresrätt bestäms enligt bruks-värdeprincipen hyrornas storlek efter förhandlingar mellan fastighetsägarna och hyresgästernas organisationer. Inom det bostadsbyggande som sker med statliga lån finns en form av prisreglering genom den kontroll av byggkostnaderna som länsbostadsnämnden utövar. För annat byggande än bostadsbyggande har under vissa perioder tillstånd krävts för igångsättning.

Lönerna för byggnadsarbetarna bestäms genom kollektivavtal. De löneformer som tillämpas inom branschen, vanligen ackordsersättning baserad på en förhandling, ger dock ett stort utrymme för löneglidning, särskilt om byggarbetsmarknaden är "överhettad". Härigenom kan marknadskrafterna slå igenom på lönebildningen.

Vissa byggmaterial har under perioder varit föremål för prisreglering. De utvärderingar som gjorts av prisregleringslagens tillämpning har dock visat att regleringen av priserna inte långsiktigt har hindrat prishöjningar att slå igenom och att den samtidigt haft negativa effekter på marknadens funktionssätt. I det följande beskrivs översiktligt de olika leden i byggprocessen samt analyseras olika problem vad gäller regleringar, konkurrensförhållanden, prisutveckling m.m

4.2 Planering

4.2.1 Regelsystemet

Kommunerna har i Sverige under lång tid haft ett direkt ansvar för byggandet och boendet. Enligt lagen om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande (1947:523) skall kommunerna bl.a. göra upp en bostadsförsörjningsplan till ledning för den framtida

bostadsproduktionen. Bostadsförsörjningsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige. Programmet avser det planerade bostadsbyggandets omfattning och inriktning (t.ex. typ av ägarkategori, lägenhetsfördelning m.m.) och omfattar en tid av 3-5 år. Det skall numera även innehålla planer för bostadsförbättringsåtgärder i befintlig bebyggelse samt åtgärder för att förbättra bostadsförhållandena för gamla, handikappade och långvarigt sjuka.

I plan- och bygglagen (PBL) som trädde i kraft den 1 juli 1987 regleras kommunernas ansvar och befogenheter att påverka markanvändningen. För större nybebyggelse och bebyggelseförändringar skall kommunerna upprätta en detaljplan som skall antas av kommunfullmäktige. Detaljplanen, som ersätter de tidigare stadsplanerna och byggnadsplanerna, är bindande för myndigheter och enskilda. När en detaljplan antas för ett visst område skall planen ge besked om hur bebyggelsen skall placeras och utformas. En ansökan om bygglov som är förenlig med planens bestämmelser kan normalt inte avslås så länge planen gäller. Detaljplanen reglerar alltså byggrättigheter.

PBL och lagen om bostadsförsörjningens främjande innehåller regler som syftar till att ge fastighetsägare, hyresgäster och andra intressenter möjlighet att påverka markanvändningen och inriktningen av det framtida byggandet. De kommunala organen har dock den avgörande beslutskompetensen. Normalt kan inte något byggande komma till stånd om inte kommunen antagit en detaljplan. Det kommunala planmonopolet utgör ett viktigt kommunalt styrinstrument.

Till en detaljplan hör en *genomförandebeskrivning*. Beskrivningen skall omfatta de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen. Antagandet av detaljplanen innebär att kommunen åtar sig att för sin del genomföra planen enligt genomförandebeskrivningen.

I samband med ett antagande av en detaljplan upprättas ofta ett exploateringsavtal. I avtalet regleras de ekonomiska åtagandena för olika parter (köpeskilling för mark, exploateringsbidrag, anslutningsavgifter m.m.) Därutöver kan vid behov också åtaganden som gäller

ansvaret för den yttre miljön, lägenhetsfördelning etc. regleras i avtalet.

Enligt den nya lagen om exploateringssamverkan kan fastighetsägare gå samman i en samfällighetsförening och gemensamt sluta ett exploateringsavtal med kommunen och ansvara för att området exploateras. Denna form av samverkan, som främst är aktuell vid förnyelse av äldre villa- och fritidshusområden, i kvarter med äldre flerbostadshus och i industriområden, har dock hittills tillämpats i liten utsträckning.

4.2.2 Problem

När efterfrågan på bostäder ökade i mitten av 1980-talet fanns det i många kommuner inte en tillräcklig planberedskap för att snabbt komma igång med bostadsbyggandet. I en promemoria 1989-06-26 om bostadsförsörjningsplaneringen skriver riksrevisionsverket följande:

I många kommuner anger man en bristande eller dålig planberedskap som skäl för förseningar. Anledningen kan vara att man har en låg kapacitet på stadsarkitektkontoren, en kapacitet anpassad efter ett lågt nybyggande. På frågan om det är möjligt och önskvärt med högre planberedskap är svaren motsägelsefulla. Det kan vara önskvärt men samtidigt är det svårt att hålla planer på lager. Redan inom ett år kan förutsättningarna ha förändrats så mycket att planerna måste göras om.

I promemorian konstateras vidare att dubbelarbete förekommer genom att både byggfirman och stadsarkitektkontoret gör upp ritningar för samma projekt. En allvarlig orsak till förseningar ansågs vara ständigt skiftande förutsättningar genom politiska beslut. Ett exempel på detta är räntehöjningen för ombyggnadslån som genomfördes hösten 1988 och som syftade till att föra över resurser till nybyggnation av bostäder. Byggföretagen upplevde räntehöjningen som mycket negativ, eftersom man bara någon månad tidigare infört tillsvidareanställning för byggnadsarbetare och eftersom de företag som byggts upp för att genomföra det s.k. ROT-programmet inte var anpassade

för nybyggnation.

Beträffande PBL konstaterades följande i riksrevisionsverkets promemoria:

Den nya plan- och bygglagen medger ett ökat utrymme för överklaganden i planärenden bl.a. genom att antalet intressenter utökats. I kommunerna och på länsstyrelsernas planenheter har man också noterat ett ökat överklagande. Besvären bifalles sällan men proceduren verkar fördröjande på de projekt som överklagas.

Stor-Stockholms planeringsnämnd har låtit genomföra en studie av genomförandeproblem i bostadsbyggandet inom Stor-Stockholm 1989. I rapporten "Varför byggdes inte bostäderna?", maj 1990, konstateras att kommunerna i början av år 1989 planerade att 15 800 lägenheter i flerbostadshus och gruppbyggda småhus skulle få beslut om statliga bostadslån under året, men att i själva verket bara en tredjedel av dessa fick det. Ca 150 projekt som förväntades bli i-gångssättningsklara försenades åtminstone över årsskiftet. Utredningsresultaten pekar på höga produktionskostnader som den främsta orsaken till förseningar. I 29 % av fallen anges planproblem som huvudskäl varav 9 % hänförs till planproceduren och 20 % till lokala opinioner och överklaganden. I rapporten sägs att förseningarna endast i mindre grad verkar att ha orsakats av planprocessen i sig. Faktorer som besvärliga områdesförhållanden och starkt lokalt motstånd mot en planerad bebyggelse är viktigare förseningsorsaker. Samtidigt påpekas emellertid att planprocessen behöver förbättras och att det i bl.a. Stockholm och Järfälla pågår utredningar och försök att effektivisera plan- och genomförandeprocessen.

Detaljplanerna är i många fall mycket låsande och ger inte möjlighet till ett ekonomiskt byggande. De åtgärder som kan vidtas i senare led av byggprocessen har ofta mindre effekt på totalkostnaden jämfört med vad som kan uppnås i planeringsskedet. Byggsprisutredningen (SOU 1982:34) angav i detta sammanhang följande:

Utredningen förordar att väsentligt större anspråk ställs på kostnadsutredningar i stadsplaneprocessen så att framför allt de kommunala besluten i stadsplanefrågor grundas på relevanta upplysningar gällande planens kostnader för kommunen och för de boende. Det bör vara möjligt att förse varje planförslag med en prislapp, som gör det möjligt för beslutsfattarna att pröva pris- och kvalitetsegenskaperna i ett sammanhang. Kostnadsutfallet för de blivande boende som en följd av enbart planen kan därvid översättas till motsvarande del av boendekostnaden.

I många kommuner är alltjämt de ekonomiska aspekterna dåligt integrerade i planeringsarbetet. Kostnadsutredningar görs ofta i ett sent skede och omfattar bara kapitalkostnader, men inte driftkostnader och verksamhetskostnader för olika alternativ. Även exploateringsavtalet tillkommer ofta sent och är sällan samordnat med genomförandebeskrivningen som numera enligt PBL skall finnas i anslutning till en detaljplan.

4.2.3 Förhandlingsplanering

Initiativet till planeringen av samhällsbyggandet har traditionellt kommit från de kommunala organen. Detta är också vad som förutsatts i förarbetena till nuvarande lagstiftning inom byggområdet. Bl.a. till följd av bristande kommunala planeringsresurser har stora byggföretag börjat att engagera sig i planeringsverksamheten och att förhandla med kommunerna för att få till stånd vissa projekt. I dag handlar det inte bara om att presentera ritningar på husen. I stället presenterar man färdiga planer med bostäder, arbetsplatser och lokaler för olika typer av service. Infrastrukturen ingår också, t.ex. att bygga nya spår för tunnelbana och tåg samt vägar och parkeringsplatser för bilar. Dessutom erbjuder man en fördelaktig finansiering i ersättning mot t.ex. byggrätter för lokaler. Kommunerna, som i dag arbetar med strama budgetar, är ofta intresserade av sådana lösningar.

Denna utveckling är särskilt påtaglig i Stockholms län och Göteborgs och Bohus län. I dessa län har man försökt att utnyttja lagen om byggnadstillstånd för att styra över resurserna till bostadsbyggandet

och man har också för att få igångsättningstillstånd för ett mera lönsamt lokalbyggande tagit fram olika kombinationsprojekt.

En fördel med att byggföretagen på detta sätt engagerar sig i samhällsplaneringen är att planerna kan bli bättre anpassade till företagens produktionsteknik och till de ekonomiska realiteterna. Företagen kan få en långsiktighet i sin verksamhetsplanering och en jämn sysselsättning av arbetskraften. Detta kan leda till lägre produktionskostnader.

Nackdelen med utvecklingen är dock att allmänheten på grund av den vanligen mycket snabba beslutsprocessen får mindre insyn och reellt inflytande över planeringen och att byggandet inte sker i överensstämmelse med de mål och den översiktsplan som kommunen fastställt. Kvaliteten på bebyggelsemiljön kan därför bli sämre. Konkurrensen på marknaden försämras också genom att det bara är mycket stora byggföretag som klarar sådana projekt.

4.2.4 Konkurrensförhållanden

Det kommunala planmonopolet innebär att det egentligen inte förekommer någon konkurrens i planeringsledet, något som inte heller är avsikten. I arbetet med att ta fram planeringsunderlag och alternativa planförslag har kommunen dock möjlighet att utnyttja konsulter och vid val av konsulter förekommer en viss konkurrens (se avsnitt 4.5). Utvecklingen mot förhandlingsplanering innebär också att fler aktörer deltar i planeringsprocessen, men innebär samtidigt en risk för att de demokratiskt valda organen i kommunen inte får en tillräcklig insyn i planeringsarbetet.

I vissa fall kan även en konkurrens mellan olika kommuner förekomma vad gäller möjligheten att erbjuda företagen byggrätter. Med hänsyn till att kommunerna numera är stora och ofta utgör naturliga geografiska områden är denna konkurrens dock begränsad. Byggregleringen som syftar till en jämnare sysselsättning och lägre arbetslöshet inom byggverksamheten innebär också att konkurrensen mel-

lan olika kommuner och byggherrar i en region begränsas.

4.3 Finansiering

I byggprocessen, alltifrån anskaffningen av mark till den löpande fastighetsförvaltningen, krävs tillgång till kapital. I den valda beskrivningsmodellen har finansieringen tagits in som led nummer två, men den kommer således även in i senare led.

4.3.1 Typer av lån

Byggandet av hus och anläggningar kräver stora investeringar. Vid bostadsbyggande är lånen uppdelade i först kortfristiga byggnadslån (byggkreditiv) och sedan långfristiga fastighetslån.

Byggnadslån används för att finansiera utläggerna under byggnadstiden och lånas vanligen från bank. Tidigare var det främst affärsbankerna som finansierade byggarbetena, men nu konkurrerar även sparbanker och andra kreditinstitut om att ge byggnadslån.

När huset står färdigt byts byggnadslånet ut mot en kombination av långsiktiga lån från något kreditinstitut och om det gäller bostäder ett statligt bostadslån. Dessutom måste kostnader som överstiger dessa lån täckas av egen insats eller av ett topplån som tas på den öppna marknaden.

Statliga bostadslån kompletterar de bottenlån som erhålls av olika kreditinstitut. De lämnas både för nybyggnad och ombyggnad samt till lokaler som betjänar ett bostadsområde. Nästan samtliga bostadshus som byggs i dag, både småhus och flerbostadshus, har statliga bostadslån.

Den viktigaste stödformen inom bostadsfinansieringssystemet är räntebidrag och skattesubvention till egnahemsägare. Båda dessa subventioner uppgick år 1989 till drygt 17 miljarder kronor.

Räntebidraget beräknas som skillnaden mellan de faktiska räntekost-

naderna, upp till viss nivå, för bottenlån och bostadslån och en av staten garanterad räntekostnad för dessa lån. Den garanterade räntesatsen beror på låntagarkategori och om lånen går till nybyggnad eller ombyggnad. Den garanterade räntan höjs årligen på visst sätt tills marknadsränta uppnås.

Räntestöd beviljas även för vissa underhålls-, reparations- och energisparåtgärder.

4.3.2 Regler för statliga bostadslån

Vid beräkning av bostadslån och räntebidrag fastställer länsbostadsnämnden ett låneunderlag. Vid nybyggnad - utom såvitt gäller låntagarbyggda egnahem - fastställs låneunderlaget med utgångspunkt i de faktiska kostnaderna för projektet med vissa begränsningar, s.k. produktionskostnadsanpassad belåning (PK-belåning). Ett system med huvudsakligen schablonmässiga belopp för mark- och byggnadskostnader (s.k. schablonlåneunderlag) används härvid för begränsning av låneunderlaget. Begränsningen innebär att produktionskostnader som är större än 125 % av schablonlåneunderlaget, s.k. överkostnader, inte påverkar storleken av det statliga bostadslånet och räntebidraget.

Bostadslånet utgår med en viss andel av låneunderlaget. Denna andel beror av vilken ägarkategori byggherren tillhör. För kommuner och allmännyttan uppgår det statliga bostadslånet till 30 %, för kooperativa företag till 29 % och för övriga lånesökande till 25 % av låneunderlaget.

För att bedöma fastighetens värde som säkerhet för de lämnade lånen fastställs ett pantvärde. Pantvärdet bestäms av låneunderlaget utökat med lokaler och andra tillägg som höjer pantens värde men inte berättigar till utökade statliga lån.

För att anpassa låneunderlag och pantvärde till regionala skillnader i kostnader används en s.k. ortskoefficient. Ortskoefficienten skall återspegla kostnadsskillnader mellan olika regioner, främst i fråga om

frakter och löner.

Under tiden mellan preliminärt och slutligt lånebeslut korrigeras låneunderlaget för flerbostadshus och gruppbyggda småhus för inträffade kostnadsförändringar med tidskoefficienten (Tik). Denna baseras på utvecklingen av SCB:s faktorprisindex för gruppbyggda småhus med antagandet att produktiviteten förbättras med 0,2 % per månad. Tidskoefficienten används dessutom för att med hänsyn till kostnadsutvecklingen fastställa högsta försäljningspris för gruppbyggda småhus.

En rad villkor måste vara uppfyllda för att få rätt till statliga bostadslån. Regler för beräkning av schablonlåneunderlag finns i förordningen (1978:384) om beräkning av låneunderlag och pantvärde samt i boverkets föreskrifter till denna förordning (BFS 1989:23). I schablonlåneunderlaget ingår markkostnader, byggnadskostnader och byggherrekostnader.

Reglerna för markbelåningen ändrades den 1 juli 1988. Markkostnaderna delas nu upp i tre delar: tomtkostnader, exploateringskostnader och va-kostnader. Beloppen för dessa får inte överstiga vissa av regeringen fastställda maximibelopp.

I områden med höga markpriser till följd av särskilt gott bostadsläge har länsbostadsnämnden hittills kunnat bevilja lägestillägg. Dessa tillägg kommer successivt att slopas.

Schablonlåneunderlaget för *byggnadskostnaderna* var ursprungligen tänkt att motsvara de verkliga produktionskostnaderna och baserade sig på kostnadsberäkningar för ett typhus. Det ursprungliga typhuset kan dock enligt gällande regler inte längre byggas och det förekommer praktiskt taget inga projekt som ryms inom schablonunderlaget.

År 1980 infördes en möjlighet att få statliga bostadslån och räntebidrag på den faktiska produktionskostnaden, även om denna var högre än schablonlåneunderlaget. En förutsättning var dock att projektet upphandlats i anbudskonkurrens. År 1983 gavs möjlighet till en sådan produktionskostnadsbelåning även för egenregiprojekt och förhandlingsentreprenader, förutsatt att detta inte blev dyrare än de

projekt som upphandlats i konkurrens.

Hösten 1986 infördes en begränsning i den s.k. produktionskostnadsanpassade belåningen genom att en räntebidragstrappa infördes. Denna innebär att räntebidrag utgår för halva marknadsräntan för den del av kostnaden som överstiger 110 % av schablonlåneunderlaget. För kostnader över 125 % av schablonlåneunderlaget utgår inget räntebidrag. Sådana överkostnader måste således finansieras med lån till marknadsränta eller med egen insats.

I boverkets nya regler (BFS 1989:23) är schablonbeloppen bättre anpassade till dagens byggkostnader. De nya reglerna får användas fr.o.m. oktober 1989 och skall obligatoriskt användas fr.o.m. den 1 juli 1990.

De nya reglerna består av en baskalkyl som byggs upp av ett antal delbelopp för grundkonstruktion, väggar, tak, installationer m.m. Beloppen avser material och utförande som uppfyller kraven i nybyggnadsreglerna.

Tillägg till baskalkylen ges för åtgärder som syftar till eller avser:

- lägre energiförbrukning
- mindre kostnader för drift och underhåll
- åtgärder som medför högre standard
- särskilt kostnadskrävande utformning av hus eller yttre miljö
- att underlätta framtida förändringar av byggnaden

Dessa tillägg är dock begränsade till 25 000 kr. per lägenhet, förutom för sistnämnda typ av åtgärder där maximibeloppet är 50 000 kr.

Härutöver får ett antal övriga tillägg i vissa fall göras. Till schablonbelopp för baskalkyl skall tillägg även göras med skäligt belopp för byggherrekostnader.

Som nämnts skall de schablonbelopp som används i den nya beräkningsmetoden motsvara de verkliga byggkostnaderna. För att inte öka statens kostnader skall därför summan av baskalkyl, tillägg till baskalkyl samt övriga tillägg, omräknas med justeringsfaktorn 0,8.

Även de nya reglerna är omfattande (63 sidor). Hittills har de nya reglerna bara tillämpats i ett fåtal ärenden. Erfarenheterna är således begränsade. Det förefaller dock som om de, särskilt för småhus, i allmänhet ger någon eller några procent högre låneunderlag än enligt de gamla reglerna.

4.3.3 Överkostnader och kostnadskontroll

Länsbostadsnämnden prövar inte enbart storleken på bostadslån och räntebidrag, utan även de totala produktionskostnaderna. Om dessa bedöms som alltför höga kan ansökan om bostadslån och räntebidrag avslås helt.

Länsbostadsnämndernas kostnadskontroll var tidigare knuten till de s.k. överkostnaderna. I propositionen 1987/88:48 anges att kostnadsprövningen bör avse frågan om kostnaderna för byggnadsprojektet är skäligen med hänsyn till produktionsförhållandena och projektets allmänna kvalitet.

Beviljandet av statliga bostadslån och räntebidrag får genom det kostnadstak, som vissa länsbostadsnämnder tillämpat som riktvärden för högsta godtagbara produktionskostnad per kvadratmeter lägenhetsyta, effekt på ny- och ombyggnadstakten. De senaste årens kraftiga prisökningar har medfört att statliga lån i många fall inte beviljats byggnadsprojekt på grund av att de bedömts vara för dyra.

I dagens nyproduktion överstiger i de flesta fall de faktiska produktionskostnaderna schablonlåneunderlaget. Orsaken är de kraftiga kostnadsökningarna under senare år och att beräkningsschablonerna förutsätter en fortlöpande produktivitetsutveckling med 0,2 % i månaden.

Den genomsnittliga överkostnaden var under år 1989 27,5 %. Drygt 50 % av objekten hade överkostnader överstigande 25 %. Under de senaste åren har objekt med överkostnader över 35 % ökat kraftigt.

För flerbostadshus var den genomsnittliga överkostnaden 14 % under år 1986, 23 % under år 1987 och 24 % under år 1988. Överkostnaden

har således stigit med omkring 5 % om året samtidigt som den genomsnittliga produktionskostnaden stigit med omkring 15 % om året de senaste åren.

Kostnadsproblemet är störst i storstäderna. I Stockholms län var överkostnaden andra halvåret 1989 i genomsnitt hela 47 % för flerfamiljshus och 25 % för småhus. I Stockholms län var nybyggandet mätt i form av beviljade bostadslån drygt 10 000 lägenheter år 1987 och år 1988, men år 1989 minskade antalet beviljade lån med 1/3. Trots detta har överkostnaderna under år 1989 fortsatt att öka kraftigt.

Räntetrappan innebär att för flerfamiljsprojekt med överkostnaden 47 % måste en stor del av produktionskostnaden finansieras till marknadsmässig ränta. Konsekvensen härav blir mycket höga boendekostnader i nyproduktionen och en ökad hyressplittring.

4.3.4 Konkurrensförhållandena på kreditmarknaden

Bankerna är de i särklass största instituten på kreditmarknaden och de hade vid 1988 års utgång en total balansomslutning på 1 191 miljarder kronor. De kan indelas i tre kategorier; affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker. Bankerna är de enda kreditinstitut som får motta inlåning på konto från allmänheten. De har långvarig tradition och erfarenhet av kreditbedömning och tack vare deras omfattande nät av lokalkontor runt om i landet har de i jämförelse med andra kreditinstitut nära kontakt med allmänheten.

Mellanhandsinstitut är specialiserade främst på långfristig upp- och utlåning inom t.ex. bostads-, lantbruks-, sjöfarts- och exportsektorn och har inom resp. område särskild kompetens och kunskap. De är organiserade som kreditaktiebolag eller hypoteksinstitut. Mellanhandsinstitutens balansomslutning vid 1988 års utgång uppgick till 840 miljarder kronor.

En tredje grupp av aktörer på kreditmarknaden är *finansbolagen*. Vid utgången av år 1988 hade dessa institut en total balansomslutning på 171 miljarder kronor. Bolagen är ofta specialiserade på en viss typ av

kortfristig verksamhet, som exempelvis leasing, factoring, kontokort m.m. Finansbolagen finansierar sin utlåning i huvudsak genom kortfristig upplåning. Bolagen konkurrerar med bankerna på många områden men har mindre ofta lokalkontor utan sköter utlåningen på central nivå.

Ytterligare en stor grupp av aktörer på kreditmarknaden är *försäkringsbolagen*. En inte oväsentlig del av bolagens placeringar utgörs av direktlånggivning mot säkerhet av in-teckning i fast egendom. Det är företrädesvis fråga om större lån. Försäkringsbolag har inte fått förlägga lång kreditgivning till särskilda bolag eftersom detta har ansetts komma i konflikt mot det allmänna förbudet mot annan rörelse. Försäkringsbolagen har emellertid nu funnit en formel för att med hjälp av närstående stiftelser majoritetsäga finansbolag som vunnit myndigheternas godkännande. Någon upplåning på marknaden får emellertid inte förekomma i försäkringsbolagsägda finansföretag.

På den svenska marknaden är det ett fåtal kreditinstitut som är helt självständiga och oberoende. Flertalet av dem finns inom olika finansiella koncerner, exempelvis sådana där koncernens moderbolag är en bank med kreditaktiebolag, finansbolag och fondkommis-sionsbolag som dotterbolag. Det finns också exempel på att dessa institut organiserats som dotterbolag med ett icke rörelsedrivande bolag som moderbolag, holdingbolagsmodellen.

Den svenska kreditmarknaden har under efterkrigstiden relativt sett varit mycket hårt reglerad. Statsmakterna har med hjälp av olika instrument sökt styra kreditförsörjningen till olika prioriterade sek-torer så att dessa fått erforderligt kapital. Fram till mitten av 1960-talet var industrins investeringar den högst prioriterade sektorn och därefter kom bostadsbyggandets kreditbehov i förgrunden. Även sta-tens kreditbehov gavs hög prioritet från mitten av 1970-talet och framåt.

Under 1980-talet har den svenska kreditmarknaden genomgått omvälvande förändringar. Förutom kraftig expansion av marknaden har tekniska och finansiella innovationer introducerats samtidigt med att en stor mängd regleringar upphävts. En faktor bakom marknadens

utveckling under 1980-talet är storföretagens och kreditinstitutens uppbyggnad av finansiell kompetens, som i sin tur kan sägas härröra från en allmän ekonomisk tillväxt och från den tilltagande internationaliseringen. Härigenom har värdepappersmarknaden vida-reutvecklats och användandet av värdepapper för finansieringsändamål ökat. Även den tekniska utvecklingen av framför allt datorbaserade informations- och transaktionssystem är en drivkraft bakom förändringarna på marknaden. Den tekniska utvecklingen på de finansiella marknaderna kan förväntas fortsätta i samma snabba takt, vilket får betydande konsekvenser för marknadens framtida funktionssätt.

En faktor bakom kreditmarknadens förändring är att det snart blev nödvändigt att skapa ytterligare nya marknadsmässiga former för statsupplåningen. En annan faktor är den växande medvetenheten om att regleringar i allmänhet minskar effektiviteten mera ju längre de finns kvar och att en regleringspolitik ofta medför samhällsekonomiska allokeringssvårigheter.

I början av 1980-talet genomfördes lättnader i emissionskontrollen och i regleringen av räntesättningen på industriobligationer. Kravet på likviditetskvoter för banker avskaffades även, vilket fick till följd att bankernas möjligheter till marknadskonform utlåning ökade.

Fram till och med år 1985 reglerades kreditgivning också av de s.k. utlåningstaken, vilka fastställde en högsta tillåten ökning av bankernas, bostadsinstitutens och finansbolagens utlåning. År 1985 togs flera viktiga steg i avregleringen. Regleringen av utlåningsräntor och utlåningstaken avskaffades. Härigenom kom avregleringen att omfatta även marknaden för direktlån. Tidigare åtgärder hade huvudsakligen varit inriktade på den värdepappersbaserade delen av kreditmarknaden. Resultatet av direktlåne-marknadens avreglering blev en kraftig utlåningsökning under år 1986. Bankerna, mellanhandsinstituten och finansbolagen beräknas ha lånat ut 160 miljarder kronor under år 1986 vilket skall jämföras med omkring 60 miljarder kronor per år under åren dessförinnan. En del av denna expansion är dock skenbar eftersom krediter från den grå kreditmarknaden flyttades över till den

reguljära och därigenom kom in i statistiken.

Den 1 december 1986 avskaffades den s.k. placeringsplikten för bland annat bostadsobligationer. Avskaffandet av denna reglering av den svenska kreditmarknaden innebar att prioriteringssystemet upphörde. Placeringsplikten, som tillämpats sedan andra världskriget, innebar att försäkringsinstitut var tvungna att köpa en bestämd volym bostads- och statsobligationer till en av riksbanken resp. riksgäldskontoret bestämd ränta, den s.k. prioriterade räntan. Under år 1988 avskaffades vidare löptidsbegränsningarna i bostadsinstitutens upplåning.

Reglerna för beräkning av räntebidrag har också nyligen ändrats. Om ett kreditinstitut erbjuder lägre ränta än den av boverket fastställda takräntan skall räntebidraget nu beräknas på den högre räntan. Detta bör vara ägnat att främja konkurrensen mellan kreditinstituten.

Parallellt med avregleringen av kreditmarknaden har även valutaregleringen liberaliserats. Denna liberalisering har dock gått långsammare och först under sommaren 1989 avvecklades regleringen i allt väsentligt.

Sedan den 1 juli 1985 finansieras de statliga bostadslånen genom upplåning på kreditmarknaden av Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, som ålagts att ensamt svara för denna långivning. Tidigare belastade utlåningen statsbudgeten och då administrerade bostadsstyrelsen de statliga bostadslånen.

Kreditmarknaden kommer troligen att fortsätta att förändras i snabb takt de närmaste åren. Detta beror på flera faktorer. Den allmänna tekniken kommer att ha fortsatt inflytande och avregleringens effekter kommer i framtiden att bli alltmer tydliga. Återstående regleringar kommer troligen att avvecklas, i vart fall succesivt, och flera förslag till en reformering av kreditmarknadslagstiftningen har lagts och väntar på behandling i regeringskansliet. Bl.a. kan nämnas förslag från kreditmarknadskommittén (SOU 1988:29) och hypoteksutredningen (SOU 1989:103). Dessa faktorer tillsammans med den långtgående genomgripande reformeringen av skattesystemet gör att

framtida fortsatta förändringar av den svenska kreditmarknaden är att vänta. Till detta skall också läggas den tilltagande internationaliseringen där förverkligandet av en inre marknad inom EG och Sveriges harmoniserings- och samordningsarbete med EG kommer att få avgörande betydelse för den svenska kreditmarknadens utveckling.

Bidragande till utvecklingen av svenska kreditinstitut är att en internationell upplåning ställer krav på en hög "rating", vilket innebär att stora och finansiellt starka företag har försteg. Detta torde ha bidragit till att koncentrationen inom branschen ökat de senaste åren. För närvarande kan man peka ut fyra stora finansiella koncerner kring S-E-Banken, Svenska Handelsbanken, Sparbankerna och Nordbanken. På bostadsfinansieringsområdet har man också att räkna med Stadshypotek, som inom kort torde bli föremål för omfattande reformering och modernisering enligt förslagen från hypoteksutredningen.

Troligen kommer utvecklingen att leda till ett ökat utbud av finansiella tjänster och intensifierad konkurrens mellan olika typer av finansiella institut. Vidare går utvecklingen mot en uppluckring av gränsdragningen mellan olika institut, såsom t.ex. bank och försäkring, s.k. branschglidning. Till detta kommer emellertid en fortgående koncentrationprocess som i sig kan leda till en lägre grad av konkurrens på marknaden.

4.4 Markanskaffning och markanvisning.

4.4.1 Gällande regler och deras framväxt

Kommunen kan om den är markägare vanligtvis få igenom mer långtgående villkor och föreskrifter för bebyggelsens utformning, genomförande och förvaltning än vid exploateringsavtal med exploatörer eller bostadsföretag, som redan äger den planlagda marken. Planmonopolet gör dock att kommunerna ibland kan nå frivilliga överenskommelser, som formellt sett går utöver miniminivåerna i olika föreskrifter, även för projekt på icke tidigare kommunalägd mark. Planmonopolet innebär dock bara att kommunen kan förhindra, men

ej tvinga fram en utbyggnad av mark som en enskild äger.

En förutsättning för att kunna genomföra ett bostadsbyggnadsprojekt enligt kommunens planer kan därför vara att kommunen på ett tidigt stadium har kontroll över den mark som skall exploateras. Detta sker bl.a. genom att kommunen bygger upp en god markreserv.

Markreservens omfattning varierar i de olika kommunerna. Enligt prop. 1967:100 bör kommunerna "bygga upp en så god markberedskap att mark är säkerställd för minst 10 års byggande".

Under 1960-talet gjorde många större byggföretag omfattande investeringar i mark, liksom en del mindre företag gjorde relativt omfattande markförvärv. För byggproducerande företag fanns det starka skäl att köpa mark, speciellt då man genom ägandet fick möjlighet att bebygga på den egna marken och att förbehålla sig byggprojekt vid försäljning av mark till kommunen eller annat byggföretag.

Kommunerna byggde också upp en förhållandevis stor markreserv under 1960-talet. Därefter avtog emellertid kommunernas förmåga att investera i mark på grund av deras ekonomi försämrades.

År 1968 tillskapades därför en statlig lånefond för kommunala markförvärv, markförvärvslånefonden. Långivning från denna upphörde emellertid år 1981.

För att underlätta kommunernas markförvärv infördes år 1967 kommunal förköpsrätt till mark som behövs för "tätortsbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar". Genom förköpslagen (1979:895) kan kommunen, med vissa undantag, inträda som köpare i stället för och på samma villkor som annan köpare av mark har gjort upp om.

Med stöd av 1972 års expropriationslag och inlösningsreglerna i PBL kan kommunen också tvångsvis förvärva mark, bl.a. för bostadsändamål.

Under de senaste åren av miljonprogrammet tillsatte regeringen en utredning - byggkonkurrensutredningen - vars uppgift var att finna

former för förbättring av konkurrensförhållandena inom bostadsbyggandet. Utredningen presenterade år 1972 resultatet av sitt arbete i betänkandet "Konkurrens i bostadsbyggandet" (SOU 1972:40). I betänkandet angavs att effektiv konkurrens inom bostadsbyggandet är en viktig förutsättning för att bostäder av en given kvantitet skall kunna produceras till lägsta kostnad. Detta genom att konkurrens stimulerar säljare av varor och tjänster till ökad effektivitet och köparna strävar efter att välja de bästa produkterna. Köparnas önskan att köpa den bästa produkten stimulerar säljarna till att förbättra sina produkter samt att utnyttja resurserna bättre.

Byggkonkurrensutredningen konstaterade att antalet byggföretag som ägde exploateringsmark hade ökat trefaldigt under åren 1965-1970. Omkring en fjärdedel av flerfamiljshuslägenheterna och drygt hälften av småhusen byggdes år 1971 i egen regi.

Utredningen hävdade att konkurrens i bostadsbyggandet endast kunde uppnås om marken neutraliserades som konkurrensfaktor. Först därefter kunde byggherrarna tävla om produktionsuppgifterna med sin skicklighet.

Utredningen föreslog därför att de förmånliga statliga lånen endast skulle kunna erhållas under förutsättning av att marken förmedlats av kommunen. De avsedda effekterna av det s.k. markvillkoret var att intresset för att förvärva mark för bostadsändamål skulle minska hos andra än kommunen och att detta skulle verka både prisdämpande och konkurrensfrämjande. Vidare föreslogs att kommunen skulle ha ansvaret för att byggherreuppgifterna skulle anförtros de byggherrar som var kompetenta att på ett kvalificerat sätt ombesörja byggande och förvaltning samt att det som villkor för statligt bostadslån till nybyggnad av gruppbebyggda småhus och flerfamiljshus skulle krävas att upphandlingen skett genom anbudskonkurrens. Förutom det s.k. konkurrensvillkoret föreslog utredningen att markfördelningstävlingar borde tillämpas i större utsträckning än vad som tidigare skett.

Byggkonkurrensutredningens förslag ledde till att mark- och konkurrensvillkoren infördes i bostadsfinansieringsförordningen (1974: 946)

och trädde i kraft den 1 januari resp. den 1 juli 1975. För mark som förvärvats före år 1975 trädde dock markvillkoret i kraft först den 1 juli 1985.

Villkoren har genomgått en rad förändringar sedan dess, men deras grundläggande innebörd är densamma som då de infördes. De har nu överflyttats till ny- och ombyggnadslåneförordningarna (SFS 1986: 692-693).

De viktigaste förändringarna i markvillkoret har varit att under tiden 1 juli 1981 - 1 juli 1985 ett generellt undantag från markvillkoret gavs vid ny- eller ombyggnad i saneringsområden samt att det tills vidare inte skulle gälla för styckbyggda småhus i exploateringsområden. Riksdagen har dock beslutat att fr.o.m. den 1 juli 1990 upphäva den generella dispensen från markvillkoret för säljarbyggda småhus, dvs. ett hus där ett byggföretag eller småhustillverkare äger marken och säljer med förbehåll att man själv får bygga huset eller leverera material.

I det enskilda fallet finns alltid möjlighet att få dispens från markvillkoret. Ursprungligen var det bara regeringen som kunde ge dispens, men dessa ärenden har successivt decentraliserats - först till bostadsstyrelsen, därefter till länsbostadsnämnden och slutligen till kommunerna. Enligt nu gällande regler är det således kommunerna som suveränt avgör om markvillkoret skall tillämpas eller ej.

4.4.2 Effekter av markvillkoret

1974 års reform ledde till att intresset för att köpa mark för bostadsbebyggelse minskade. Enligt SCB:s statistik byggdes år 1974 ca 60 % av småhusen på mark såld av kommunen. År 1981 hade denna siffra ökat till 72 %. Därefter har dock siffran minskat och var bara 49 % år 1983, som var det sista året när SCB redovisade denna uppgift.

Institutionen för fastighetsteknik vid Kungliga Tekniska Högskolan har studerat mark- och konkurrensvillkorens tillämpning genom en

enkät som sändes ut år 1984 till 177 kommuner och som besvarades av 62 kommuner. I rapporten "Mark- och konkurrensvillkoren - Tillämpning i den kommunala markpolitiken (BFR R99:1989) anges att för styckbyggda småhus har andelen av det statligt belånade byggandet som skett på kommunförmedlad mark sjunkit från 66 % i början av 1970-talet till ca 50 % tio år senare. För gruppbyggda småhus kan inga stora förändringar noteras, utan andelen låg relativt stadigt runt 76-78 %. För flerbostadshus har däremot stora förändringar skett. Under åren före markvillkorets införande skedde ca 79 % av allt statsfinansierat byggande på kommunförmedlad mark, men när villkoret infördes skedde en nedgång till 65 %. Därefter ökade andelen för att därefter åter igen sjunka.

I ansökan om statliga bostadslån skall kommunen lämna uppgift om föregående ägare till marken. SCB har på uppdrag av konkurrenskommittén sammanställt uppgifter om föregående ägare till marken, upphandlingsform och tomt- och grundberedningskostnader resp. total produktionskostnad för de flerbostadsprojekt som ingår i låneunderlagspopulationen åren 1984-1988. Resultatet redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 4.1 Föregående ägare, upphandlingsform och kostnader

Föregående ägare	1984	1985	1986	1987	1988
(1) Kommun	202	194	226	295	199
(2) Annan	113	154	191	288	174
(3) Kommun + annan	20	24	26	33	12
(4) Uppgift saknas	26	25	38	108	213
Samtliga	361	397	481	724	598
1/(1+2) (%)	64 %	56 %	54 %	51 %	53 %

Av tabellen framgår att andelen kommunförmedlad mark fortsatt att sjunka. I slutet av perioden skedde nästan lika mycket av flerhusbyggandet på tidigare privat ägd mark som kommunalt ägd mark. Av tabellen framgår också att kommunerna i ökad utsträckning inte

redovisar uppgifter om föregående ägare.

SCB har även undersökt sambandet mellan byggnadskostnad och föregående ägare.

Resultatet visas i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Tomt- och grundberedningskostnad (TOG) resp. total produktionskostnad (PK) för flerbostadshus, kr/kvm.

Föregående ägare		1984	1985	1986	1987	1988
T O G	Kommun	810	860	896	1 054	1 099
	Annan	925	917	883	1 016	1 059
	Differens	+ 115	+ 57	+ 13	- 38	- 40
P K	Kommun	5 444	5 792	6 207	7 180	7 951
	Annan	5 643	5 893	6 077	1 014	7 850
	Differens	+ 201	+ 101	- 90	- 166	- 101

Av tabellen framgår att det under perioden 1984-88 skett en tydlig förändring. I början av perioden var såväl tomt- och grundberedningskostnaden som den totala produktionskostnaden lägre om kommunen tidigare ägt marken medan den i slutet av perioden var lägre om någon annan än kommunen hade ägt marken. Att kommunen äger marken synes således inte längre utgöra någon garanti för låga kostnader. Tänkbara förklaringar till den redovisade förändringen kan vara att tillämpningen av markvillkoret ändrats, att kommunerna inte fördelar marken till de effektivaste byggherrarna eller att SCB:s statistik inte speglar de verkliga förhållandena.

SCB:s statistik visar vidare att det framför allt är förhandlingsupphandlade projekt på mark som tidigare ägts av kommunen som har fått ökade produktionskostnader under perioden. Tendensen är inte lika tydlig för anbudsupphandlade projekt. För egenregiupphandlade projekt var det tvärtom så att dessa i början av perioden

hade väsentligt lägre kostnader om marken tidigare hade haft annan ägare än kommun, men i slutet av perioden fanns det nästan ingen skillnad om marken hade haft en privat eller kommunal ägare.

4.4.3 Markanvisningstävlingar

En fördel med att kommunen äger mark är att kommunen då kan anvisa mark till de byggherrar som är mest kompetenta att bygga bostäder till låg kostnad. Om byggföretag förvärvar mark som behövs för att genomföra de kommunala planerna är det inte säkert att det blir den mest lämpade byggherren som får genomföra projekten.

Om kommunen äger marken kan kommunen fritt fördela marken till vilken byggherre man vill - allmännyttigt, kooperativt eller privat företag. Kommunens markfördelningspolitik styrs endast av de allmänna reglerna i kommunallagen och några närmare regler om detta finns inte i bostadsfinansieringsförordningen.

Vanligtvis anvisas marken till olika byggherrar enligt en kvotering mellan olika kategorier byggherrar, enligt en viss turordning eller enligt andra politiskt beslutade grunder. Syftet med markanvisningen är då vanligen inte att främja konkurrensen mellan olika byggherrar. En kommun kan emellertid även välja att fördela marken efter en markanvisningstävling. Härvid anvisas marken till den byggherre som efter en tävlan med andra byggherrar lämnar bästa budet med avseende på kvalitet, kostnad och eventuellt förvaltning av ett exploateringsområde. Markanvisningstävlingar är dock relativt ovanliga.

Erfarenheterna av de senaste tjugo årens markanvisningstävlingar är att de bidragit till många både utformnings- och boendekostnads- mässigt lyckade områden. Viktigt är dock att kommunen tar ansvar för och övervakar att vad som överenskommits genom markanvisningstävlingen verkligen genomförs och kommer de boende till full nytta. Erfarenheterna visar vidare att det är relativt sett fördelaktigare att använda markanvisningstävlingar när det är högkonjunktur i entreprenadbranschen och hög prisnivå på general- och totalentrepren-

nadanbud än vid god upphandlingskonjunktur för sådana entreprenader. Även vissa former av förhandlingsupphandling, särskilt s.k. tvåstegsupphandling har i dessa konjunkturlägen ofta visat sig ge bra resultat.

Ett problem, som särskilt uppmärksammats när man genomfört markanvisningstävlingar, har varit att lånereglerna fått en mycket styrande effekt och att man i många tävlingar bara valt insatsen och boendekostnaden per kvm som utgångspunkt för värderingen. Genom att bygga stora lägenheter har man erhållit låg boendekostnad per kvm. Även insatsen har blivit förhållandevis lägre för större lägenheter, eftersom man enligt de gamla reglerna erhållit ett gynnsamt schablonlåneunderlag per kvm i förhållande till verklig produktionskostnad. Motsatsen gällde för utrymmen som kök och badrum där tilldelade schablonbelopp var för låga i förhållande till verklig kostnad. Detta är den främsta anledningen till att lägenhetsstorleken i flerfamiljshus har ökat under 1970- och 80-talen.

Med det nya lånevärderingssystemet är avsikten att man kontinuerligt skall anpassa schablonbeloppen till verkliga kostnader. Systemet blir på detta sätt mer neutralt. En svårighet är dock att systemet ständigt måste uppdateras eftersom man i annat fall åter igen erhåller en lånearkitektur.

I den ovan nämnda enkätundersökningen år 1984 uppgav endast ett mindre antal kommuner att de finansiella förutsättningarna utgjorde en begränsning för den kommunala markanskaffningen och det var ytterst få kommuner som önskade att markförvärvslånen skulle återinföras. Kommunernas framförhållning avseende markförsörjningen var vid denna tidpunkt fortfarande god och det föreföll inte som om markvillkoret medfört kortare tidsperspektiv inom kommunerna.

Under den senaste tiden har emellertid kommunernas ekonomi försämrats samtidigt som behovet av mark för bostadsbyggande ökat. De fastställda schablonerna för markkostnaderna har inte följt med den prisutveckling som har ägt rum särskilt i storstadsområdena. Tidigare kunde kommunerna normalt få en tillräckligt stor del av det

tillgängliga låneutrymmet för att täcka sina självkostnader för markförvärvs- och markanvisningsverksamheten. Kommunerna behövde således inte använda skattemedel för att genomföra sitt bostadsförsörjningsprogram, om de inte så valde av andra skäl.

Att låneschablonen för markkostnaden inte höjts i takt med prisutvecklingen har i kombination med länsbostadsnämndernas skärpta kostnadskontroll medfört svårigheter för många kommuner att klara sina inköp av mark för senare markanvisning och eventuella framtida markanvisningstävlingar.

4.5 Projektering

Projekteringen omfattar arkitektonisk och teknisk utformning samt viss ekonomisk kalkylering. Projekteringen sker antingen med egen personal eller genom upphandling av konsulttjänster. Kostnaderna för projekteringen av bostadshus uppgår normalt bara till 3-5 % av den totala produktionskostnaden. Det är dock i det tidiga skedet av byggprocessen som de totala produktionskostnaderna liksom projektets kvalitet och framtida driftkostnader bäst kan påverkas. När projektet är färdigritat och upphandlingen av själva byggandet vidtar, är möjligheterna att påverka de totala kostnaderna relativt små. Det är därför viktigt att byggherren anlitar kompetenta arkitekter, byggnadskonstruktörer, VVS-konstruktörer, elkonstruktörer, inredningsarkitekter, bygglidare och andra experter som behövs.

Projekteringen av ett byggnadsprojekt styrs av regler i PBL och boverkets nybyggnadsregler, som trädde i kraft den 1 januari 1989 och då ersatte Svensk Byggnorm. Härutöver finns det föreskrifter i en rad andra författningar.

Vid utformningen av nybyggnadsreglerna har målsättningen varit att i högre utsträckning än tidigare ställa upp funktionskrav. Trots denna målsättning finns på flera områden detaljregleringar kvar. De regler som i Svensk Byggnorm fått mest debattutrymme är kraven på utformningen och storleken på rumsutrymmen. Även i nybyggnadsreglerna finns vissa föreskrifter angående rumsutformning i bostäder.

Här föreskrivs bl.a. minimått för olika rum i en bostad, krav på rummets möblerbarhet och placering i förhållande till varandra samt tillgänglighet för rörelsehindrade. När det gäller utformningen av bostäder finns i nybyggnadsreglerna specificerat kombinationer av rum och utrustning för olika lägenhetsstorlekar. Avvikelser medges endast i den mån man utan ingrepp i den bärande konstruktionen kan ändra utformningen till någon av de specificerade typerna.

Det kan noteras att för s.k. fribyggen, där vissa normavsteg har gjorts i syfte att bygga billigare, en kostnadssänkning per lägenhet på upp till nivån 25 % har förekommit i genomförda projekt. Den största besparingen har uppnåtts genom minskning av lägenhetsytan, något som dock ger ett sämre låneunderlag och som dessutom många hyresgäster kan uppleva som en klart försämrad standard. I rapporten Småhus - konsekvensanalys av produktionstekniska förändringar (BFR R1:1987) konstateras att nuvarande system med statliga lån motverkar genomförande av förenklingsförslag. I nuvarande system saknas incitament för att sänka produktionskostnaderna genom att vidta förenklingar som påverkar bostadens utformning. Lånesystemet leder i stället till maximering av åtgärder vars schablonbelopp vid pantvärdesberäkningen är högre än produktionskostnaden för åtgärden.

Av SPK:s rapport framgår att det finns närmare 3 000 konsultföretag och att många av dessa är små. Några etableringshinder för konsultverksamhet finns inte, men på grund av den specialutbildning som krävs är utbudet begränsat och kan inte snabbt anpassas till förändrade marknadsförutsättningar. Internationaliseringen och höga kostnader för utveckling av datasystem har dock lett till att en viss koncentration har skett i branschen under senare år.

En typ av företag som verkar i gränssnittet mellan konsult- och entreprenadföretag är de s.k. byggledarföretagen. De sköter upphandling åt kunder (eller i egen regi) utan att ha egen entreprenadrörelse. Exempel på sådana bolag är Åke Larson Byggare AB och Arcona. Denna typ av företag har genom en tvärfacklig samordning och användning av delad entreprenad (eller mycket delad entreprenad)

utvecklat nya system för styrning av byggnadsverksamheten. De svarar dock endast för en liten del (2-3 %) av det totala byggandet och de har hittills inte sysslat med bostadsbyggande.

4.6 Upphandling

I SPK:s rapport beskrivs de olika former för anbudsinfordran (öppen anbudsräkning, inbjuden anbudsräkning och förhandlingsentreprenad) samt de olika entreprenadformer (egen regi, delad entreprenad, generalentreprenad och totalentreprenad) som vanligen brukar tillämpas i byggbranschen - se bilaga 1.

Även olika former av kombinerade entreprenadssystem har börjat att utvecklas, t.ex. system med tvåstegsupphandlad entreprenad, där en anbudskonkurrens förekommer i det första steget.

Upphandlingsmetoden innebär att ett samarbete etableras mellan byggherre, entreprenör och projektör i ett tidigt skede av det aktuella projektet för att få produktionssynpunkter och indikation genom anbud om vad projektet kommer att kosta. I princip innebär metoden att byggherren infordrar anbud på ett begränsat förfrågningsunderlag där dock kvalitet, funktion och standard är klart dokumenterade. Anbud antas under vissa förutsättningar, varefter färdigprojektering genomförs i samråd mellan entreprenör, projektör och byggherre. När projekteringen är klar, fastläggs kontraktssumman innan bindande beställning görs.

Upphandlingsmetoden ger följande fördelar:

- På ett tidigt stadium nås klarhet om projekts ekonomiska förutsättningar för genomförande.
- Ett optimalt utnyttjande av byggherrens, projektörens och entreprenörens kunskaper i byggprocessen kan åstadkommas.
- Entreprenören får en bättre framförhållning för sin sysselsättningsplanering.

Liksom vid markanvisningstävlingar skapas med tvåstegsupphandlad

entreprenad förutsättningar för entreprenörer att få ett tidigt inflytande och att anpassa projekten till effektiva byggsystem.

I SPK:s rapport redovisas också fördelningar av dessa former för anbudsinfordran och entreprenadformer samt former för prisbestämning för bostäder med preliminära lån under år 1988. Av redovisningen framgår att egen regi plus förhandlingsentreprenad nu uppgår till över hälften av antalet lägenheter.

Kommittén har också gått igenom SCB:s statistik och funnit att egen regi plus förhandlingsentreprenad, som ju är former som är undandragna den öppna konkurrensen, under 1980-talet successivt ökat, se tabell 4.3. Nämnas bör dock att många projekt börjat som en konkurrensupphandling för att sedan övergå i en förhandlingsentreprenad när det visat sig att produktionskostnaderna blivit för höga och projektet därför har måst modifieras. Även egen regi plus total entreprenad, som är former där entreprenören har möjlighet att komma in i ett tidigt skede i byggprocessen har ökat och uppgår nu till tre fjärdedelar av alla projekt.

Tabell 4.3 Upphandling av bostadsprojekt i riket åren 1980-1987.
Andelar lägenheter i procent

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<u>Flerbostadshus</u>									
E	3	5	15	14	9	11	20	19	17
E+F	15	18	40	38	43	34	40	50	52
E+T	25	35	52	57	56	62	66	70	70
<u>Gruppbyggda småhus</u>									
E	28	24	31	31	43	41	48	40	34
E+F	37	35	59	66	69	65	70	72	73
E+T	62	67	78	82	77	80	85	86	83
<u>Totalt</u>									
E	15	12	20	19	20	19	28	25	22
E+F	26	24	46	47	51	42	49	57	58
E+T	43	47	61	64	63	67	71	75	74

E = Egen regi F = förhandlingsentreprenad T = Totalentreprenad

4.7 Tillståndsprövning

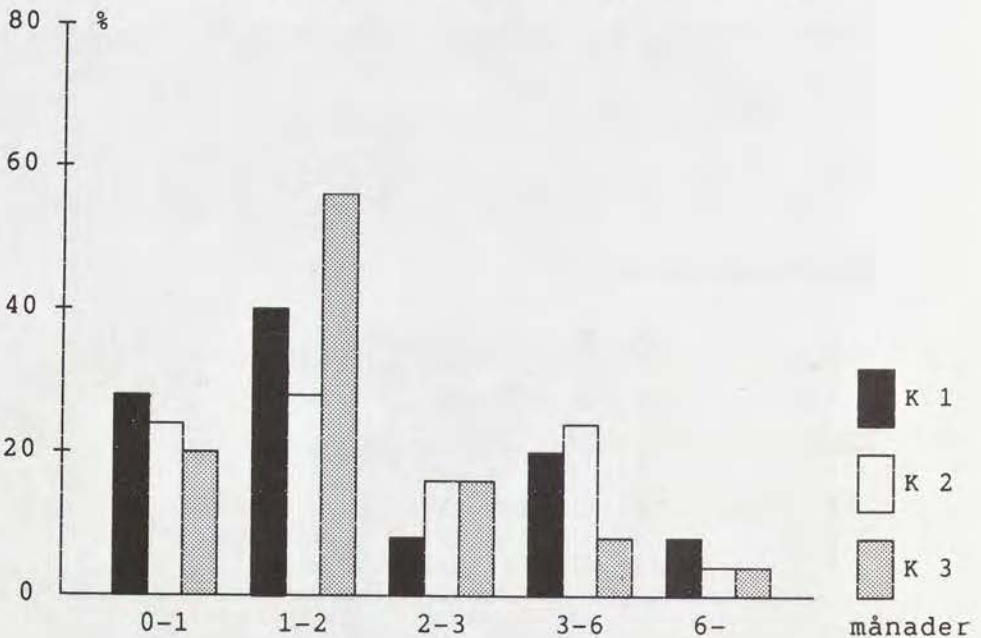
Innan själva byggandet kan påbörjas krävs att en rad tillstånd har klarats av. De viktigaste är bygglov, preliminärt beslut om statligt bostadslån (om det rör sig om ett bostadsbygge) och byggnadstillstånd.

4.7.1 Bygglov

Bygglov prövas av byggnadsnämnden varvid nämnden bl.a. skall kontrollera att byggnaden uppfyller kraven i 3 kap. PBL och boverkets föreskrifter. Handläggningen vid byggnadsnämnden varierar mellan olika kommuner och mellan olika typer av ärenden.

Riksrevisionsverket har undersökt bl.a. handläggningstider för beslut om bygglov för enfamiljshus. Enligt rapporten "Långa handläggningstider i offentlig verksamhet" (RRV 1985-06-07) var handläggningstiden i medeltal ca 10 veckor. Som framgår av figur 4.2 var dock spridningen stor avseende tidsåtgången.

Figur 4.2 Tidsåtgång för behandlingen av bygglovsärenden 1985



En attitydundersökning visade att 20-30 % var missnöjda med handläggningstiden för ansökan om byggnadslov. En ännu högre andel, 38 %, tyckte att det tog längre tid än förväntat. Av de som tyckte detta uppgav 70 % att ekonomiska och andra problem uppstått till följd av förseningen.

Handläggningstiden för större projekt än normalt betydligt längre än för enfamiljshus.

Reglerna i PBL har i vissa avseenden gjort handläggningen mera komplicerad. Bl.a. har det generella kravet på bygglov vidgats och omfattar nu även statens och landstingens byggnader samt jordbrukets byggnader. Vidare kan kommunerna genom kommunala beslut utöka eller begränsa den generella bygglovsplikten inom ett visst område. Dessutom skall även hyresgäster och boende beredas tillfälle att yttra sig över en bygglovsansökan och kretsen av besvärberättigade har vidgats.

4.7.2 Beslut om statliga bostadslån

Ansökningsförfarandet beträffande bostadslån till ny- och ombyggnad regleras i förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning m.m. av bostadslån och räntebidrag. Ansökan skall göras i enlighet med blanketter fastställda av boverket. En ansökan skall enligt dessa bestämmelser ges in till kommunens förmedlingsorgan. Kommunen skall efter granskning därefter med av- eller tillstyrkan lämna över låneansökan till länsbostadsnämnden för beslut.

Enligt den ovan nämnda undersökningen som riksrevisionsverket gjort uppskattas förmedlingsorganens handläggningstider för ett "normalärende" uppgå till 2-10 veckor för styckbyggda småhus och 3-6 veckor för gruppbyggda småhus och flerbostadshus.

På länsbostadsnämnden sker en både formell och materiell granskning. Denna granskning leder i många fall till olika typer av kompletteringsåtgärder. Först sedan ansökan är komplett påbörjas den materiella granskningen. Orsaken till denna till synes omständliga

rutin är att ansökningarna i väldigt många fall upplevts som så ofullständiga att en materiell granskning varit omöjlig. För att komma till rätta med detta har här beskrivna checklistor och rutiner utarbetats. Den materiella granskningen leder slutligen till att länsbostadsnämnden fattar ett beslut i låneärendet.

I normalfallet genomförs ovan beskrivna förfarande vid två tillfällen för varje objekt. Dels i form av ett preliminärt beslut grundat på en preliminär låneansökan före påbörjandet av de egentliga byggnadsarbetena och dels en slutlig ansökan med åtföljande slutligt beslut efter objektets färdigställande.

Den preliminära ansökan är ofta förenad med reservationer för okända kostnader. Sådana reservationer accepteras i rådande regelsystem för erfarenhetsmässigt bedömda avvikelser i konkurrensupphandlade projekt intill en nivå om högst 2 % av husschablonen. Härtill kommer att även anbudsreservationer kan godtas av länsbostadsnämnden. En förutsättning är dock att sådana då måste vara prissatta med ett takbelopp.

Den slutliga ansökan innehåller en redovisning av de faktiska kostnaderna för projektets genomförande samt en redovisning för det fall eventuella reservationer önskas tas i anspråk. Därtill kommer ofta krav på höjning av låneunderlaget på grund av projektförändringar, trots att sådana under byggnadstiden skall anmälas och godkännas av länsbostadsnämnden. Sådana krav framställs dock ofta även i fall då varken anmälan eller godkännande skett.

I en ärendetyp, låntagarbyggda egnahem, är förfarandet reducerat till ett beslutstillfälle.

För samtliga ärendetyper krävs dessutom en särskild ansökan om utbetalning av det beviljade lånet. Utbetalningsansökan skall, på samma sätt som låneansökan, ställas till kommunen för yttrande och vidare befordran till länsbostadsnämnden. Till ansökan om utbetalning skall fogas de säkerheter som föreskrivits i lånebeslutet. Säkerheten kan vara kommunal borgen (för de allmännyttiga företagen) eller panträtt.

Boverket har i sin anslagsframställning för budgetåret 1990/91 redovisat de handläggningstider som i april 1989 gällde för de olika länsbostadsnämnderna. Det kan noteras att skillnaderna är betydande. För flerbostadshus uppges handläggningstiden för preliminära låneansökningar avseende ny- och ombyggnadslån ligga mellan 3 och 20 veckor och för slutliga ansökningar mellan 3 och 36 veckor.

Aktörerna, bl.a. Stockholms Kooperativa Bostadsförening, har genom konkreta exempel visat på kostnadskonsekvenserna av de långa handläggningstiderna. Redovisningarna visar att en månads förlängning av handläggningstiden medför att produktionskostnaden ökar med inemot 1 % av vid varje tidpunkt nedlagt kapital. Då hanteringstiderna på länsbostadsnämnden varierar som redovisats ovan innebär det en kostnadsökning på 1-12 % av vid denna tidpunkt nedlagt kapital.

Aktörerna har även redovisat problem beträffande samordningen av olika myndigheters beslut. Det gäller t.ex. bygglov och skyddsrumsbidrag samt uttagande av säkerheter. Stor enighet bland aktörerna föreligger även beträffande den mängd handlingar och uppgifter som skall sammanställas och lämnas in för att åstadkomma en komplett låneansökan. Man har i detta sammanhang redovisat de svårigheter denna uppgiftshantering innebär för sökanden samt ställt frågan i vad mån alla dessa uppgifter och handlingar verkligen granskas och bedöms vid handläggningen av ett låneärende.

En annan fråga gäller samordningen mellan kommunernas förmedlingsorgan och länsbostadsnämnderna. Arbetsfördelningen synes skifta i betydande grad i olika delar av landet. Vidare har framförts att stora olikheter förekommer mellan olika länsbostadsnämnder i fråga om rutiner, krav på handlingar och praxis.

I betänkandet Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m., (SOU 1989:90), redovisas en sammanställning av de blanketter och andra handlingar som enligt gällande regelsystem krävs för att en ansökan skall vara komplett. Sammanställningen som endast innehåller beteckningen på de blanketter och författningar som styr

lånehanteringen upptar sammantaget 25 sidor.

I betänkandet anges följande:

Inventeringen har visat på en sådan mängd av olika handlingar och uppgifter att det förefaller nästa oundvikligt att en låneansökan från början inte är komplett. Flera av de representanter för lånesökande som utredningen varit i kontakt med har också pekat på de stora svårigheter som är förenade med att upprätta en komplett ansökan. Särskilt har poängterats att det i många fall upplevs som utomordentligt svårt att förstå meningen med de begärda uppgifterna. Då det dessutom för ett flertal uppgifter krävs uppskattningar och mer eller mindre välgrundade antaganden från lånesökanden för att överhuvud taget kunna prestera uppgifterna, ifrågasätts värdet av dessa. I vissa fall är det dessutom så att infordrade uppgifter inte ens beaktas vid lånegranskningen.

4.7.3 Byggnadstillstånd

Arbetslösheten bland byggnadsarbetare har sedan lång tid tillbaka uppvisat betydligt mer säsongsmässiga och konjunkturmässiga variationer än många andra branscher. Sedan början av 1940-talet har statsmakterna försökt att styra byggsektorns säsong- och konjunkturberoende genom i huvudsak administrativa styrmedel som periodvis kompletteras med ekonomiska styrmedel - investeringsavgifter, investeringsfonder, investeringsbidrag, statliga lån till kommunalt byggande och lokaliseringstöd. Regleringsingripandena har varierat i omfattning och styrka, beroende på de ekonomiska förhållandena, men även beroende på rådande inställning till olika typer av statlig styrning.

Den administrativa reglering som nu används och som kontrolleras av arbetsmarknadsverket, består av tre olika delar. För det *första* gäller en byggreglering för konjunkturstyrning av vissa slag av byggnadsarbeten som samtidigt fungerar i säsongsutjämningssyfte. Den nuvarande lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m.m. ersatte lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbeten från år 1963, som i sin tur ersatte en tillståndslag från år 1943. Med stöd av lagen om byggnadstillstånd kan regeringen med hänsyn till konjunkturen uppställa ramar för olika typer av byggnadsarbeten. Inom ramarna säsongsstyrs

arbetena av länsbostadsnämnden.

För det *andra* finns det en frivillig överenskommelse mellan arbetsmarknadsverket och parterna på arbetsmarknaden om sysselsättningsplanering för säsongutjämning. Enligt överenskommelsen, som första gången ingicks år 1964, utfärdar länsarbetsnämnden i samråd med de särskilt inrättade byggarbetsnämnderna *rekommendationer* till byggherrar och entreprenörer om lämplig tidpunkt för igångsättning av byggnadsarbeten. Detta rekommendationssystem syftar till utjämning av förekommande byggnadsproduktion över året.

För det *tredje* omfattas statliga myndigheter av en särskild instruktion för säsongutjämning. De nu gällande generella föreskrifterna utfärdades år 1967 med visst tillägg år 1968.

I betänkandet "Jämnare sysselsättning och lägre arbetslöshet inom byggnadsverksamheten" (Ds A 1982:11) konstateras att avsikten med byggregleringen är att den skall motverka säsongvariationer inom den fria sektorn, men att den under 1970-talet på sin höjd förmått utjämna sysselsättningen inom den styrda sektorn. I län som under perioden haft ett överskott på arbetskraft förefaller regleringen inte ens ha orkat med att verka för säsongutjämning inom den styrda sektorn.

Byggregleringen hade även haft en otillräcklig räckvidd och en betydande del av de tillståndspliktiga byggena anmäldes aldrig. Administrationen av regleringen var också i vissa avseenden bristfällig.

I betänkandet anges att de lärdomar som kan dras av konjunkturmedlens användning bl.a. är följande:

Planeringen har varit bristfällig när det gäller tidigareläggning av statliga byggnadsobjekt och vid användningen av investeringsfonderna för konjunkturutjämning. Styrkan i konjunkturmedlen har till stor del förlorats under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet. Den mycket långvariga recessionen, vad gäller byggsysselsättningen, sedan i stort sett början av 1970-talet har medfört att medlen har använts i större utsträckning för att sysselsätta regionala överskott på arbetskraft och mindre till att utjämna konjunkturrella eller säsongmässiga variationer för riket i sin helhet.

Kritiken mot byggregleringen ledde till att en ny förordning (1986:777) utfärdades i vilken AMS efter överenskommelse med statliga myndigheter, kommuner och landsting om säsongutjämnningen av byggnadsverksamheten inom vissa län skulle få medge undantag från kravet på byggnadstillstånd. Byggnadstillståndsgivningen har efter en genomförd försöksverksamhet avskaffats i samtliga län utom Stockholms län och Göteborgs och Bohus län och i stället ersatts av en frivillig styrning för samtliga byggprojekt. I det nya systemet ges inga direkta rekommendationer om igångsättnings-tidpunkt, utan länsarbetsnämndernas roll är i stället att inhämta kunskaper om byggherrarnas planer och att göra bedömningen om utvecklingen inom branschen i ett längre perspektiv. Detta för att ge branschen bättre möjligheter att planera sin egen verksamhet.

Förordningen om byggnadstillstånd ändrades hösten 1988 och AMS fick då möjlighet att också träffa överenskommelser med de enskilda byggherrarna om undantag från kravet på tillstånd. Ändringen innebar även att syftet med överenskommelsen vidgades till att avse en utjämnning av byggnadsverksamheten med hänsyn till läget på byggarbetsmarknaden, dvs. även konjunkturutjämnning, och inte som tidigare bara säsongutjämnning.

I maj 1989 ingicks en ny överenskommelse mellan AMS och parterna på byggarbetsmarknaden och instruktionen för byggarbetsnämnderna ändrades.

Till följd av avtalet om tillsvidareanställning har behovet av säsongutjämnning av byggnadsarbete från byggarbetsnämndernas sida minskat. De senaste vintrarna har arbetslösheten bland byggnadsarbetarna varit betydligt mindre än tidigare, vilket enligt AMS bedömning inte enbart beror på den goda konjunkturen. Däremot har det åter uppstått ett behov av att styra över resurser till bostadsbyggande. Detta gäller särskilt i Stockholms län och Göteborgs och Bohus län där byggregleringen successivt skärpts sedan hösten 1986.

Enligt regeringens beslut (1989-12-21) bör byggnadsvolymen i Stockholms län under år 1991 för industri, handel, förvaltning och kontor begränsas till 65 % av den volym, som man för dessa områden

hade år 1986. För Göteborgs och Bohus län gäller att bostadsbyggandet skall prioriteras.

Enligt regeringsbeslutet bör i övriga landet den totala byggnadsvolymen under år 1990 för annat byggande än bostäder begränsas till 95 % av 1988 års nivå. Som nämnts skall detta dock ske genom frivillig överenskommelse om sysselsättningsplanering och ej genom tillståndsgivning. Om detta inte skulle lyckas kan AMS besluta att byggregleringen skall återinföras.

Erfarenheterna av överenskommelsen om sysselsättningsplanering är goda och sannolikt kommer målen för byggandets inriktning att uppnås i de flesta län. Erfarenheterna av byggregleringen är däremot mindre goda och det är inte sannolikt att det uppställda målet för byggandet i Stockholms län kommer att klaras.

I rapporten "Fler bostäder färre kontor?" (Länsstyrelsen i Stockholms län, rapport nr 10/1989) har Gorpe och Borches redovisat en utvärdering av byggregleringen och analyserat hinder för att bygga fler bostäder. I rapporten anges att de uppställda målen för begränsning av lokalbyggandet inte uppnåtts. Lokalbyggandet har dock minskat, men resurserna har inte automatiskt överförts till bostadsbyggandet. Samtidigt anges emellertid att regleringen medfört vissa negativa effekter och att den bl.a. tycks bidra till en fortsatt koncentration av byggbranschen. Författarna konstaterar att de mindre byggföretagen har svårt att tackla denna typ av förändringar och att de större företagen, som alltid måste planera på lång sikt och dessutom har många olika "produkter" i sortimentet, klarar sig bättre.

4.8 Byggandet

Byggandet utförs av entreprenörer (byggmästare). För vissa arbeten, t.ex. markarbeten, VVS- och elinstallationer samt måleri brukar ofta underentreprenörer anlitas. Dessa upphandlas, om entreprenören inte bedriver verksamheten i egen regi, i anbudskonkurrens eller genom en förhandling.

Byggentreprenörerna är för sin verksamhet beroende av välutbildade byggnadsarbetare. Bristen på byggnadsarbetare, särskilt specialarbetare, är för närvarande stor i hela landet. Eftersom många av arbetena kräver specialutbildning är det svårt att snabbt öka antalet arbetare. Under år 1987 och år 1988 ökade arbetsstyrkan med ca 1 000 personer om året, men under de tre första kvartalen år 1989 med ca 3 000 personer. Ökningen beror på utbildningsinsatser, att f.d. byggnadsarbetare på grund av höjd lönenivå återvänt till branschen och på att arbetare kommit från de nordiska grannländerna.

4.8.1 Byggentreprenörer

Den svenska entreprenadmarknaden karaktäriseras av ett fåtal stora byggföretag och ett stort antal småföretag. Byggbranschen är en mycket fragmenterad bransch där det finns drygt 4 000 företag med mer än två eller flera personer anställda. Av dessa hade ca 3 000 färre än 10 anställda. Det totala antalet anställda i byggentreprenadverksamheten uppgick år 1988 till ca 115 000. De största företagen - Skanska, NCC, BPA, SIAB och Diös - hade tillsammans ca 72 000 anställda.

Kommittén har tagit del av studier av företagens utveckling under 1970- och 1980-talen. Av dessa framgår att antalet företag totalt har minskat och att det framförallt är de medelstora företagen som har reducerats. Det är de största företagen som har vuxit genom uppköp och fusioner. Dessa är även med internationella mått mätt stora. Av SPK:s rapport framgår att bland Europas största byggföretag år 1988 kom Skanska, NCC och BPA på 6:e, 11:e resp. 25:e plats.

Beträffande konkurrensförhållandena konstaterar SPK i sin rapport att det på entreprenadmarknaden i och för sig finns ett stort antal företag, men att konkurrensen utspelas på lokala marknader och att det på dessa endast finns ett begränsat antal företag som kan lägga anbud på byggprojekt. I storstäderna finns det ett större antal företag, vilket borde skapa utrymme för konkurrens. Samverkan i konsortier mellan företagen kan dock medföra en försvagad konkurrens.

De svenska företagen bygger för ca 5 miljarder kr. per år utomlands men däremot finns det få utländska entreprenörer som bygger i Sverige. Det finns både formella och informella hinder som försvårar för utländska företag att bygga i Sverige. Ett formellt hinder är att om det utländska företaget vill ta med sig egen arbetskraft krävs det för icke nordiska medborgare uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Dessa tillstånd prövas enligt reglerna i utlänningslagen av invandrarverket efter samråd med berörd länsarbetsnämnd. Frågor om arbetstillstånd remitteras av länsarbetsnämnden till de fackliga organisationerna, som tidigare vanligtvis avstyrkte att företagen tog med sig aktuell yrkeskategori. Nuvarande konjunkturläge med arbetskraftsbrist har dock medfört att Svenska Byggnadsarbetareförbundet tillstyrker huvuddelen av tillståndsärendena.

En genomgång av ärendena för de senaste två åren visar att det hittills rört sig om begränsade och mycket speciella entreprenader, t.ex. murningar av ugnar i stålindustrin och montering av speciella växthus som importerats från Holland. Totalt rör det sig om ett 50-tal projekt per år som i antal arbetsdagar sammantaget motsvarar mindre än en promille av den svenska byggentreprenadmarknaden.

Enligt AMS riktlinjer för bedömning av tidsbegränsade arbetstillstånd skall nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor lägst gälla motsvarande svenska kollektivavtal och får inte vara sämre än vad som gäller för motsvarande svensk arbetskraft. I praktiken har reglerna om arbetstillstånd för utländska byggnadsarbetare tillämpats så att det utländska företaget har måst teckna kollektivavtal eller s.k. hängavtal med Svenska Byggnadsarbetareförbundet. Sådant avtal krävs regelmässigt även för nordiska företag, vilka dock på grund av den fria nordiska arbetsmarknaden inte behöver arbetstillstånd för sin personal.

De danska och norska arbetsgivarförbunden har i en skrivelse till Nordiska rådet pekat på att deras företag härigenom tvingas att för sin personal betala granskningsavgift, arbetsmarknadsförsäkring, avgift till semesterkassa och - om det rör sig om ett nytt företag i Sverige - depositionsavgift till Svenska Byggnadsarbetareförbundet, utan att

deras anställda anses få några motsvarande förmåner av dessa avgifter. Eftersom man betalar högre löne- och traktamentsersättningar för sin danska och norska personal anser man att detta snedvrider konkurrensen gentemot de svenska entreprenörerna.

4.8.2 Byggmaterialindustrin

För effektivt byggande krävs att byggentreprenörerna får fram byggmaterial av rätt kvalitet, vid rätt tidpunkt och till rätt pris. Marknaden för byggmaterial består av en mängd olika delmarknader med varierande struktur. SPK har undersökt marknaden för 23 byggmaterial och funnit att företagskoncentrationen genomgående är hög (se bilaga 1). En ökad koncentration kan skönjas såväl mellan åren 1975 och 1982 som mellan åren 1982 och 1988. Inom flera delbranscher domineras marknaden av ett fåtal stora företag. Den svaga byggkonjunkturen, och därav följande bristande lönsamhet inom byggmaterialindustrin, under 1970-talets andra och 1980-talets första hälft, har enligt SPK:s bedömning påskyndat en omstrukturering.

SPK konstaterar vidare i sin rapport att horisontell prissamverkan i form av gemensamma prislistor hos leverantörerna är vanligt inom flera av marknaderna för byggmaterial samt att det inom ett flertal av de undersökta branscherna förekommer prisledarskap. Detta yttrar sig bl.a. som i tiden sammanfallande och lika stora prishöjningar. Dessutom torde förekomsten av såväl horisontell som vertikal integration inom ett flertal delmarknader påverka prissättningsbeteendet.

Beträffande formerna för konkurrens anger SPK följande i sin rapport:

Där priskonkurrens förekommer sker denna främst via rabattgivning på listpriserna. Höga rabatter på listpriserna är vanligt förekommande, bl.a. på marknaderna för armeringsstål, mineralull, dörrar, fönster, inredningssnickerier, färger och lacker, tapeter samt VVS- och elmaterial. Stort rabattutrymme ger företagen möjlighet att variera prissättningen till olika kunder och kundkategorier men kan också verka prisuppdrivande. Dessutom föreligger risker för diskriminering om kunderna inte har möjlighet att se till att de får de rabatter som deras prestationer motiverar. Det innebär att de nominella pri-

serna hamnar på en hög nivå jämfört med uttaget pris och att möjligheten för köparen att jämföra priser mellan olika företag begränsas.

På flera delmarknader utmärks tillverkningen av höga fasta kostnader och sjunkande styckkostnad vid ökad volym. Exempel på sådana marknader är cement, planglas och mineralull. På en monopolmarknad, som t.ex. cementmarknaden, kan nettointäkten maximeras genom att företaget gör en avvägning mellan sjunkande styckkostnad, pris och försäljningsvolym. Ett sådant beteende påverkas naturligtvis även av konkurrensen på utlandsmarknaden, exportmöjligheterna och exportpriserna.

I tabell 4.4 redovisas till SPK anmäld faktisk prisökning i procent för vissa byggmaterial åren 1986-1988 samt genomsnitt för perioden 1983-1988.

Tabell 4.4 Prisökning för byggmaterial åren 1986-88 samt årsgenomsnitt perioden 1983-88

Produkt	1986	1987a)	1988	Årsgenomsnitt 1983 - 1988
Planglas	9,3	6,4	10,5	7,1
Lättbetong	3,4	4,4	8,1	7,3
Mineralull	4,3	2,5	5,9	5,5
Isolerrutor	13,1	4,0	10,2	6,9
Cement	6,9	0,8	0,0	4,0
Plastgolv	4,3	3,7	9,5	8,8
Textilgolv	3,2	3,6	4,2	6,3
Lenoliumgolv	5,5	4,5	10,5	8,2
Trägolv	4,3	6,3	11,2	9,8
Dörrsnickerier	4,5	4,1	11,8	8,8
Fönstersnickerier	6,5	7,1	10,7	8,4
Inredningssnickerier	4,7	6,5	6,6	6,5
Tapeter	9,6	5,0	9,5	
Färger och lacker		5,0	8,0	
Gipsskivor	-0,6	3,5	3,8	4,0
Spånskivor	3,1	5,4	4,8	4,9
Board	4,2	5,1	5,6	5,3
Armeringsstål	1,3	-4,4	12,1	2,2
Diskbänkar	5,5	6,2	28,3	9,2
Badkar	5,3	2,1	14,2	7,8
Sanitetsporcelain	5,4	2,6	12,9	7,2
Sanitetsarmatur	5,0	5,5	9,0	6,8
Radiatorer	6,1	4,2	11,6	7,0

a) Under år 1987 rådde delvis prisstopp.

Byggmaterial har under perioden 1983-1988 uppvisat större prisökningar än genomsnittet för övriga producentvaror. Orsaken till en del kraftiga prisökningar står att finna i ökade kostnader för insats- och råvaror. Detta gäller t.ex. produkterna plastgolv, fönster och diskbänkar vars insatsvaror basplast, planglas resp. nickel uppvisat kraftiga prisökningar. Under perioden sjönk energipriserna vilket gynnade produkter med höga energikostnader, exempelvis cement.

Ett visst mönster kan skönjas i de olika varugruppernas prisökningstakt. Under perioden har de mer förädlade produkterna haft större prisökningar än de mindre förädlade. Detta kan delvis förklaras av att den rådande högkonjunkturen tycks ha medfört en större brist på de mer förädlade än på de mindre förädlade varorna.

Av tabell 4.4 framgår också att prisökningen varit störst på produkter som huvudsakligen använts inom bostadsbyggandet. Detta sammanhänger med att bostadsbyggandet nästan fördubblats under en femårsperiod.

Med några få undantag kan konstateras att importandelen är lägre än exportandelen. Det är främst bland de mer förädlade byggmaterialen som importen är liten. Det finns dock en tendens till att importen ökar samtidigt som exporten minskar vilket kan förklaras av den goda inhemska byggkonjunkturen.

Vidare har varugrupper med liten importkonkurrens i allmänhet haft större prisökningar. Det är vanligt förekommande att en stor del av importen går genom företag eller koncerner som är marknadsdominerande i Sverige. Det går alltså inte att generellt sätta likhets-tecken mellan stor importandel och fungerande importkonkurrens. Det är dock svårt att avgöra om förädlingsgraden eller förekomsten av importkonkurrens är avgörande förklaringar till de skillnader i prisutveckling som föreligger.

4.9 Fastighetsförvaltning

På den svenska bostadsmarknaden finns enligt 1985 års folk- och

bostadsräkning drygt 3,8 miljoner lägenheter. Av dessa är knappt 1,8 miljoner belägna i småhus och knappt 2,1 miljoner i flerbostadshus. Småhusen är till övervägande del enskilt ägda medan lägenheterna i flerbostadshusen är uppdelade på i huvudsak tre ägarkategorier; allmännyttan, enskilda personer och företag som bostadsrättsföreningar. Av lägenheterna i flerbostadshus är ca 75 % hyresrätter och av det totala antalet lägenheter utgör hyresrätter ca 40 %. Hyresmarknaden utgör således en betydande del av den svenska bostadsmarknaden. Till skillnad från de övriga delmarknaderna är dock inte prisbildningen på hyresmarknaden fri. Hyran regleras enligt bruksvärdesystemet.

Det främsta syftet med bruksvärdesystemet är att utgöra en spärr mot oskäligen hyror och därmed garantera hyresgästernas besittningsskydd. Det skall motverka alltför stora hyreshöjningar vid knapphetssituationer samt ge en rättvis hyresstruktur mellan olika årgångar och lägen. Bruksvärdesystemet infördes som norm vid hyressättningen år 1968 och var tänkt att så långt möjligt efterlikna en ordning med marknadsbestämda hyror inom ramen för de allmännyttiga bostadsföretagens självkostnader. Hyrorna i de allmännyttiga bostadsföretagen är riktningsgivande för hyrorna i det enskilt ägda beståndet.

I de flesta kommuner finns det bara enstaka allmännyttiga bostadsföretag. På den privata sidan finns det ett stort antal företag av varierande storlek. Tidigare fanns det ett stort antal hyresfastigheter som ägaren själv bodde i. Under de senaste åren har emellertid en del av dessa köpts upp av stora fastighetsföretag. Enligt en kartläggning som SCB gjort på uppdrag av Sveriges Fastighetsägarförbund har mellan åren 1980 och 1989 antalet fysiska personer och dödsbon som äger hyresfastigheter minskat från 31 617 till 28 475 medan antalet aktiebolag har ökat från 2 263 till 7 273.

Den bostadsbrist som nu råder på många orter gör att fastighetsägarna inte behöver anstränga sig för att få och behålla hyresgästerna. Detta gäller särskilt centralt belägna lägenheter i attraktiva områden, där hyresgästerna på grund av att bruksvärdeshyran ligger långt under marknadshyran inte flyttar även om de tycker att servicen och sköt-

seln av fastigheten är dålig. Det finns visserligen numera särskild lagstiftning för att förhindra vanskötsel av fastigheter, men ett problem är att bruksvärdesystemet såsom det i dag tillämpas tar bort incitamenten till ett effektivt företagande. Fastighetsägarnas intäkter (hyran) blir genom regleringen endast svagt beroende av kvaliteten på den förvaltning som utförs. Incitamenten till en god förvaltning, ett gott underhåll, en hög servicenivå etc. försvinner. Det enklaste sättet att kortsiktigt tjäna pengar på fastighetsinnehav kan vara att missköta fastigheten och att hålla en låg standard på förvaltningen. Kostnaderna blir då låga men intäktssidan påverkas inte i motsvarande grad.

Byggnadsinvesteringar är långsiktiga. Möjligheten att hålla en byggnad fungerande och med god ekonomi en längre tidsperiod beror både av kvaliteten hos den uppförda byggnaden och effektiviteten i fastighetsförvaltningen. Så kan t.ex. inbesparingar genom forcerad byggnadstid och billiga material medföra negativa konsekvenser för byggnadens livslängd och höga kostnader för att hålla den i godtagbar funktion. Speciellt på senare år har problemen på grund av bristande kvalitet uppmärksamrats, bl.a. fukt- och mögelskador. Orsakerna till dålig huskvalitet kan vara flera. Felaktigheter och kvalitetsbrister kan uppkomma redan vid projekteringen, t.ex. beroende av missriktade normer och undermålig testning av nya material och metoder. Dålig huskvalitet kan även orsakas av byggslarv, bristande kompetens eller alltför hög produktionstakt och svårigheter att samordna många olika producenter och leverantörer. Dessutom kan brister uppkomma i en färdig byggnad på grund av eftersatt underhåll och drift.

Av SPK:s undersökning framgår att hyreskostnaderna ökat betydligt snabbare än konsumentprisindex. Under perioden januari 1985 till januari 1989 ökade hyra inkl. bränsle med 27 % under det att konsumentprisindex under samma period ökade med 22 %. Skillnaderna i hyra mellan nya och gamla fastigheter är fortfarande stora.

4.10 Sammanfattande problembeskrivning

Genomgången av de olika leden i bygg- och förvaltningsprocessen

visar att det finns en rad problem och att konkurrensen fungerar dåligt i flera led. Bl.a. följande problem finns:

- En betydande koncentration bland byggherrar, entreprenörer och byggmaterialindustrin och alltför få aktörer i flera led.
- Nära kopplingar mellan aktörerna i de olika leden. Ofta anlitar byggherren samma konsulter och byggmästare och huvudentreprenören samma underentreprenörer, utan att med jämna mellanrum pröva nya alternativ.
- Betydande horisontell integration inom materialindustrin och bristande utländsk konkurrens som leder till risk för onödigt höga priser och en snabb prisutveckling.
- Horisontell prissamverkan och prisledarskap.
- En tidsödande, långtgående byråkratisk kontroll.
- Brist på planlagd mark för bostadsbebyggelse och en ofta långt utdragen planeringsprocess.

Konkurrensen fungerar inte bara dåligt i de olika delsystemen utan även över flera led av processen. Avståndet mellan de olika aktörerna och den slutlige konsumenten är långt och signalerna från marknaden har svårt att slå igenom. Byggherrarnas traditionella roll har förändrats och de har avhänt sig sin projekterings- och delvis byggledningskompetens genom utveckling av totalentreprenaden och totalåtagandet. Andra aktörer har tagit över viktiga byggherreuppgifter.

Kommunen detaljstyr byggandet och länsbostadsnämnden förhandlar - ofta direkt med entreprenören - om ekonomin och kvaliteten i projekten. Sammantaget har detta medverkat till kraftigt ökade produktionskostnader.

De ökade byggkostnaderna kan till en stor del förklaras av ändrade faktorpriser och förändrat produktinnehåll. Anmärkningsvärt i sammanhanget är dock att under åren 1968-1989 har *byggmaterialpriserna ökat 30 % mer än priserna* på svenska industrivaror i allmänhet samt att arbetslönerna för byggnadsarbetare stigit lika mycket som in-

dustrin i övrigt trots att effektivitetsutvecklingen inom byggbranschen varit dålig och att löneläget år 1968 var högt.

Den bristande konkurrensen och höga kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggandet torde i hög grad hänga samman med det omfattande regel- och subventionssystem som finns inom sektorn. De stora ändringar som har gjorts i systemet har medfört stora anpassningskostnader. Ändringarna har gjorts av bostads-, arbetsmarknads- och stabiliseringspolitiska skäl. Åtgärderna har emellertid inte alltid gett avsedd effekt beroende på att man underskattat den tid det tar för branschen att anpassa sig till förändrade förutsättningar och på att man inte beaktat vilken effekt åtgärderna får på konkurrensförhållandena och de långsiktiga strukturförändringarna inom byggandet.

Den omfattande regleringen och ständiga ändringar av regelsystemet gör att många företagsledare uppfattar bostadsbyggnadsbranschen som osäker och ointressant att ge sig in i. Man vågar inte göra stora investeringar och utveckla nya teknologier och byggsystem. Den statliga regleringen och kostnadskontrollen kan härigenom långsiktigt leda till sämre effektivitet och högre byggkostnader. För att få ökad konkurrens och dynamik inom branschen är det nödvändigt att förenkla regelsystemet.

5. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

5.1 Vertikal och horisontell integration

5.1.1 *Integrationen inom byggområdet - allmänt*

Inom byggområdet förekommer såväl vertikal som horisontell integration. Det finns flera orsaker till integrationssträvandena. Vertikal integration i tidigare led beror oftast på att företagen vill ha kontroll över sina insatsvaror medan integration i senare led har sin grund i att företagen önskar säkra avsättning för sina produkter. Horisontell integration beror på att det finns tillverkningstekniska eller marknads-mässiga stordriftsfördelar. Ett företag vill erbjuda sina kunder även substitutvaror och samtliga produktvarianter inom sitt område. Detta gäller särskilt vid försäljning av byggprodukter till objektmarknader samt inom entreprenadledet där det kan vara en fördel att kunna bygga alla typer av objekt och att ha en verksamhet som täcker hela landet.

Utvecklingen av både vertikal och horisontell integration har accentuerats under de senaste åren. I SPK:s rapport ges exempel på företag som har en hög grad av integration.

I fråga om byggmaterial, som svarar för omkring en tredjedel av de totala byggkostnaderna, konstaterar SPK i sin rapport att koncentrationen genomgående är hög i de branscher som undersökts. Flera delbranscher domineras av ett eller ett fåtal stora företag. Det gäller t.ex. för produkterna cement, lättbetong, armeringsjärn, mineralull och byggskivor.

Särskilt inom byggmaterialbranschen betraktas i allt större utsträckning Norden som en hemmamarknad vilket inneburit att antalet företagsförvärv inom Norden ökat.

En påtaglig koncentration har även skett i entreprenörledet där Skanska, NCC, BPA, SIAB och Diös år 1988 tillsammans hade 56 % av byggmarknaden i Sverige. Dessa företag återfinns numera i flera led i

byggprocessen.

Den vertikala och horisontella integrationen innebär från konkurrenssynpunkt betydande problem. Risken ökar för att kostnadsökningar som beror på en dålig konkurrens i ett led utan större motstånd kan föras vidare till nästkommande led liksom risken för prissamverkan och anbudskarteller.

Samtidigt finns det emellertid flera från samhällsekonomisk utgångspunkt positiva drag i denna utveckling. Det finns således möjligheter till rationaliseringsvinster och effektivitet i byggandet. Planeringen och projekteringen kan anpassas till byggföretagens produktionsteknik och bättre kvalitet och ekonomi i byggandet uppnås genom att producenterna får ett ökat totalansvar. Möjligheterna förbättras för ett mera industriellt byggande med utveckling av prefabricerade material och nya system för produktions- och materialstyrning.

I byggprocessen deltar ett mycket stort antal intressenter som delvis har olika mål. Det krävs en omfattande samordning och samverkan mellan de olika aktörerna för att resultatet av verksamheten skall bli bra för konsumenterna.

Möjligheterna att konkurrera internationellt samt att möta en internationell konkurrens ökar om företagen är få och starka. Den pågående EG-harmoniseringen utgör för många företag både en möjlighet och ett hot. Möjligheterna består i att företagen kan verka på en större marknad och hitta områden där man kan ta marknadsandelar från utländska företag på deras egna hemmamarknader. Hotet består i att företag på den egna svenska marknaden kommer att möta en allt större utländsk konkurrens.

Inom byggområdet finns det således både positiva och negativa sidor av integrationen. Kommittén avser att i det fortsatta arbetet behandla olika aspekter av integrationsproblemet. Enligt direktiven skall konkurrenslagens fusionsregler utvärderas. Möjligheterna att vid behov bryta upp befintliga monopol o.d. skall också prövas. Olika former av vertikal och horisontell prissamverkan kommer att bedömas utifrån ett generellt perspektiv.

Med hänsyn till byggandet och boendets stora samhällsekonomiska betydelse och de många problem som finns inom området anser kommittén att det är viktigt att de konkurrensvårdande myndigheterna noggrant följer utvecklingen inom området. Ingripanden mot olika former av vertikal och horisontell samverkan som har skadliga verkningar får dock tills vidare prövas enligt generalklausulen och nuvarande fusionsregler m.m. i konkurrenslagen (KL).

5.1.2 Konsortiebildninga

Det är vanligt förekommande att byggtreprenörer samarbetar i konsortier vid större byggprojekt bl.a. för att kunna lämna konkurrenskraftiga anbud och att få en jämn sysselsättning. Även större byggbolag kan på en lokal marknad temporärt sakna erforderliga resurser till ett visst projekt vilket man vill lösa via samarbete i konsortier. Konsortiebildning förekommer dock också vid en del mindre projekt. Ibland låter anbudsinfordraren förstå att konsortiebildning med exempelvis visst lokalt företag är önskvärd.

Enligt anbudskartellförbudet i 14 § KL är det förbjudet för näringsidkare att bl.a. samarbeta på vissa angivna sätt vid anbudstävlingar. Det finns dock undantag från detta förbud, t.ex. när det är frågan om gemensam säljorganisation och vissa typer av s.k. samfällad prestation. Det finns också möjlighet att söka dispens hos marknadsdomstolen. För dispens skall medges krävs någon form av särskilda skäl, såsom att anbudssamverkan kan antas främja kostnadsbesparingar som till väsentlig del kommer konsumenterna till godo.

Enligt marknadsdomstolens tolkning (beslut 1986:16 rörande undantag från anbudskartellförbudet för s.k. samfällad prestation) anses undantaget närmast gälla samarbete rörande enstaka anbud av särskilt stor omfattning och om samarbetet, praktiskt sett, krävs för att något anbud på den aktuella prestationen skall kunna avges från de berörda företagen. Av lagförarbetena framgår också att utmärkande för dessa undantagsfall är att en viss prestation är för stor för var och en av de aktuella anbudsgivarna och att de därför går samman för att utföra

den gemensamt. Marknadsdomstolen har i ett nyligen fattat beslut (1990:19) angående dispens för en konsortiebildning på Gotland mellan Skanska, NCC och BPA funnit att sådan dispens inte erfordrades.

NO fann vid granskning av Nordstjernans förvärv av ABV 1988 att samarbete i konsortier och gemensamma bolag förekom mellan Skanska och JCC/ABV (numera NCC). Skanska har emellertid efter överläggningar med NO förklarat sig införstått med att företaget skall avstå från att ingå i nya samarbeten med NCC. Vissa gemensamma bolag har upplösts under år 1989. Skanska anser det också principiellt bäst att verka självständigt i Sverige utanför konsortiebildningar med konkurrenter. Liknande förklaringar har avgetts av NCC vad gäller företagets relation till Skanska.

Kommittén anser att konsortier bör undvikas mellan de största företagen. För närvarande är Skanska, NCC, SIAB/ Diös och BPA de största företagen i Sverige. Dessa företag är alla så stora att de normalt bör klara alla de på den svenska byggmarknaden förekommande arbetena. Konsortier mellan Skanska, NCC, SIAB/Diös och BPA inbördes eller mellan något av dessa och ett annat ledande företag på en lokal marknad bör enligt kommitténs mening normalt inte förekomma.

Mot bakgrund av den koncentration som skett i entreprenörsledet och den omfattning som samarbetet mellan företagen har fått anser kommittén att NO bör försöka att förmå alla de största byggföretagen att avstå från att ingå konsortiebildningar med konkurrenter. Kommittén kommer även att överväga en skärpning av anbudskartellförbudet, såvitt gäller konsortiebildningar inom byggområdet. Kommittén avser att återkomma till denna fråga i samband med kommitténs överväganden om generella ändringar i konkurrenslagstiftningen.

Kommittén vill emellertid i detta sammanhang peka på nödvändigheten av att de större byggherrarna planerar sina projekt så att konkurrensen vid upphandlingstillfället främjas. Detta kan t.ex. ske genom att de

- med beaktande av den lokala arbetskraftssituationen sprider sina beställningar över tiden

- erbjuder projekt som passar företag av olika storlek
- etappuppdelar vissa större projekt
- ger ökade möjligheter till en flexibel byggstart och sluttid (3-6 månader bör eftersträvas mellan beställning och byggstart för bostadsprojekt och offentligt byggande)
- aktivt försöker att finna anbudslämnare utanför den lokala marknaden.

Denna typ av åtgärder bör kunna leda till att byggherrarna får bättre anbud och även minska behovet av samarbete i konsortier.

5.1.3 Regleringar och samarbete mellan företag

Administrativa regleringar kan leda till att samarbetet ökar mellan företag och att det blir lättare att bilda dolda karteller. Ett exempel på en reglering som oavsiktligt kan få negativa effekter från konkurrenssynpunkt är länsbostadsnämndens kostnadskontroll (se avsnitt 5.3.3).

Även länsarbetsnämndens tillståndsprövning enligt lagen om byggnadstillstånd kan verka kostnadsdrivande. Den s.k. byggregleringen har numera främst som syfte att begränsa lokalbyggandet och att styra över resurserna till bostadsbyggande. Byggnadstillstånd ges emellertid i vissa fall med kort varsel, vilket försvårar företagets planering och försämrar möjligheterna att genomföra en effektiv konkurrensupphandling samt att teckna kontrakt med utländska materialtillverkare om leverans vid en bestämd tidpunkt. De stora företagen har bäst resurser att ta fram motiv för de projekt man vill bygga och att få igenom dem i länsarbetsnämnden.

Byggregleringen har också bidragit till en utveckling mot s.k. kombinerade projekt. Detta gynnar de stora, integrerade företagen och motverkar en specialisering inom byggandet. Kommittén bedömer att byggregleringen totalt sett medför ökade byggkostnader.

Kommittén anser att det skulle vara en fördel om byggregleringen i hela landet ersätts med en styrning genom överenskommelse om sys-

selsättningsplanering, eventuellt kombinerad med ekonomiska styrmedel för att uppnå en konjunkturutjämning. Kommitténs bedömning är nämligen att investeringsavgifter o.d. generellt sett är mera konkurrensneutrala än administrativa regleringar där myndigheter prövar tillståndsansökningar från företag och där i det enskilda fallet bedömningar och avvägningar måste göras mellan olika motstående intressen.

Administrativa regleringar gynnar ofta etablerade företag även om detta inte är avsikten. Dessa har nämligen ofta goda kunskaper om regelverket och upparbetade kontakter med de reglerande myndigheterna.

5.2 Prissamverkan och marknadsdelning

5.2.1 Några allmänna definitioner

Prissamverkan kan vara såväl vertikal som horisontell. Det nuvarande bruttoprisförbudet i 13 § KL avser att träffa en vertikal påverkan, som innebär bl.a. att en leverantör betingar sig av en återförsäljare att denne vid vidareförsäljning eller uthyrning inte skall gå under ett visst pris. Det kan därvid röra sig om ett minimipris eller ett fast pris. Det är alltså här fråga om vertikala prisangivelser, s.k. bruttoprissättning. Vertikala prisrekommendationer - riktpriiser, cirkaprisangivelser etc. - faller inte in under bruttoprisförbudet, utan får prövas enligt generalklausulen i 2 § KL.

Begreppet priskartell brukar reserveras för horisontell prissamverkan. Hit hör alltså i allmänhet ett samarbete om prissättning, rabatter o.d. mellan dem som konkurrerar i samma säljled, såsom mellan tillverkare, grossister eller detaljister. Samarbetet kan också gälla kostnads-kalkylering eller liknande. Det behöver givetvis inte förhålla sig så att alla inom samma säljled samverkar om priset. Av särskild betydelse är dock om ett sådant samarbete omfattar hela eller en dominerande del av utbudet på marknaden. Något förbud mot priskarteller finns inte i KL annat än i form av anbudskarteller. Horisontell pris-

samverkan får i stället angripas med hjälp av generalklausulen.

Detsamma gäller marknadsdelning, där det inte heller finns något generellt förbud i KL mot kvotering, områdesindelning, kunduppdelning och hemmamarknadsskydd. Marknadsdelning i samband med anbudstävlingar strider dock regelmässigt mot anbudskartellförbudet.

Prissamverkan kan vara av flera typer. En kan vara ett samarbete som låser prissättningen och därmed hindrar priskonkurrens mellan de samverkande. Man talar här om prisbindning. Ett annat fall är en gemensam säljorganisation som konkurrerande leverantörer bildar. Ett ytterligare fall är prisrekommendationer som inte är bindande och utfärdas öppet. Främst är det här en fråga om prisrekommendationer från branschföreningars sida. Men det kan också vara fråga om avtal mellan endast ett mindre antal konkurrenter om priser som är rekommenderade.

Utöver de nu berörda formerna brukar man ibland tala om prissamverkan som är dold. Eftersom bindande prissamverkan regelmässigt i NO:s praxis har omförhandlats till vägledande har man anledning att anta att dold prissamverkan ofta är bindande. Sammanfattningsvis talar man alltså när det gäller priskarteller om öppen eller dold respektive bindande eller vägledande prissättning, eventuellt i gemensam säljorganisation. Även andra former såsom konsortier förekommer.

5.2.2 Förekomst av prissamarbete

I SPK:s rapport anges sammanfattningsvis följande om företagens prissättning:

Gemensamma prislistor är vanliga inom flera områden, bl.a. på marknaderna för entreprenadmaskintjänster, golv, färger och lacker, tapeter, måleri, VVS och el. I grossist- och detaljistleden används bl.a. bygghandelns prispoksystem som vägledning för prissättningen. Denna används även för att kalkylera leverantörernas cirkapriser, t.ex. på marknaderna för dörrar, fönster och inredningssnickerier.

Gemensamma prislistor kan vara en hjälp för speciellt de mindre företagen att sätta priser och kan i bästa fall ge dessa bättre förut-sättningar att konkurrera med de större företagen inom en bransch. Denna form av horisontell prissamverkan medför samtidigt stor risk för prisstelhet, minskar priskonkurrensen och underlättar för företagen att föra kostnadsökningar vidare till senare led. Dessutom ökas kännedomen om konkurrenternas beteende vid förändringar jämfört med ett system utan prissamverkan.

Förutom gemensamma prislistor förekommer inget känt formellt prissamarbete mellan olika företag. Inom ett flertal av de undersökta branscherna förekommer dock prisledarskap. Detta yttrar sig bl.a. som i tiden sammanfallande och lika stora prishöjningar, t.ex. på marknaderna för mineralull, lättbetong, byggskivor, färger och lacker samt VVS-marknaden. Dessutom torde förekomsten av såväl horisontell som vertikal integration inom ett flertal delmarknader påverka prissättningsbeteendet.

Prissamarbete i form av gemensamma prislistor har uppmärksammats av NO för flera branscher inom byggområdet. Nyligen prövades en horisontell prissamverkan mellan elgrossister enligt 2 och 14 §§ KL. Marknadsdomstolen fann emellertid att elgrossisternas samarbete varken stred mot anbudskartellförbudet eller generalklausulen och lämnade NO:s talan utan bifall. I sin dom (MD 1989:27) angav marknadsdomstolen bl.a. följande:

Av den lämnade redogörelsen framgår att horisontell prissamverkan ofta är ägnad att föranleda skadlig verkan. De redovisade synpunkterna är i väsentligt mån tillämpliga även i det nu föreliggande fallet. Särskilt bör anmärkas att elgrossisternas prissamarbete är branschtäckande.

Marknadsdomstolen delar NO:s uppfattning att redan risken för negativa effekter av en prissamverkan vanligen är att betrakta som skadlig verkan i konkurrenslagens mening. Denna regel kan emeller-tid inte anses gälla helt undantagslöst. Det fall som nu är uppe till bedömande gäller en särpräglad bransch med en mångfald olika produkter. NO har inte kunnat påvisa att några konkreta skadliga verkningar har uppstått genom listpris-samarbetet eller prissystemets vägledande karaktär. SEG har däremot kunnat peka på en rad fördelar, särskilt att prissystemet underlättar kommunikation och jämförelse av faktiska priser, vilket är av särskilt stor betydelse med hänsyn till det synnerligen omfattande sortimentet i branschen. SEG har visat att systemet medför stora kostnads- och effektivitetsfördelar såväl för grossisterna som för kunderna. Av Sundbergs utsaga framgår att systemet för honom som en liten grossist innebär att han kom mer i samma konkurrensläge som stora grossister genom att hans prislista är direkt jämförbar med de stora

grossisternas prislistor. SEG har visat att rabatt-spridningen hos den enskilde grossisten är hög såväl mellan olika artiklar som mellan olika kundtyper. Vidare har SEG pekat på de rationaliseringar och den strukturutveckling som skett i branschen. Allt detta tyder på att det råder en väl fungerande konkurrens i branschen.

På grund av vad sålunda anförts finner marknadsdomstolen att det - trots de risker för negativa effekter som det gemensamma prissystemet i sig innebär - inte har ådagalagts att elgrossisternas listprissamarbete medför sådan skadlig verkan som avses i 2 § konkurrenslagen.

För husbyggnadsentreprenader (byggmästeri) finns inte någon central branschrekommendation om vad olika typer av byggobjekt bör kosta. Däremot kan konstateras att boverkets låneregler (BFS 1989:23) har vissa likheter med de ovan diskuterade prislistorna för installationsarbeten. Vidare kan konstateras att entreprenörernas anbud för ett visst projekt enligt vad som framgår av länsbostadsnämndernas handlingar ofta ligger mycket nära varandra samtidigt som spridningen i byggkostnad per kvadratmeter lägenhetsyta för likartade projekt mellan olika regioner är betydande. Lånereglerna och den kostnadskontroll som länsbostadsnämnden utövar kan därför vara en bidragande orsak till att prismässigt lika bud ges. Lånereglerna är omfattande och detaljerade. De innehåller schablonbelopp för ett stort antal komponenter i byggnaden och dessa belopp kan enkelt användas som á-priser i kalkylarbetet. Genom att mängderna av olika komponenter i många fall är givna i anbudsunderlaget eller genom att man utnyttjar samma företag för mängdberäkning hamnar man därför lätt på samma totalkostnad.

Eftersom entreprenadarbeten ofta pågår under lång tid är det för större projekt ovanligt att anbud ges i ett fast pris, utan i stället med en indexuppräkning där hänsyn tas till bl.a. de kostnadsökningar som huvudentreprenören har begränsade möjligheter att påverka (avtalsenliga löner, byggmaterial, VVS-elinstallationer m.m.). Alternativet till indexklausuler är att teckna ett kontrakt till fastpris, varvid framtida förväntade prisändringar måste inkalkyleras.

Entreprenörföreningen har utformat standardiserade prisändringsklausuler som är avsedda att fogas till anbud vid anbudsgivning.

Dessa branschbestämmelser innebär i korthet att medlemsföretag vid anbudsgivning i första hand skall bifoga indexreservation. Om företaget avger ett anbud med fast pris utan kostnadsreglering skall detta bara ske om beställaren särskilt begärt fast pris. Företaget skall då bifoga indexreservation jämte erbjudande om utbyte mot fastprisreservation. Vid bestämning av priset för utbyte av index mot fastprisreservationen rekommenderas medlemmarna att använda föreningens framräknade fastpristal. Det kan i sammanhanget noteras att NO för närvarande prövar om branschens tillämpningsföreskrifter för användningen av index vid anbudsgivning är förenligt med anbudskartellförbudet.

SPK har i sin rapport diskuterat generella problem vid användningen av index. Följande anges:

Problem kan uppkomma vid en omfattande användning av indexerad prissättning. Index speglar som regel genomsnittliga förhållanden och beaktar vanligtvis inte den fortlöpande produktivitetsutvecklingen hos den enskilde prissättaren. Det finns risk för att index inte speglar den verkliga kostnadsutvecklingen för den aktuella verksamheten. Detta kan bero på dels att index är generellt konstruerat som t.ex. KPI, dels att index inte mäter den faktiska prisutvecklingen på grund av rabattgivning och inköp till fasta priser etc. Stora företag kan själva ha betydande inverkan på indexutvecklingen vilket innebär viss rundgång och därmed automatisk kompensation för egna kostnadsökningar. Detta kan i sin tur minska företagens incitament att hålla nere de egna kostnaderna. Dessutom kan en omfattande användning av indexbaserad prissättning medföra långsiktigt strukturella effekter på en bransch. Sådana effekter är mycket svåra att bedöma och beror bl.a. av den tekniska utformningen av index, tillämpningen av dessa och konkurrensförhållandena inom branschen.

Entreprenadindex E84 är konstruerat av en mängd delindexar vilket förmodligen ger en ganska god träffsäkerhet när det gäller sammansättningen av olika produktionsfaktorer. Däremot tas vid indexmätning inte fullt ut hänsyn till rabattgivning på byggmaterial.

5.2.3 Kommitténs slutsatser

Prissamarbetet inom byggområdet medför särskilt stora risker för skadliga verkningar till följd av det system för indexreglering och subventioner av bostadsbyggandet som finns. Entreprenören får såle-

des normalt kostnadskompensation för de prishöjningar som sker på material han köper in till ett pågående bygge samt för de VVS-, el- och maskinarbeten som han upphandlar, förutsatt att hans prisökning inte är större än den allmänna prisutvecklingen på byggmaterial enligt SCB:s faktorprisindex. Något starkare motstånd mot höjningar av priserna som följer centrala prislistor finns därför inte från entreprenörens sida. Inte heller byggherren känner av hela prishöjningen. Låneunderlaget räknas nämligen upp med tidskoefficienten som delvis ger kompensation för materialprishöjningar under byggnadstiden. För närvarande betalar således staten genom räntebidraget större delen av prishöjningen på byggmaterial.

Bygg- och boendesektorn har stor betydelse för hushållens ekonomi och det är därför viktigt att konkurrensen inom denna sektor fungerar väl. Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga ett förbud mot eller begränsning av de centrala horisontella prisrekommendationer som enligt vad som framgår av SPK:s rapport finns för byggmaterial samt för VVS-, el- och maskinarbeten. Trots att en priskonkurrens förekommer via rabattgivning på listpriserna anser kommittén att gemensamma prislistor för en hel bransch kan ha en kostnadsdrivande effekt. Samtidigt går det inte bortse från att prislistor kan förenkla de mindre företagens priskalkylering och förmedla prisinformation till köparna som underlag för diskussion om rabatter.

Tänkbara lösningar på detta problem skulle kunna vara

- ett generellt förbud men begränsat till de varor och tjänster som utgör en stor volym av de köpande företagens omsättning
- ett generellt förbud, men med möjlighet till dispens
- att tillåta gemensamma prislistor förutsatt att de största företagen inte deltar i prissamarbete
- att tillåta gemensamma prislistor om dessa avser medelpriset för en viss vara och tjänst som leverantörerna eller underentreprenörerna faktiskt tillämpat under en viss period.

De anvisade lösningarna är förenade med olika tekniska och juridiska

problem och kräver en grundlig analys. Kommittén avser att i det fortsatta arbetet överväga frågan om ett förbud mot horisontellt prissamarbete som också kan omfatta gemensamma prislistor för en hel bransch.

Kommittén vill i detta sammanhang peka på att länsbostadsnämndernas tillämpning av lånereglerna och användningen av schabloner innebär en risk för att dessa kan fungera som ett officiellt sanktionerat riktpreis för vad ett bostadsprojekt bör få kosta. De negativa effekter som diskuterats ovan gäller i hög grad även dessa schablonbelopp som vid anbudsgivningen dessutom ofta utnyttjas som minimipris i stället för ett maximipris. Förekomsten av ett sådant riktpreis underlättar prissamarbetet mellan anbudsgivare. Man behöver inte knyta prissamarbetet till ett visst konkret projekt, utan bara allmänt komma överens om på vilken nivå man skall lägga sig i förhållande till schablonbeloppen. Eftersom marginalerna i bostadsbyggandet för närvarande jämfört med annat byggande och andra branscher är lägre har företagen ett gemensamt intresse av att få upp schablonbeloppen i boverkets regler. Den kontroll av produktionskostnaden som länsbostadsnämnden utövar och de överläggningar med de stora byggföretagen om produktionskostnadernas storlek som vissa länsbostadsnämnder initierat tenderar att förena företagen och utgör en grogrund för prissamarbete. Det ligger i sakens natur att sådant samarbete är svårt att bevisa och ingripa mot med stöd av KL.

Kommittén återkommer till denna fråga i avsnittet om finansieringssystemet.

I avsnitt 5.1.3 har kommittén framhållit att byggherrarna måste planera större projekt så att konkurrensen stimuleras och att det därför bl.a. kan vara motiverat att ha en längre tidsdifferens mellan anbudsgivningen och byggstart. I ett överhettat konjunkturläge kan det nämligen vara svårt att få entreprenadföretag att lämna anbud för omedelbar byggstart. Om byggherren har möjlighet att erbjuda en mera flexibel tidpunkt för igångsättning och slutleverans ökar chansen att få fler och bättre anbud. Vid mera långvariga byggen kan det vara befogat att indexreglerade anbud får ges så att inte företagen behöver

ta för stor risk. Detta är särskilt viktigt för småföretag med svaga finansiella resurser.

Underlaget för statliga bostadslån och räntebidrag räknas i dag upp med ett annat indexsystem (tidskoefficienten) än det som normalt används inom branschen för att reglera entreprenadanbud (E 84). Kommittén anser att om indexreglering används, det skulle vara en fördel med ett för lånemyndigheter och företag inom branschen gemensamt system, så att man inte får en lägre subvention om byggstarten förskjuts på grund av de skäl som diskuterats ovan. Hur detta system för indexreglering skall vara konstruerat är en fråga för berörda parter. Ett liknande system som byggnadsstyrelsen i dag tillämpar, och som innebär att löneandelen av kontraktssumman inte indexreglerats, diskuteras för närvarande. Systemet innebär i korthet följande:

- Vid projekt där regleringstiden enligt förfrågningsunderlaget är 12 månader eller mindre tillämpas fast pris *utan* indexreglering.
- Vid projekt där regleringstiden enligt förfrågningsunderlaget är längre än 12 månader men mindre än 24 månader tillämpas fast pris med *partiell* indexreglering. Denna innebär att R % av kontraktssumman indexregleras med indexserier enligt E84.
- För arbeten där regleringstiden enligt förfrågningsunderlaget överstiger två år tillämpas fast pris med *hel* indexreglering.

Som framgår av förarbetena till KL torde överenskommelser mellan företag om att tillämpa en viss indexreglering i anbudstävlingar strida mot anbudskartellförbudet. Kommittén anser att om ett för byggbranschen gemensamt och med lånereglerna samordnat system för indexreglering tas fram, en dispens från anbudskartellförbudet bör sökas. Självfallet bör dock en byggherre ha kvar friheten att själv bestämma vilken typ av indexreglering han vill ha.

5.3 Finansieringssystemet

5.3.1 Boendekostnadsutredningens förslag

Konkurrenskommittén skall enligt sina direktiv i samarbete med boendekostnadsutredningen (BKU) föreslå åtgärder som på olika sätt bidrar till att öka såväl kostnadsmedvetandet som konkurrenstrycket i bygg- och boendesektorn. BKU har i en rapport "Studier av bostadssektorn 1989" (Ds Bo 1988:39) kostaterat att det nuvarande systemet ger dålig måluppfyllelse m.a.p.

- neutralitetsmålet (likvärdiga subventioner för likvärdiga bostäder i skilda upplåtelseformer)
- paritetsmålet (prisskillnader mellan äldre och nyare bostäder svarande mot skillnader i bruksvärdet)
- sociala målet (inkomstsvaga gruppers ställning på bostadsmarknaden).

BKU konstaterar vidare att nuvarande subventioner lett till

- minskat kostnadsmotstånd
- stor inflations- och räntekänslighet
- kapitalisering av subventioner
- minskad rörlighet

I betänkandet "Ny bostadsfinansiering" (SOU 1987:71) föreslår utredningen ett reformerat finansieringssystem. I korthet innebär förslaget

- grundsubvention i form av en skattereduktion med 30 % av ränteutgifterna för egnahem resp. ett räntebidrag för hyres- och bostadsrätter motsvarande 30 % av ränteutgifterna för den ursprungliga investeringen i fastigheten
- räntelån lika för alla upplåtelseformer. Denna finansieras på allmänna kapitalmarknaden och säkras genom kreditgarantier och en statlig skuldutvecklingsgaranti
- investeringbidrag för nya hus motsvarande kostnaderna av den breddade mervärdeskatten enligt skatteförslaget

– höjning av bostadsbidragen.

BKU:s förslag beräknas vid 11 % ränta och 6 % inflation medföra en besparing på ca 23 miljarder kronor jämfört med nuvarande system.

BKU:s förslag kommenteras relativt utförligt i SPK:s rapport. Sammanfattningsvis anser SPK att förslaget bör verka i rätt riktning och bidra till att neutraliteten mellan olika upplåtelseformer ökar, att pariteten förbättras genom ett mera reellt anpassat lånesystem och att belastningen på statsutgifterna minskar.

I regeringens förslag till reformerad inkomst- och företagsbeskattning (prop. 1989/90:110) anges vad gäller räntelån följande:

Det föreslagna systemet med räntelån och dess samverkan med de nya skattereglerna har analyserats ytterligare inom bostads- och finansdepartementen med utgångspunkt bl.a. i de synpunkter som framförts vid remissbehandlingen av samtliga utredningsförslag. Därvid framkom att ytterligare överväganden krävs, bl.a. avseende frågan om statliga och kommunala garantier för lånen, frågan om kreditinstitutens upplåning vid räntelån samt frågan om hur befintliga lån kan läggas om till räntelån. Det har därvid visat sig vara praktiskt omöjligt att genomföra en sådan omläggning redan år 1991. De av mig föreslagna förändringarna av skattereglerna utgår därför från att systemet med räntebidrag skall vara kvar under år 1991. Därmed aktualiseras frågan om hur reglerna för räntebidrag skall justeras år 1991 med hänsyn till de nya skattereglerna.

I propositionen föreslås att räntebidragen reduceras med 1,8 miljarder kr. år 1991.

5.3.2 Kommittén allmänna bedömning

Kommittén anser att finansieringssystemet bör reformeras i den riktning som BKU föreslagit. Kommittén vill i sammanhanget särskilt understryka att förslaget att kraftigt minska räntebidraget bör vara ägnat att öka kostnadsmedvetandet och kostnadspressen i olika led av byggprocessen.

Kommittén vill även framhålla att införandet av full moms i förvaltningsledet får positiva effekter från konkurrenssynpunkt förutsatt att

långtgående s.k. uttagsbeskattning genomförs. Syftet med denna är att lika stor skatt skall betalas vare sig förvaltningen drivs i egen regi eller på entreprenad. Förslaget innebär också att lika stor moms får betalas för byggnadsmaterial vare sig ett fastighetsföretag eller de boende själva svarar för reparationer, utbyte av maskinell utrustning m.m.

Kommittén anser det vidare vara positivt att SBAB:s roll ändras och att SBAB förutsätts lämna de föreslagna räntelånen i konkurrens med övriga bostadslåneinstitut, samt att statliga räntesubventioner avses utgå även om en annan finansiell konstruktion än med räntelån väljs.

Enligt BKU:s förslag bör statens stöd lämnas med utgångspunkt från en av bostadsmyndigheterna godkänd kostnad. Det gäller såväl grundsubventioner i form av räntebidrag till räntekostnaderna för de ursprungliga lånen med anknytande räntelån som bidrag med anledning av skuldutvecklingsgarantin.

Tanken är att för framtida investeringar skall garantiunderlag bestämmas utifrån hela den av bostadsmyndigheten godkända produktionskostnaden med avdrag för förekommande investeringsbidrag. Det skall ske på samma sätt för alla upplåtelseformer och ägarkategorier. Garantiunderlag förutsätts uppgå till 100 % av denna kostnad för allmännyttiga bostadsföretag, 99 % för bostadsrättsföreningar och 95 % för privata fastighetsägare (privat hyresrätt och egnahem). BKU föreslår således i denna del ingen ändring mot vad som gäller i dag, med undantag för dels att den s.k. räntebidragstrappa som nu gäller i fråga om hyres- och bostadsrättshus slopas, dels att låntagarbyggda egnahem behandlas på samma sätt som säljarbyggda.

I den referensgrupp som har varit knuten till konkurrenskommittén har synpunkten framförts att privata fastighetsägare är missgynnade i låne- och skattehänseende jämfört med de allmännyttiga fastighetsägarna. Det har emellertid också sagts att allmännyttan har vissa sociala merkostnader som motiverar dessa skillnader.

Kommittén anser att det bör råda konkurrensneutralitet mellan olika kategorier av fastighetsägare. Kommittén har dock valt att inte nu gå

in på bostadsfinansieringssystemets principiella utformning och i vilken utsträckning olika kategorier av fastighetsägare skall subventioneras, eftersom detta ingått i BKU:s uppdrag.

I BKU:s förslag diskuteras inte länsbostadsnämndernas kostnadskontroll och inte heller hur underlaget för de statliga subventionerna skall beräknas. BKU har i sin analys använt en genomsnittlig produktionskostnad för en lägenhet och satt detta belopp lika med schablonlåneunderlaget (garantiunderlaget). Frågan uppkommer då i vad mån statligt stöd i form av räntebidrag, räntelån, kreditgaranti och investeringsbidrag skall kunna utgå i de fall den faktiska produktionskostnaden är högre än schablonlåneunderlaget. BKU tar i sitt förslag inte ställning till detta.

5.3.3 Länsbostadsnämndens kostnadskontroll

Det är få projekt i landet där man klarar att hålla sig inom den ram - 125 % av schablonlåneunderlaget - som berättigar till räntebidrag. Produktionskostnader över denna ram, s.k. överkostnader, måste finansieras till marknadsränta, vilket leder till höga boendekostnader och en ökad hyressplittring.

Ett sätt att angripa problemet är att länsbostadsnämnden inte släpper igenom projekt med för höga produktionskostnader. Detta har prövats sedan kostnadskontrollen i enlighet med uttalandena i prop. 1987/88:48 skärptes hösten 1987, men utan att hittills ha gett avsett resultat.

Kostnadskontrollen är som tidigare nämnts en form av prisreglering, som långsiktigt kan få mycket negativa samhällsekonomiska verkningar. En negativ effekt är att kommunerna inte kan realisera sina bostadsbyggnadsplaner. En annan effekt är att projekten ritas om, vilket kan medföra ökade projekteringskostnader samt att kvaliteten och ekonomin i projekten försämras. Vidare kan kostnadskontrollen, som bygghänsynutredningen (SOU 1982:34) konstaterat, utlösa en rad manipulativa åtgärder från företagen för att få upp låneunderlaget eller dölja de verkliga kostnaderna. Ett sätt att dölja kostnaderna är att

sänka utrustningsstandarden och i stället erbjuda en högre standard som tillval. Eftersom kostnader över 125 % av schablonlåneunderlaget inte påverkar de statliga subventionerna har byggherren inte någon ekonomisk fördel av att redovisa de verkliga byggkostnaderna om dessa är så höga att det finns en risk för att länsbostadsnämnden helt avslår låneansökan.

Många byggföretag upplever länsbostadsnämndens kostnadsprövning som något godtycklig och inte helt konsekvent. Vissa nämnder brukar också avgöra ett stort antal ärenden strax före årsskiftet, vilket ur konkurrenssynpunkt är negativt. Allvarligt i sammanhanget är också att kostnadskontrollen i ett långsiktigt perspektiv kan få effekter på valet av upphandlingsform.

Som tidigare nämnts i avsnitt 4.6 har andelen entreprenader med öppen och sluten anbudstävlan minskat och är nu mindre än andelen egenregiprojekt och förhandlingsentreprenader sammantaget. Om länsbostadsnämnden stoppar ett projekt därför att kostnaden är för hög leder det vanligen till att byggherren tar kontakt med någon av anbudslämnarna och ber denne modifiera projektet. En konkurrensupphandling övergår då i en förhandlingsentreprenad.

Att ta fram anbudshandlingar och att räkna på ett projekt kostar tid och pengar. Det säger sig självt att intresset att delta i en tävlan blir litet om en entreprenör inte är säker på att han kommer att få uppdraget ens om han ger det lägsta anbudet. För både entreprenören och byggherren framstår det som mera praktiskt att direkt satsa på en förhandlingsentreprenad och att göra upp affären i samråd med lånemyndigheterna.

För att statliga lån skall medges för egenregiprojekt och förhandlingsupphandlade projekt krävs att de minst skall ge lika bra resultat som om projektet skulle ha upphandlats i en anbudstävlan. Byggkonkurrensutredningen (SOU 1972:42) konstaterade att det inom byggbranschen är vanligt med anbudssamverkan. Anbudskartellförbudet är avsett att förhindra vissa typer av anbudssamverkan, som presumeras vara skadliga. En otillåten samverkan dock kan i vissa fall alltjämt förekomma. Detta kan då inte enbart medföra ett för högt pris för det

projekt som man tävlar om, utan innebär även att länsbostadsnämnden kan komma att godta en högre kostnadsnivå för andra - egenregi eller förhandlingsupphandlade - projekt. Eftersom varje projekt i vissa avseenden är unikt är det svårt för lånemyndigheterna att jämföra olika projekt och att bedöma om egenregi eller förhandlingsupphandling är minst lika fördelaktig som konkurrensupphandling samt om den beräknade produktionskostnaden med hänsyn tagen till produktionsförhållanden och projektets allmänna kvalitet är likvärdig med projekt som upphandlats i anbudskonkurrens. (jfr 15-17 § och 22 § nybyggnadsförordningen - 1986:692). Ju färre konkurrensupphandlade projekt som det finns desto svårare är denna jämförelse att göra.

Egenregi och förhandlingsupphandling kan i många fall vara lämpliga entreprenadformer och man kan inte generellt begränsa dessa former. Kommittén anser emellertid att andelen sådana projekt nu tenderar att bli för hög.

I nuvarande läge med en mycket höga generella subventioner av bostadsbyggandet kan det i varje fall i tider med stark bostadsbrist vara motiverat att staten kontrollerar att subventionerna inte enbart driver upp kostnaderna, utan att de främst kommer de boende till del. Emellertid kan, som kommittén framhållit ovan, den prisreglering som länsbostadsnämndens nuvarande kostnadskontroll utgör långsiktigt få mycket negativa verkningar. Som redovisats i avsnitt 4.7 kan kontrollen även försena och fördyra byggandet. Om kontrollen skall vara verkningsfull blir den också relativt resurskrävande för länsbostadsnämnderna.

Om som BKU föreslagit subventionssystemet ändras och de statliga bidragen kraftigt reduceras finns det inte längre lika starka motiv för den statliga kontrollen av produktionskostnaderna. Byggherren måste då ta ett större ansvar för att bostadsbyggandet kvalitativt och kostnadsmässigt anpassas efter vad marknaden efterfrågar. Det kan härvid tänkas att vissa konsumenter efterfrågar en hög standard och servicenivå, t.ex. äldre personer som vill lämna en för stor villa. Denna skulle då kunna tänkas köpas av en barnfamilj, som kanske i

sin tur gör en mindre hyreslägenhet tillgänglig för ungdomar. Länsbostadsnämnden bör inte genom en stel kostnadskontroll motverka en sådan utveckling mot ökad rörlighet på bostadsmarknaden.

Mot denna bakgrund anser kommittén att det nu finns skäl att helt avveckla länsbostadsnämndernas kostnadskontroll och att i stället satsa på konkurrensfrämjande åtgärder som ett medel för att hålla nere byggkostnaderna. Kommittén föreslår därför att 22 § nybyggnadsförordningen och 19 § ombyggnadsförordningen upphävs.

För privata hyreshus skulle ett slopande av länsbostadsnämndens kostnadskontroll i princip inte få någon effekt på hyran, eftersom denna bestäms genom jämförelse med hyran på bostäder i allmännyttan. För hyresrätter i allmännyttan kan ett slopande däremot medföra att hyresnivån höjs om det allmännyttiga företaget genomför mycket dyra nya bostadsbyggnadsprojekt. Man bör dock här kunna utgå från att både det allmännyttiga företaget och kommunen - om de statliga subventionerna skärs ned i enlighet med BKU:s förslag - kommer att ha ett stort intresse av bostadsbyggandet inte blir dyrare än vad marknaden tål. Kommunen har inte bara ett allmänt politiskt intresse av att hålla hyrorna nere, utan höga hyror kan också få direkta kommunalekonomiska effekter.

För småhus och bostadsrätter kan en slopad kostnadskontroll i det korta perspektivet leda till högre priser. Köparna av nya småhus och bostadsrätter kommer i så fall i samma läge som köparna av befintliga småhus och bostadsrätter, men sannolikt kommer de i det längre perspektivet som en följd av en minskad administration och bättre konkurrens att tjäna på förändringen. Ett borttagande av kostnadskontrollen bör dock inte ske i ett läge när marknaden är överhettad. Det torde därför inte vara aktuellt att slopa länsbostadsnämndens kostnadskontroll före den 1 januari 1991, dvs. inte innan skattereformen genomförts och bostadssubventionerna reducerats. Dessa förändringar bedömer kommittén kommer att leda till en minskad efterfrågan på bostäder och därmed begränsat utrymme för att ta ut höga priser i nyproduktionen.

5.3.4 Underlag för beräkning av subventionens storlek

Kommittén har utgått från att statliga subventioner till bostadsbyggandet kommer att finnas kvar och att de i stort kommer att vara utformade enligt BKU:s förslag. I det följande diskuteras därför bara hur subventionerna kan beräknas och effekter på konkurrensen m.m. av olika beräkningsmodeller.

Nuvarande system

För närvarande kan statligt räntebidrag utgå för den faktiska produktionskostnaden upp till 125 % av schablonlåneunderlaget. Med hänsyn till de höga överkostnader som i dag förekommer kan den s.k. produktionskostnadsanpassade belåningen i praktiken sällan tillämpas fullt ut.

Hösten 1989 fastställde boverket nya regler för beräkning av låneunderlag och pantvärde. Dessa är bättre anpassade till de verkliga byggkostnaderna än de tidigare reglerna, men de innebär i princip inte någon ökning av det statliga bostadslånet och räntebidraget. Reglerna för uppräkningskoefficienten förutsätter alltså en rationalisering motsvarande 0,2 % per månad av byggkostnaderna, vilket man i verkligheten inte uppnår. Problemet med höga s.k. överkostnader kvarstår således. En allt större del av produktionskostnaden måste finansieras till marknadsränta.

Reglerna för beräkning av låneunderlag är mycket omfattande och komplicerade. Små företag har svårt att sätta sig in i dem och att utforma projekten så att de ger höga låneunderlag. De nya reglerna har knappast inneburit någon förenkling. De innehåller fortfarande ett antal komponenter där länsbostadsnämnden skall göra en skälighetsbedömning. Det är stor risk för att de nya lånereglerna liksom de gamla inte anpassas till utvecklingen och därför blir omoderna.

Schablonbeloppen blir ett uttryck för lånemyndigheternas förhoppningar om vad det skall kosta att bygga och ett underlag för förhandlingar med länsbostadsnämnden om storleken på statliga

bostadslån, men inte ett uttryck för marknadspriset. Eftersom som tidigare nämnts allt färre projekt upphandlas i en fungerande konkurrens blir det också svårt att fastställa regler, som med hänsyn till produktionsförhållanden och kvalitet motsvarar den faktiska produktionskostnaden. Som tidigare nämnts kan reglerna för beräkning av schablonlåneunderlag också styra prisutvecklingen och underlätta en samverkan mellan anbudslämnare.

I det följande diskuteras som alternativ till nuvarande s.k. produktionskostnadsanpassade belåning dels en ren produktionskostnadsbelåning, dels en ren schablonbelåning med förenklade regler.

Produktionskostnadsbelåning

Produktionskostnadsbelåning är ett administrativt enkelt system eftersom den i princip innebär att det statliga lånet baseras på det lägsta anbudet. Under förutsättning att konkurrensen fungerar finns det då ingen anledning för länsbostadsnämnden att i frågasätta kostnadsnivån.

Produktionskostnadsbelåning förekom under åren 1981-1986. Kommittén om kostnadsutvecklingen för bostadsbyggandet i Stockholmsområdet hade i uppgift bl.a. att studera om den s.k. PK-belåningen, dvs. produktionskostnadsbelåning utan räntetrappa, haft någon generell kostnadsdrivande inverkan eller någon särskild inverkan på kostnadsutvecklingen i Stockholmsområdet. I kommitténs betänkande (Ds Bo 1985:4) angavs följande:

Vårt material visar att kostnaderna i bostadsbyggandet steg snabbare än konsumentprisindex fram till år 1980. Därefter har kostnadsutvecklingen mätt i byggnadsprisindex varit i stort sett densamma som redovisats i konsumentprisindex.

Som tidigare visats ökade överkostnaderna kraftigt under 1970-talet och nådde sin kulmen år 1980. Därefter har utvecklingen stabiliserats och t.o.m. förbättrats något.

Iakttagelserna beträffande byggnadsstyrelsens byggande, sjukvårdsbyggandet samt byggandet av barnstugor och servicehus visar på en kostnadsutveckling de senare åren som är i stort sett densamma eller starkare än i bostadsbyggandet.

Vårt material talar för att PK-belåningen i sig är neutral när det

gäller kostnadsutvecklingen i bostadsbyggandet. PK-belåningen synes emellertid ha möjliggjort en utveckling mot en mera varierad bostadsproduktion både i exploaterings- och saneringsområden.

Om finansieringssystemet skall möjliggöra en sådan utveckling är en övergripande bostadspolitisk fråga som ligger utanför kommittén uppdrag.

Konkurrenskommittén konstaterar att efter att PK-belåningen avskaffades hösten 1986 har byggprisindex ökat betydligt snabbare än konsumentprisindex. Detta torde dock främst bero på byggkonjunktrens utveckling.

Kommittén anser att man från genomförda undersökningar inte kan dra några säkra slutsatser om lånesystemets effekt på kostnadsutvecklingen. Som framhållits i kapitel 2 kan subventioner och särskilt kostnadsrelaterade sådana störa marknadens funktion. Om en produktionskostnadsbelåning skulle införas enligt det system som diskuterats ovan, bedöms detta dock sedan räntebidragen reducerats - enligt förslaget i skattepropositionen - inte att få någon större kostnadsdrivande effekt. Detsamma gäller om BKU:s förslag skulle genomföras, eftersom bidragen då blir ännu lägre. Räntelån och kreditgarantier bedöms inte ha samma kostnadsdrivande effekt som direkta bidrag.

Förenklade låneregler

Om produktionskostnadsbelåning inte är aktuell, måste liksom i dag räntebidraget beräknas enligt schablonregler. Storleken på räntebidraget behöver dock inte som nu sker vid tillämpning av de nya lånereglerna relateras till en med hjälp av ett 40-tal faktorer teoretiskt framräknad "riktig" produktionskostnad. Räntebidraget skulle i stället kunna ses som en ren politiskt bestämd subvention och beräknas på ett enkelt schablonbelopp.

Kommittén vill i sammanhanget erinra om att när de bostadstekniska reglerna i God Bostad för ca 10 år sedan överfördes till Svensk Byggnorm var tanken att lånereglerna överhuvudtaget inte längre skulle

styra utformningen av byggnader och bostäder, utan att alla kvalitetsegenskaper skulle införas i byggnormen och därmed gälla för såväl statligt som inte statligt belånade hus.

I de nya lånereglerna har emellertid vissa tilläggsbelopp införts för åtgärder som ger högre kvalitet eller lägre driftkostnader än vad som följer av nybyggnadsföreskrifterna. Dessa tilläggsbelopp var nödvändiga att införa för att inte kvalitativt och ekonomiskt väl utformade projekt skulle få för höga överkostnader och stoppas av länsbostadsnämnden.

Om emellertid som diskuterats ovan länsbostadsnämndens kostnadskontroll slopas och dessutom som BKU föreslagit räntesubventionerna kraftigt dras ned behövs inte dessa kompenserande tilläggsbelopp längre. Reglerna för det statliga stödet borde då avsevärt kunna förenklas och underlaget endast anges i form av ett enkelt schablonbelopp. Det bör dock påpekas att även sådana regler kan få en styrande effekt på projektutformningen och leda till att man försöker att maximera subventionerna. Dessutom kommer de boende i de fall schablonerna inte täcker de faktiska produktionskostnaderna att drabbas av höga hyror, med en ökad hyressplittring som följd. Vidare uppkommer en bristande neutralitet mellan hyreshusboende och egnahemsboende, eftersom enligt skattereformen egnahemsägare får göra 30 % avdrag för hela räntekostnaden. BKU:s förslag att ha kvar räntebidrag för hyres- och bostadsrättshus är avsett att kompensera för dessa avdrag. Denna bristande paritet och neutralitet kan av den enskilde hyresgästen upplevas som orättvis, eftersom han eller hon för närvarande har små möjligheter att påverka produktionskostnaderna och eftersom i många orter valfriheten på bostadsmarknaden är starkt begränsad. Även för byggherren finns det kostnadskomponenter som han inte kan påverka.

Kommitténs slutsatser

I syfte att uppnå en administrativ förenkling och paritet och neutralitet bör övervägas att införa en ren produktionskostnadsbelåning, dvs. att

man får beräkna räntebidraget på hela den redovisade byggkostnaden, förutsatt att projektet är upphandlat i konkurrens. Med konkurrens avses då både traditionell öppen eller sluten anbudsupphandling, men även markanvisningstävling. Produktionskostnadsbelåning kan även övervägas att införas för parallellprojekt. Härmed avses att om man bygger ett liknande hus eller område som ett som varit föremål för konkurrensupphandling, så skall man kunna få lika stort räntebidrag som för detta, även om det rör sig om en förhandlingsentreprenad eller ett egenregiprojekt. Härigenom kan tävlingskostnaderna slås ut på flera projekt. För egenregiprojekt och förhandlingsentreprenader bör övervägas att införa en ren schablonbelåning men med starkt förenklade låneregler.

Kommitténs förslag förutsätter att förordningen (1978:384) om beräkning av låneunderlag och pantvärde ändras. Kommittén redovisar dock i föreliggande delbetänkande inte något författningsförslag, eftersom denna förordning som följd av BKU:s förslag ändå kommer att behöva omarbetas.

5.3.5 Kreditinstituten

Det pågår för närvarande en stark koncentrationsprocess på kreditmarknaden. Detta gäller även marknaden för lån till bostadssektorn. För att motverka en utveckling som skulle kunna innebära att konkurrensen - i strid mot syftet bakom avregleringen av kreditmarknaden - minskar på grund av ökad koncentration föreslår kommittén två åtgärder såvitt avser bostadsfinansieringsmarknaden.

I det nuvarande systemet delas finansieringen av ett nybyggt hus upp i bottenlån och topplån. Detta medför att konkurrensen om långivningen begränsas; de icke-statliga bostadsinstituten konkurrerar endast om bottenlånet, medan endast SBAB erbjuder topplån. Boendekostnadsutredningen föreslog ett system med en statlig kreditgaranti för att eliminera denna konkurrensbegränsande uppdelning. Konkurrenskommittén anser det angeläget att finna lösningar som medför en konkurrens om hela finansieringen. Som en första åtgärd föreslår

kommittén därför att SBAB ges möjlighet att fritt konkurrera om krediter för bostadsändamål. Det är också angeläget att ge andra institut möjlighet att på konkurrensneutrala villkor tävla om alla bostadslån.

Kommittén menar också att försäkringsbolagen bör ges möjlighet att äga bostadsfinansieringsinstitut. De skäl som tidigare angetts för att motivera ett förbud för sådana bolag att äga finansieringsinstitut har nu börjat luckras upp genom att de tillsammans med närstående intressen tillåts att majoritetsäga finansbolag. I den pågående processen mot branschglidning mellan banker och försäkringsbolag är det naturligt att försäkringsbolagen tillåts äga också bolag som lånar upp på marknaden. De skäl mot en sådan utveckling som tidigare anförts - bl.a. av försäkringsverksamhetskommittén i SOU 1987:58 - kan inte längre anses giltiga. Enligt kommitténs uppfattning skulle detta på ett effektivt sätt bidra till ett ökat konkurrenstryck på marknaden för bostadskrediter och motverka en process som leder till ökad koncentration. Det är vidare viktigt att NO noga följer utvecklingen på det här området och med stöd av KL ingriper för det fall utvecklingen fortskrider på ett sätt som medför skadlig verkan för marknaden.

5.3.6 Markanvisningstävlingar

I överenskommelsen i april 1989 mellan bostadsdepartementet och byggentreprenörerna som tillkom med anledning av bl.a. avtalet om tillsvidareanställning angavs att upphandlingsformer i ökad utsträckning bör prövas som ger ett tidigt inflytande för entreprenören. Detta antogs skapa förutsättningar för att i byggprocessens samtliga led dra nytta av byggföretagens kunnande och att anpassa projekten till effektiva byggsystem under beaktande av funktion, kostnad och kvalitet.

Ett tidigt inflytande kan uppnås genom egenregibyggande men även vid vissa former av totalentreprenad, där en entreprenör är med i planerings- och projekteringsskedet.

Kommittén anser att det finns fördelar med en integration över flera led i byggprocessen. Ett samarbete mellan en byggherre och en entreprenör innebär dock att konkurrensen begränsas och att den entreprenör får bygga som varit med i det tidiga skedet. En lösning kan här vara s.k. tvåstegsupphandlad entreprenad. För att den ska ge bra resultat krävs dock att kommunen fördelar mark till de mest kostnadsmedvetna och effektiva byggherrarna.

Frågan om kommunernas markfördelning lämnades oreglerad år 1974. Olika principer tillämpas i olika kommuner. Allmänt kan sägas att konkurrensen i byggherreledet är bristfällig och skulle behöva förbättras. Skilda kategorier av byggherrar ges inte alltid samma förutsättningar vid tilldelning av mark för bostadsbyggande. Någon kostnadskontroll görs vanligen inte vid val av byggherre, utan detta överläts ofta till länsmyndigheterna, dvs. det förutsätts att projektet skall klara kraven för statliga bostadslån. Kontrollen har dock hittills inte kunnat hejda prisstegringarna.

Utvecklingen har under senare år inneburit att allmännyttan resp. privata byggherrar stärkt sina ställningar i de kommuner där de redan tidigare har haft en stark ställning. Nuvarande system för markfördelning ger ingen garanti för att den byggherre som har bäst kompetens vad gäller planering, projektering, upphandling och förvaltning får genomföra projektet.

Ett sätt att främja konkurrensen vid fördelningen av mark är att kommunen anordnar en s.k. markanvisningstävling. En nackdel som framförts mot markanvisningstävlingar är att de är relativt dyra att genomföra och att det krävs en hög kompetens för att utforma ett bra program och för att bedöma förslagen. En annan nackdel är att det är få företag eller företagsgrupper som har resurser att delta i tävlingarna, vilket innebär en risk för en marknadsuppdelning.

Som framgår av den studie av markanvisningstävlingar, som kommittén låtit genomföra, är hittillsvarande erfarenheter i huvudsak positiva (se bilaga 2). Markanvisningstävlingar kan också vara ekonomiskt försvarbara även för mindre projekt om resultatet av en tävling kan tillämpas för en serie liknande projekt. Förslaget att medge pro-

duktionskostnadsbelåning även för s.k. parallellprojekt är ägnade att främja en sådan utveckling.

Kommittén anser därför att markanvisningstävlingar bör prövas i fler fall än i dag. Vid sådana tävlingar bör samarbete mellan byggherrar och entreprenörer tillåtas och kravet på anbudskonkurrens i det sena skedet således frångås.

Det bör observeras att det är kommunen som självständigt avgör om man vill fördela marken efter en tävling eller om man vill tilldela den direkt till sitt kommunala bostadsföretag eller annan byggherre. Enligt kommitténs uppfattning bör frågan om markfördelningen inte heller i framtiden vara reglerad, men det är önskvärt att kommunen fördelar marken efter principer som främjar konkurrens.

Kommittén anser att det är önskvärt att en liknande typ av tävlingar även prövas vid byggande på mark som privata företag äger. I sådana tävlingar bör då även allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag i samarbete med privata entreprenörer kunna delta.

Kommittén anser att boverket bör följa upp och utvärdera genomförda markanvisningstävlingar samt ge kommunerna rekommendationer om hur tävlingarna kan läggas upp för att ge bra resultat. Boverket bör även följa upp och utvärdera andra upphandlingsformer t.ex. tvåstegsupphandlade entreprenader.

5.3.7 Markvillkoret

Syftet med markvillkoret då det infördes år 1975 var dels att främja konkurrensen genom en minskad andel egenregibyggnad, dels att motverka markspekulation. Senare har även markvillkoret kommit att utnyttjas för andra ändamål genom att kommunerna utnyttjat möjligheten att ställa olika villkor i samband med att man beviljat en dispens.

Markvillkoret har fram till början av 1980-talet spelat en stor roll då det gällt att hålla nere markpriserna och att möjliggöra för kommunerna att bygga upp en markreserv för framtida exploatering. Det har

emellertid under senare år blivit allt ovanligare att mark för bostadsbebyggelse går genom kommunens hand.

I en riksdagsmotion 1989/90:Bo 225 sägs att markvillkoret mer eller mindre har satts ur spel. Motionären efterlyste en studie om markvillkoret och dess tillämpning.

Bostadsutskottet delade motionärens uppfattning om behovet av en sådan studie. I utskottets betänkande (1989/90:BoU 13) angavs att det av studien bör framgå i vilken utsträckning villkoret tillämpats och i vad mån kommunerna medgett undantag. Sambandet mellan användandet av olika entreprenadformer och tillämpningen av markvillkoret bör också belysas.

Av den undersökning som kommittén låtit genomföra framgår att det blivit allt mindre vanligt att mark för bostadsbebyggelse går genom kommunens hand. År 1988 var det ungefär lika vanligt att kommunen som privata intressenter tidigare ägt marken. Av undersökningen framgår också att störst förändring skett i fråga om förhandlingsupphandlade objekt.

Kommittén anser att det principiellt är fel att ha en regel i bostadsfinansieringsförordningen som efterlevs i så liten grad. För den enskilde markinnehavaren kan det också vara svårt att veta om kommunen kommer att ge dispens från markvillkoret eller ej. Några regler och riktlinjer för markvillkorets tillämpning behöver kommunerna inte formulera. Det finns därför en risk för godtycklighet i tillämpningen och att alla som söker dispens inte behandlas på samma sätt.

Kommittén har diskuterat både möjligheten att skärpa markvillkoret genom att återföra dispensgivningen till staten och alternativt att helt slopa markvillkoret.

För ett skärpande av markvillkoret talar som närmare beskrivits i avsnitt 4.4 att markvillkoret då det infördes år 1975 i huvudsak fick positiva effekter. Man skulle därför förhoppningsvis kunna få motsvarande effekter på markprisutvecklingen och kommunala markförvärv om tillämpningen av markvillkoret nu åter skulle skärpas

och dispensprövningen återförs till länsbostadsnämnden. En statlig dispensprövning bör också leda till en mera enhetlig praxis vid tillämpningen av reglerna i nybyggnads- och ombyggnadsförordningen.

Förhållandena är emellertid i dag annorlunda än för 15 år sedan och det finns även skäl som talar emot att skärpa markvillkoret. För det första är strävandena i dag att minska den statliga regleringen av kommunerna. För det andra har tillsvidareanställning av byggnadsarbetare införts vilket gör att byggföretagen behöver ha ett antal egenregiprojekt att ta till för att utjämna sysselsättningen. För det tredje har det förhållandet att marken gått genom kommunens hand inte längre samma tydliga positiva effekt på byggkostnaderna. För det fjärde blir markvillkoret mindre verkningsfullt som styrmedel i kommunens bostadspolitik om som BKU föreslagit räntebidragen kraftigt reduceras för hyreshus och bostadsrätter och för småhus helt tas bort. Värdet av subventionen minskar och en byggherre kan därför om han inte får dispens från markvillkoret välja att helt privatfinansiera ett projekt. Markvillkoret kan härigenom riskera att bidra till i stället för att motverka en ökad segregation.

Ett företag som inte får dispens från markvillkoret kan alternativt välja att ligga på marken och spekulera i att ändrade politiska majoritetsförhållanden skall leda till en omprövning av markvillkorets tillämpning. Eftersom under större delen av 1980-talet lönsamheten i bostadsbyggandet varit låg samtidigt som efterfrågan på bostäder ökat i många kommuner kan företagen vinna på att ligga på marken. Värdet på denna kan då komma att öka och det kan till slut bli politiskt nödvändigt att frångå markvillkoret för att få igång bostadsbyggandet. För planer som fastställts enligt PBL finns dock ett krav på plangenomförande.

Om markvillkoret skulle slopas krävs att andra konkurrensfrämjande åtgärder vidtas. Genom kommitténs förslag att införa en möjlighet till produktionskostnadsbelåning, som diskuterats i föregående avsnitt, blir konkurrensupphandlade projekt mer fördelaktiga. Detta bör vara ägnat att motverka egenregibyggande och markspekulation.

Ett effektivt sätt att motverka markspekulation är att kommunerna dels har en stor egen markreserv, dels en god planberedskap och ett stort utbud av byggbar mark. För att finansiera framtida markköp anser kommittén att kommunerna bör se över sitt innehav av mark och byggnader, och sälja av de fastigheter som inte är strategiskt viktiga för att genomföra de kommunala planerna. Vidare bör kommunerna se över sin prispolitik. Förslaget att slopa länsbostadsnämndernas kostnadskontroll innebär härvid att kommunerna inom de ramar som kommunallagen uppställer självständigt får besluta om markpriserna.

Enligt vad kommittén erfarit är de markpolitiska förutsättningarna för byggande olika i olika kommuner. I vissa kommuner bör det genom utbudsstimulerande åtgärder vara möjligt att hålla nere markpriserna och att neutralisera markinnehavet som en konkurrensfaktor. I många kommuner är emellertid förhållandena sådana att en skärpt tillämpning av markvillkoret kan vara det enda effektiva sättet att få till stånd en fungerande konkurrens. Det finns dock för närvarande enligt kommitténs uppfattning inte tillräckligt underlag för att ta ställning till en eventuell ändring i nybyggnadsförordningen i detta hänseende.

I det fortsatta arbetet avser kommittén att i ett antal kommuner studera hur markvillkoret tillämpas samt hur markförsäljningen bedrivs och finansieras. En sådan studie har som redan angetts också efterlysts av riksdagen.

I samband med en sådan studie bör även planeringsprocessen studeras. Denna har successivt kommit att ta en allt längre tid. För att genomföra ett projekt krävs en rad godkännanden och tillstånd från olika myndigheter. För att öka utbudet av byggbar mark och minska kommunernas kostnader för markanskaffning måste planeringen rationaliseras. Möjligheterna att begränsa antalet inblandade organ och att förkorta handläggningstiderna bör undersökas. Om kostnadskontrollen avskaffas och produktionskostnadsbelåning eller förenklade regler för bedömning av statliga subventioner införs, borde det t.ex. vara möjligt att decentralisera hela handläggningen av låneärenden till de kommunala förmedlingsorganen.

också studeras.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén:

- att slopa länsbostadsnämndens kostnadskontroll
- att införa produktionskostnadsbelåning för konkurrensupphandlade projekt och s.k. parallellprojekt och att förenkla reglerna för beräkning av schablonlåneunderlag
- att öka konkurrensen på bostadskreditmarknaden och göra det möjligt för kreditinstituten inklusive försäkringsbolagen att konkurrera på lika villkor
- att öka användningen av markanvisningstävlingar
- att närmare undersöka markvillkorets tillämpning och möjligheterna att förenkla planeringsprocessen

Förslagen rörande bostadskreditmarknaden och produktionskostnadsbelåning hänger nära samman med BKU:s förslag till förändrat finansieringssystem och minskade subventioner till boendesektorn. Senast under hösten 1990 beräknas statsmakterna ta ställning till BKU:s förslag. Kommittén kan därför ha anledning att återkomma i sitt slutbetänkande till dessa frågor liksom till frågan om markvillkoret.

5.4 Byggnormer och handelshinder

5.4.1 SPK:s rapport

SPK konstaterar i sin rapport att tillämpningen av byggnormer bidrar till att bevara etablerade företagsstrukturer, dämpa importbenägenheten och begränsa incitamenten till forskning och utveckling. Verket påpekar dock att byggprocessens komplexitet och en industrialisering av produktionen medför att det, även utan statliga normer och regler för byggandet, är rationellt för de etablerade företagen med olika branschöverenskommelser och standarder. Då branschsamarbetet är starkt och marknaden domineras av ett fåtal företag kan sådana frivilliga normer i princip få motsvarande negativa effekter som den statliga normbildningen.

SPK anger i sin rapport att följande krav bör ställas på utformningen och tillämpningen av byggnormer:

1. Målsättningen att ställa funktionskrav i stället för detaljreglering är viktig att fullfölja och utveckla. Det är samtidigt nödvändigt att utveckla kriterier, kontrollmetoder och tillämpningar som verkligen stimulerar till att nya och förbättrade material och metoder utvecklas. Om inte detta sker uppnås förmodligen en mycket begränsad positiv effekt av att byggnormer föreskrivs som funktionskrav.

2. Tillämpningen av bindande föreskrifter hos byggnadsnämnder och länsbostadsnämnder bör utformas enhetligt. Det viktigaste skälet här för är att på bästa sätt utnyttja de stordriftsfördelar och rationaliseringsvinster som finns i ett normerat förfarande.

3. För att till en del motverka normernas konserverande effekt på marknaden och för att fortlöpande utveckla och förbättra normsystemet bör i olika sammanhang normavsteg tillåtas. Bl.a. vore det värdefullt att skapa goda möjligheter till experimentbyggen där avsteg från normerna medges i syfte att bygga billigare eller bättre i olika avseenden.

4. För att förbättra allokeringen och därigenom samhällets resursutnyttjande bör omfattningen av normer, som på ett påtagligt sätt styr boendestandarden, kunna minskas. Förutsättningen är dock att konsumenternas informationsmöjligheter och kunskap om utbudna bostäder förbättras och att bostadsmarknaden ges bättre förutsättningar att fördela bostäder efter hushållens värderingar.

5. Normer och tillämpningen av dessa bör i större utsträckning ges en ömsesidig internationell anpassning för att minimera de negativa effekterna på utrikeshandeln. Målet i det internationella samarbetet på området bör bl.a. vara att produkter godkända utomlands får användas inom landet utan ytterligare prövning.

Beträffande handelshinder konstaterar SPK att det inom byggsektorn främst är vid handeln med byggmaterial som sådana hinder är direkt märkbara. Det råder stora svårigheter att anpassa import (och export) till nationella traditioner och formella krav på material och konstruk-

tioner. Ett viktigt tekniskt handelshinder är kraven på typgodkännande och användningen av nationella standarder. Inom Norden existerar sådana svårigheter trots ett mångårigt samarbete på området. I relationerna med länder utanför Norden är problemen desamma och med ännu större svårigheter att övervinna förekommande handels hinder.

Det finns i dag inga utländska byggherrar i Sverige och ytterst få utländska entreprenörer. Orsaken är byggandets traditionellt starka nationella inriktning med varierande regleringar, affärstraditioner och arbetsmarknadsbestämmelser. Det vore även på detta område önskvärt med en svensk anpassning av gällande regler så att dessa inte utgör något hinder för en ökad importkonkurrens, på såväl tjänstesom materialsidan. Därmed skapas förutsättningar för ett ökat inhemskt konkurrenstryck samt, vilket inte är mindre viktigt, en förbättring av branschens möjligheter att möta efterfrågevariationer.

Ökad import är viktigt för att åstadkomma en ökad inhemskt priskonkurrens på både byggtjänster och byggmaterial. Om t.ex. utländska byggentreprenörer kommer in på den svenska marknaden ökar konkurrensen på entreprenadmarknaden samtidigt som även en ökad konkurrens på byggmaterialmarknaden kan uppstå om utländska entreprenörer använder "eget" importerat material.

Det bör i detta sammanhang poängteras att regleringar och krav på byggandet och användningen av byggmaterial inte är något specifikt för Sverige. Förbättrade möjligheter till handel med byggvaror och byggtjänster kräver därför ett internationellt samarbete och en ömsesidig harmonisering av föreskrifter och tillämpningen av dessa.

5.4.2 Harmonisering och samordning av regler och kontrollordningar

Under 1970-talet och början av 1980-talet har kritik framförts mot byggnormerna och deras kostnadshöjande effekt. Den nya byggnormen (PBL-nybyggnadsföreskrifter) har utformats mindre detaljerad. Exempel och råd har inte tagits med. Kritiken mot byggnormen

är därför nu mindre omfattande.

Kommittén delar i stort SPK:s allmänna synpunkter på hur den framtida byggnormen bör vara utformad. Kommittén anser således att det är angeläget att ytterligare begränsa antalet detaljregler och att skapa goda förutsättningar för experimentbyggande i syfte att bygga bättre, billigare och mera varierat. Kommittén anser dock inte att det finns skäl att experimentera med bostäder som inte uppfyller väsentliga funktionskrav, utan dessa bör tillämpas enhetligt av byggnadsnämnden och länsbostadsnämnden. Avsteg från byggnormerna bör därför i första hand avse att man går ifrån kvarvarande detaljregler. Vid prövning av avsteg från normerna bör ett långsiktigt och samhällsekonomiskt perspektiv anläggas. Lägre byggkostnader får inte resultera i väsentligt högre driftkostnader eller behov av ökade insatser från samhällets sida under förvaltningsskedet.

Kommittén anser också att det är viktigt att byggtekniska regler som utfärdas av andra myndigheter än boverket i ökad utsträckning samordnas i byggnormen. Som exempel på byggtekniska områden med en splittrad regelgivning kan nämnas hotell- och restauranger och larminstallationer i fastigheter. Riksrevisionsverket har i rapporten Samordnat myndighetsagerande (Dnr 1986:100) för dessa områden föreslagit en rad regelförenklingar, som syftar till att minska kostnaderna och göra det lättare för nya företagare att etablera sig inom dessa verksamheter.

Kommittén anser att en bättre samordning av bestämmelserna och enhetliga principer för att ange kraven bör kunna underlätta den tekniska utvecklingen och ge kostnadsdämpande effekter. En positiv konsekvens av regelsamordning är också att genom ett nära samarbete de olika myndigheternas kompetens och personalresurser kan tillgodogöras på ett rationellt sätt.

Enhetliga regler och standarder kan underlätta ett industriellt byggande och längre serier. De stordriftsfördelar som härigenom uppstår innebär dock en risk för monopolbildning och minskad konkurrens. Det är därför nödvändigt att byggnormer och standarder utformas så att de inte gynnar ett visst material eller fabrikat. De bör också ges en

internationell anslutning så att import av byggprodukter blir möjlig.

Det kan konstateras att statliga byggregler i Sverige är mera omfattande än i andra länder i Västeuropa. Många av de regler som i dag återfinns i byggnormen ges i dessa länder i stället ut som standarder.

Betydelsen av standarder kommer att öka till följd av att EG har beslutat att utnyttja standarder som ett instrument för att undanröja tekniska handelshinder. EG-rådet antog i slutet av år 1988 ett byggvarudirektiv som syftar till ett inbördes närmande av medlemsstaternas lagar och administrativa bestämmelser om byggmaterial. Direktivet är avsett att träda i kraft den 1 juli 1991. Det är utformat som ett ramdirektiv, vilket innebär att det endast innehåller vissa överordnade krav för de enskilda ländernas bygglagstiftning. Utarbetandet av de mer detaljerade reglerna överläts bl.a. till den europeiska standardiseringsorganisationen CEN.

De europeiska standarder som utarbetats av CEN skall om möjligt utformas som krav på produkternas funktion. I beskrivningen av produkternas funktion fastställs samtidigt en uppdelning i olika kravklasser, vilket gör det möjligt för de olika länderna att välja den klass som är bäst anpassad till respektive lands olika byggtraditioner, klimatförhållanden m.m. Detta tillåter t.ex. ett land som Sverige att ha speciella klimatbetingade krav på isoleringsförmåga hos fönster och dörrar m.m. I övrigt skall reglerna vara samma.

En byggprodukt som uppfyller en europastandard presumeras även uppfylla kraven i EG:s byggdirektiv och skall då få säljas inom hela gemenskapen.

Sverige och övriga EFTA-medlemmar är fullvärdiga medlemmar av CEN. Genom ett deltagande i det europeiska standardiseringsarbetet kan vi således påverka utformningen av framtida europastandarder.

Kommittén anser att det är angeläget att Sverige aktivt deltar i det europeiska standardiseringsarbetet. I och med att harmoniseringsarbetet bedrivs på europeisk nivå bedömer kommittén att det är liten risk för att arbetet kommer att domineras av ett fåtal företag.

Kommittén anser att boverket aktivt bör medverka i det europeiska standardiseringsarbetet och där verka för att den säkerhetsnivå som vi har i den svenska byggnormen inarbetas i de nya europastandarderna.

I konkurrenskommitténs uppdrag ingår att analysera effekterna av de nya reglerna om nordiskt typgodkännande. Nordiska typgodkännanden har dock hittills utnyttjats i liten omfattning och effekterna av reglerna är därför än så länge begränsade. Kommittén avser att undersöka hur många nordiska typgodkännanden som beviljats, importvolymen samt om den ökade importen lett till lägre priser. Kommittén återkommer därför till denna fråga i sitt slutbetänkande.

Redan nu vill kommittén emellertid aktualisera ytterligare åtgärder för att underlätta import av byggmaterial.

Handläggningen av ett typgodkännande vid boverket tar i dag i genomsnitt åtta månader. Boverkets typgodkännanden baseras på provningar som gjorts av statens provningsanstalt eller annat godkännande organ som boverket godtagit. Den sökande måste således vända sig till två myndigheter och betala dubbla avgifter för att få ett typgodkännande. Detta kan medföra onödig tidsutdräkt och onödiga kostnader. Med hänsyn härtill föreslås att inom vissa områden beslut om typgodkännanden delegeras till provningsanstalten. En sådan delegering torde vara nödvändig för att svenska godkännande organ framgångsrikt skall kunna konkurrera med godkännandeorganen i de andra nordiska länderna, som ofta utför både provning och typgodkännande.

En del provningar i Sverige, t.ex. vissa typer av brandklassificering, görs i dag bara av statens provningsanstalt. Kommitténs förslag innebär dock inte att provningsanstalten skall få ett provningsmonopol för vissa typer av material, utan liksom hittills skall den sökande alltid kunna anlita annat provningsorgan som boverket godtagit. I dessa fall måste dock boverket besluta om typgodkännandet, eftersom sådana beslut enligt gällande regler inte kan delegeras till annat organ än en myndighet. Kommittén förutsätter att provningsanstalten samråder med boverket om vilka byggmaterial som provningsanstalten skall kunna typgodkänna samt att anstalten

begränsar sin typgodkännandeverksamhet till material där det finns tydliga regler för provningen och där anstalten har särskild kompetens.

EG arbetar inte enbart med att harmonisera tekniska regler utan även med att harmonisera provnings- och godkännandeprocedurer. Inom EG är avsikten att så långt möjligt ersätta myndighetsgodkännanden med en privaträttslig certifiering. Kommittén anser att en byggprodukt som uppfyller kraven i en som svensk standard utfärdad europeisk standard skall godtas av byggnadsnämnderna på samma sätt som i dag gäller i fråga om typgodkännanden av boverket eller av nordiska provningsorgan. Någon förnyad provning och kontroll skall således för dessa standardiserade produkter inte behövas, utan ett certifikat från ett europeiskt kontrollorgan bör normalt räcka. En sådan ordning innebär både tids- och kostnadsbesparingar.

Kommittén anser att det bör uppdras åt boverket att i samarbete med statens mät- och provråd och standardiseringskommissionen närmare utreda hur ett sådant certifieringssystem skall kunna införas i Sverige och vilka författningsändringar som härvid eventuellt kan behövas.

5.4.3 Antidumpningsåtgärder m.m.

Dumpning eller subventionering innebär att en vara exporteras till ett annat land till ett lägre pris än varans normala värde. Det handelspolitiska regelsystemet bygger bl.a. på att konkurrensen inte snedvrids genom skadlig dumpning eller subventionering. I samband med att Sverige anslöt sig till koderna om dumpning respektive subventionering inom ramen för det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) bemyndigade riksdagen regeringen att enligt bestämmelserna i dessa koder vidta skyddsåtgärder mot såväl skadlig dumpning som skadlig subventionering.

Enligt förordningen (1985:738) om dumpnings- och subventionsundersökningar åligger det kommerskollegium att efter beslut av regeringen genomföra sådana undersökningar. Kommerskollegium har därefter nio månader på sig att genomföra sin undersökning.

Under tiden finns möjlighet att införa en provisorisk antidumpnings- eller utjämningstull om det finns tillräcklig bevisning om skada.

En dumpnings- eller subventionsundersökning kan avslutas innan den är fullständigt genomförd om exportören åtar sig att ändra sina priser (s.k. prisåtagande) eller upphöra med sin export till dumpade eller subventionerade priser. Regeringen fattar sedan efter kommerskollegiums yttrande beslut om prisåtagandet skall godtas.

Resultatet av kommerskollegiums utredning skall innehålla slutsatser beträffande förekomsten av dumpning samt skada och kausalitet. Regeringens beslut om införandet av en antidumpnings- eller utjämningstull får formen av en förordning. Åtgärderna förutsätts ha en begränsad giltighetstid uppgående till högst tre år.

Från svensk sida har antidumpningsåtgärder varit aktuella främst inom byggmaterielområdet. Det senaste exemplet rör importen från Polen och Sovjetunionen av hårda träfiberskivor samt konstruktionsplywood från USA och Tjeckoslovakien. SPK har i yttrande (1989-11-09) över kommerskollegiums undersökning i detta fall avstyrkt införandet av en antidumpningstull. Enligt SPK:s mening bör, i enlighet med den svenska inställningen till ett fritt handelsutbyte, åtgärder mot lågprisimport normalt tillgripas med stor restriktivitet. Liknande synpunkter har även framförts av NO, som pekat på att prisjämförelser måste ske med länder som har en effektiv konkurrens och att låga kostnader i exportlandet inte får hindras att slå igenom.

Regeringen har nyligen beslutat att inte införa tull på träfiberskivor.

Kommittén delar konkurrensmyndigheternas uppfattning att antidumpningsåtgärder bör utnyttjas med stor restriktivitet. Kommittén anser också kommerskollegiums utredning om misstänkt dumpning bör samordnas med SPK:s utredningar om konkurrensförhållanden inom olika branscher och att konkurrensmyndigheternas synpunkter bör inhämtas.

5.4.4 Utländska entreprenörer

Av SPK:s rapport framgår att det finns få utländska entreprenörer verksamma i Sverige och att skillnader i byggföreskrifter är en bidragande orsak till detta. Kommittén anser att formella och informella hinder mot import av såväl byggmaterial som tjänster bör avskaffas eller motverkas. Detta är enligt kommitténs uppfattning ett effektivt sätt att öka konkurrensen på den svenska byggmarknaden.

För att främja utländsk konkurrens bör byggreglerna förenklas och anpassas till EG:s. Även de svenska reglerna för offentlig upphandling bör ses över så att de inte är mindre konkurrensfrämjande än de regler som EG nyligen antagit.

Det betyder bl.a. att även kommunal upphandling och sannolikt även upphandling av kommunala bolag (bodies governed by public laws) kommer att omfattas av statliga upphandlingsbestämmelser och att ett överklagningsinstitut måste tillskapas. (EG:s regler för entreprenadupphandling gäller för projekt som kostar mer än ca 35 milj.kr). Det arbete med att harmonisera byggbestämmelserna som diskuterats i föregående avsnitt bör enligt kommitténs uppfattning inte enbart vara ägnat att underlätta import av byggmaterial utan även underlätta för utländska entreprenörer att konkurrera på den svenska marknaden.

Det pågående integrationsarbetet i Västeuropa kan leda till en ökad specialisering inom byggtreprenadverksamhet och byggmaterialindustrin. Detta kan leda till lägre byggkostnader. Åtgärder bör därför vidtas för att underlätta ett byggande över gränserna. En förutsättning för detta är dock att företagen får ta med sig egen arbetsledning och yrkesarbetare. Detta är särskilt viktigt när byggarbetsmarknaden i ett enskilt land är överhettad.

För icke nordiska medborgare krävs uppehållstillstånd och arbetstillstånd om en utländsk entreprenör vill ta med sig egen arbetskraft. AMS har utarbetat riktlinjer för bedömning av tidsbegränsade arbetstillstånd och entreprenadarbeten. Kommittén har inget att erinra mot dessa riktlinjer, men anser att det vid prövningen av arbets-

tillstånd även bör tas hänsyn till konkurrenssituationen i den region där det aktuella projektet skall utföras.

Kommittén anser att utländska entreprenadföretag i Sverige skall följa svenska arbetsmiljöregler och svensk lagstiftning i övrigt samt att de bör tillämpa löne- och anställningsförmåner som är likvärdiga med de som tillämpas i Sverige.

För nordiska medborgare behövs inget arbetstillstånd. De danska och norska arbetsgivarorganisationerna har i en skrivelse till Nordiska rådet angivit att de tvingas betala vissa avgifter till Svenska Byggnadsarbetarförbundet som man anser snedvrider konkurrensen gentemot de svenska entreprenörerna. Kommittén anser att det är önskvärt att dessa avgifter harmoniseras och att man ser till att företagen inte behöver betala liknande avgifter i båda länderna. Vad som härvid skall gälla för tillfälliga entreprenadarbeten med nordisk personal är dock inte någon lagstiftningsfråga, utan bör enligt kommitténs mening lösas på ett praktiskt sätt genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter i de nordiska länderna. Reglerna bör härvid också anpassas till den rättspraxis (se EG-domen *Rush Portuguesa - Franska immigrationsbyrån*) som utvecklats inom EG och till det direktiv som är under utarbetande för entreprenadarbeten över gränserna inom EG.

Utländska företag som enbart använder egen arbetskraft kan bidra till att dämpa överhettningen på byggarbetsmarknaden. Enligt kommitténs uppfattning bör detta vägas in vid prövning av byggnadstillstånd. Ur konkurrenssynpunkt är det önskvärt att det startas nya byggföretag i Sverige. Här skulle invandrarna kunna bidra till utvecklingen. För utländska medborgare finns det emellertid en rad restriktioner som förhindrar eller försvårar start av företag. Av figur 5.1 framgår vilka särskilda tillstånd som kan krävas för utländska medborgare.

Riksrevisionsverket har i rapporten *Samordnat myndighetsagerande - En studie av regler m.m. vid start av företag* (Dnr 1986:100) föreslagit att en grundlig översyn bör göras av de regelsystem som begränsar utlänningars möjligheter att starta och driva företag i Sverige

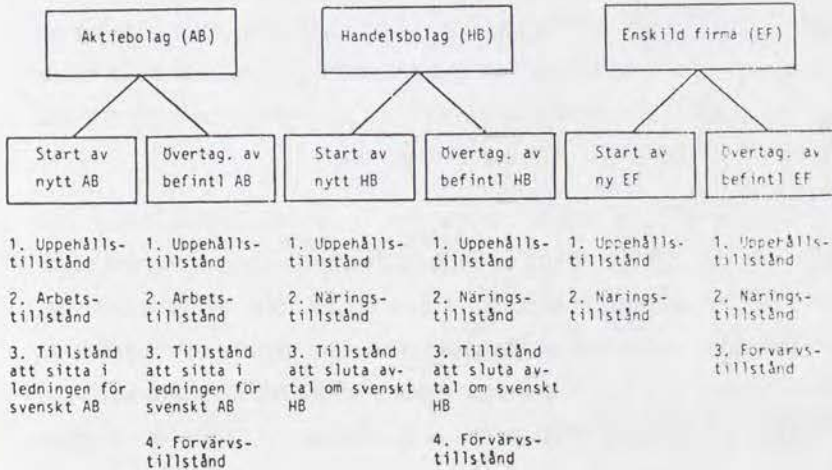
och att bl.a. kravet på näringstillstånd bör slopas.

I en promemoria från industridepartementet Ändrade regler om utländska företagsförvärv (Ds 1989:57) föreslås att reglerna för utländska förvärv av svenska företag ändras. De föreslagna ändringarna innebär i huvudsak att ett nytt prövningskriterium införs som utgår från den nationella säkerheten. Systemet med utlänningsförbehåll behålls oförändrat, men det nya prövningskriteriet införs även beträffande ärenden om borttagande av sådana förbehåll. Alla förvärv - med vissa undantag - skall anmälas inom viss tid för att inte bli ogiltiga men en närmare prövning sker endast beträffande sådana förvärv där lagens prövningsgrund - det nationella säkerhetsintresset - bedöms vara berörd. Denna prövningsprocedur görs också tillämplig i fråga om ärenden om utlänningsförbehåll.

De skäl som anförs för förändringarna är i huvudsak att lagstiftningen inte ligger i linje med internationella överenskommelser och den allmänna utvecklingen i OECD-länderna. Det medför att Sverige får en dålig plattform för att reagera mot diskriminering av svenska företag utomlands och även en risk för att dessa diskrimineras med hänvisning till vår lagstiftning. Dessutom anförs att lagstiftningen inte ligger i linje med Sveriges uttalade intresse av att främja utländska investeringar i landet och att den tillämpas på ett sådant sätt - hittills inga avslag - att befogade svenska skyddsintressen utan särskilt stora praktiska effekter kunnat tillgodoses inom ramen för de prövningskriterier som redan är internationellt godtagna.

Kommittén anser att det är angeläget att förändringar i enlighet med promemorian Ds 1989:57 snarast kommer till stånd och att reglerna om näringstillstånd samtidigt förändras. Det är viktigt att de olika lagstiftningar som styr utlänningars möjligheter att starta och driva företag i form av aktiebolag, handelsbolag, enskild firma eller ekonomisk förening bättre samordnas. Det kan övervägas att i avvaktan på genomförandet av sådana regler omedelbart införa ett temporärt undantag för byggbranschen från kravet på näringstillstånd.

Figur 5.1 Krav som ställs på utländska medborgare för att starta eller driva företag i Sverige



5.5 Bruksvärdesystemet

Effektiviteten i förvaltningsledet har stor betydelse för den totala boendekostnaden. SPK har i sin undersökning inte närmare studerat företagsstrukturen och konkurrensförhållandena inom förvaltningsledet. Kommitténs allmänna bedömning är dock att konkurrensen i detta led är bristfällig.

Hyreslagstiftningen utgår från huvudregeln, vad gäller bostadslägenheter, att hyran skall vara skälig (12 kap. 55 § jordabalken). I praktiken är det emellertid bruksvärdesystemet, vartill regeln också hänvisar, som verkar styrande och anger det reella innehållet i

principen om skäligen hyra. En grundtanke i bruksvärdesystemet är att de allmännyttiga bostadsföretagen skall vara prisledande. Såsom systemet tillämpas utgör allmännyttans byggkostnader och driftkostnader utgångspunkten vid hyressättningen. De kollektiva hyresförhandlingar som förs torde knappast ge en tillräcklig stark press på företagen att förbättra effektiviteten.

Också på den privata hyresmarknaden bestäms hyrorna i huvudsak efter kollektiva förhandlingar. Härvid gäller det att med ledning av hyrorna i det allmännyttiga beståndet komma överens om vilka hyror som skall gälla. En ökad effektivitet och kostnadspress i det privata beståndet påverkar däremot inte hyresnivån.

I realiteten är det således fråga om en kostnadsprissättning där allmännyttans självkostnader i första hand bestämmer hyrornas höjd. Den tillämpade ordningen utgör helt klart en form av prisreglering, om än i mjukare former än hyresstopp eller av myndighet föreskrivna maximihyror. Prisregleringen på hyresområdet medför som berörs i avsnitt 4.9 bristande incitament till kostnadspress och olika slag av snedvridningseffekter.

Genom bruksvärdesystemet har konkurrensens kostnadsdämpande funktion delvis satts ur spel. Detta gäller särskilt i tider med bostadsbrist då bostadsföretagens konkurrens om hyresgästerna är liten och möjligheterna begränsade att välja en bostad som passar det individuella önskemålen med avseende på kostnad och kvalitet.

En annan orsak till att konkurrensen försämrats är den ökade koncentrationen som ägt rum på fastighetsmarknaden samt att bostadsföretagen inom ramen för bruksvärdesystemet utjämnar hyrorna mellan gamla och nya fastigheter. Detta försvårar möjligheterna att starta bostadsföretag genom att bygga nya hyreshus, eftersom de nya företagen inte har något fastighetsbestånd att utjämna hyrorna mellan.

SPK konstaterar i sin rapport att den praxis för hyressättningen som i dag tillämpas inom ramen för bruksvärdesystemet endast i begränsad omfattning klarar av att låta hushållens värderingar komma till

uttryck. Visserligen är begreppet rättvis hyresstruktur svårt att definiera men klart står att ytterst få av de faktorer som kan tänkas skapa "rättvisa" hyresrelationer mellan olika lägenheter beaktas i hyressättningen. Systemet, som var tänkt som ett mellanting mellan marknadsprissättning och hyresreglering, synes i dag mer ha karaktären av hyresreglering.

En omfattande och dyr nyproduktion av bostäder utgör enligt SPK:s bedömning ett potentiellt hot mot systemet eftersom allt större summor måste omfördelas mellan olika årgångar. Ett reformerat finansieringssystem med högre kostnader i nyproduktionen skulle i ett övergångsskede medföra ytterligare påfrestningar på bruksvärdesystemet.

Enligt kommitténs uppfattning kan åtgärder för att öka konkurrensen i de tidigare leden i byggprocessen endast ge begränsade resultat, om inte samtidigt konkurrensen skärps i förvaltningsledet. Det skulle nämligen ta mycket lång tid innan de boende i stocken av bostäder skulle få nytta av ett ökat konkurrenstryck och lägre nybyggnadskostnader, och dessutom är det risk för att dessa kommer att ätas upp i förvaltningsledet.

Kommittén anser att hyressättningssystemet bör reformeras så att hushållens värderingar i högre grad än för närvarande kommer till uttryck i hyressättningen och att särskilt bostadens läge bör få större genomslagskraft i hyressättningen. Detta bör dock ske genom en ändrad tillämpning av bruksvärdesystemet och någon fullständig marknadsanpassning av hyrorna är enligt kommitténs uppfattning av sociala skäl inte möjlig att generellt genomföra.

Bruksvärdesystemet infördes som en ersättning för den direkta hyresreglering som tillkom under krigsåren och innebar en uppmjukning i förhållande till denna. Enligt kommitténs mening bör emellertid även bruksvärdesystemet betraktas som en reglering föranledd av den kvardröjande bristsituationen på hyresmarknaden, särskilt i de större städerna, och bör alltså inte ses som ett permanent inslag. På sikt bör eftersträvas en friare ordning för hyressättningen som bygger på en prisbildning genom konkurrens, dock med möjlighet för

hyresnämnd att sätta ned oskäligen hyror. Klart är dock att en sådan omläggning kräver mer ingående utredning och inte kan ske i ett sammanhang. Situationen är uppenbarligen annorlunda i sådana orter, främst storstäder, som har en markant bostadsbrist än i orter där det råder jämvikt mellan tillgång och efterfrågan på lägenheter.

För närvarande pågår en översyn av de rekommendationer för hyressättningen som SABO och Hyresgästernas Riksförbund har utarbetat. Ett nytt förslag är framtaget och under vintern 1989/90 har försök genomförts i några allmännyttiga bostadsföretag samtidigt som dataprogram har utarbetats. En ny rekommendation kan behandlas i Hyresmarknadskommittén (ett samarbetsorgan mellan ovan nämnda organisationer) under våren 1990. Enligt det liggande förslaget kommer hyran att bero av lägenheternas och fastigheternas standard, geografiskt läge, närservice och närmiljö.

Eftersom hyrorna i de allmännyttiga bostadsföretagen är riktningsgivande för hyrorna i det privata beståndet kommer ett nytt hyressättningssystem att få genomslag på hela hyresmarknaden. Därför pågår också vissa diskussioner med Fastighetsägareförbundet. I Göteborg genomför hyresgästföreningen och fastighetsägareföreningen för närvarande ett gemensamt projekt "Hyra efter kvalitet".

En trend under senare år har varit att man inom allmännyttan i ökad grad decentraliserar fastighetsförvaltningen och inför s.k. hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll. En trend på den privata sidan är att ansvaret för driften läggs ut på professionella fastighetsförvaltningsbolag.

Kommittén anser att det är önskvärt att hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll vidgas till att även gälla den privata sidan samt att ett liknande hyresgäststyrt underhåll och medbestämmande även utvecklas på fastighetsnivå och bostadsområdesnivå. Detta skulle enligt kommitténs bedömning leda till en ökad konkurrens och prispress på fastighetsservicetjänster. En konsekvens av ett sådant ökat hyresgästinflytande kan också bli att man blir mindre benägen att omfördela kostnader mellan nya och gamla fastigheter inom allmännyttan.

Kommittén anser att det finns behov av att mera grundligt undersöka

hyresmarknaden. Som underlag för eventuella förändringar planerar kommittén att i ett urval kommuner närmare undersöka:

- möjligheterna och kostnaderna för att införa en bättre och mera heltäckande lokal hyresstatistik samt prisstatistik för överlåtelse av bostadsrätter och egnahem
- hur bruksvärdesystemet i dag tillämpas och hur stora skillnader som föreligger mellan faktisk hyra och en beräknad marknadsmässig hyra
- vilka grupper som i dag bor i lägenheter med en hyra som är väsentligt lägre än marknadshyran
- i vilken utsträckning bostadsföretagen lägger ut reparationer och fastighetsservicetjänster på entreprenad samt pris- och konkurrensförhållandena för sådana tjänster
- möjligheterna till en ökad grad av hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll och differentiering av hyran eller avgifter efter grad av service
- storleken på allmännyttans sociala merkostnader och möjligheterna att skapa konkurrensneutralitet.

Kommittén planerar att återkomma med förslag till åtgärder för att öka konkurrensen i förvaltningsledet i sitt slutbetänkande. I detta avser kommittén att diskutera olika vägar för att successivt införa en ökad grad av marknadsanpassning och en ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Härvid kommer även förutsättningarna att undersökas för att i form av en försöksverksamhet pröva att tillämpa en friare hyresättning i kommuner med en balans på bostadsmarknaden.

SÄRSKILDA YTTRANDEN

SÄRSKILT YTTRANDE

AV LEDAMOTEN MARIANNE CARLSTRÖM

I betänkandet anser kommittén att slopandet av länsbostadsnämndens kostnadskontroll kan medföra att hyresnivån höjs i allmännyttiga bostadsföretag. Men att den planerade förändringen av de statliga bostadssubventionerna kommer att medföra att kommunen och de allmännyttiga företagen har ett stort intresse av att genomföra billiga projekt.

Jag gör en annan bedömning av effekterna av en slopad kostnadskontroll. Jag tror inte att kostnadskontrollen leder till en minskad konkurrens och högre kostnader i sig. Och inte heller att det är på grund av kostnadskontrollen som rörligheten på bostadsmarknaden är så liten idag.

Kostnadskontrollen behövs för att avgöra om kostnaden motsvaras av kvaliteten i det aktuella objektet. Kostnaderna för allmännyttans produktion skulle inte minskas bara genom att kontrollen slopades.

Kostnadsprövningen och kvalitetskontrollen är också ett viktigt bostadspolitiskt styrmedel.

Däremot anser jag att reglerna för länsbostadsnämndernas kostnadskontroll bör ses över och förenklas i samband med den förändrade bostadsfinansieringen. Försök med förenklad och effektivare lånehantering bör genomföras för att få ett underlag för en förändring.

När det gäller hyressättningssystemet anser kommittén att det bör reformeras så att hushållens värderingar i högre grad än för närvarande kommer till uttryck i hyressättningen och att särskilt bostadens läge bör få större genomslagskraft i hyressättningen.

Bruksvärdesystemet innebär att likvärdiga lägenheter ska ha en likvärdig hyra. De faktiska kostnaderna ska tas ut vid hyressättningen i allmännyttan, och de privata ska följa likvärdiga projekt i allmännyttan. Detta är en viktig princip som bl.a. ska motverka segregation i boendet. Om bostadens läge ska få större genomslag i hyressättningen kommer med all säkerhet segregationen att öka.

När det gäller försök med en annan typ av hyressättning än bruksvärdesystemet kan det vara bra att få erfarenheter av dels ett annat system och dels ett bättre underlag över hur det fungerar innan en total översyn och inriktning på den kan diskuteras.

SÄRSKILT YTTRANDE

AV LEDAMOTEN CHRISTER EIREFELT

Mina utgångspunkter

Bostadsmarknaden är en av de mest reglerade sektorerna i samhället. Det finns ett stort antal statliga och kommunala styrinstrument och regelsystemet är dessutom svåröverskådligt.

Enligt min uppfattning måste nu en rad regleringar slopas för att öka de boendes valfrihet och åstadkomma en bättre fungerande bostadsmarknad.

Som kommittén konstaterar finns det ett klart samband mellan det omfattande regel- och subventionssystemet och bristande konkurrens och hög kostnadsutveckling.

Det finns också andra skäl till att kraftigt förenkla regelsystemet. Bl.a. skulle rörligheten på bostadsmarknaden öka och människors

önskemål bättre kunna tillgodoses.

Markvillkoret

Kommitténs betänkande innebär ett steg i rätt riktning och jag står i allt väsentligt bakom den analys och de förslag som redovisas, dock med ett undantag.

Det finns enligt min uppfattning tillräckligt starka skäl för att redan nu fatta beslut om att helt slopa markvillkoret. I betänkandet redovisas också en rad sådana skäl, men kommittén avstår ändå från att lägga ett konkret förslag. I stället ska en studie göras för att undersöka markvillkorets tillämpning.

Markvillkorets ursprungliga syfte var att stimulera till en ökad konkurrens i byggandet. Det har dock i praktiken främst kommit att innebära att kommunen ges möjlighet att ställa en mängd krav på byggnationen utöver plan- och bygglagens bestämmelser.

Markvillkoret har lett till en ökad byråkrati, brist på tomter och har dessutom fått en kostnadsdrivande effekt.

Jag anser därför att markvillkoret skall avskaffas. Kommunernas möjligheter att styra byggandet är fullt tillräckliga, inte minst genom den fysiska planeringen.

SÄRSKILT YTTRANDE AV SAKKUNNIGE PER-OLOF JÖNSSON

Jag delar i huvudsak utredningens intentioner och förslag för att åstadkomma en högre grad av konkurrens och därmed effektivitet inom sektorn. Jag hade emellertid gärna sett, att kommittén redan nu

hade lagt förslag till åtgärder i syfte att bryta den fortgående koncentrationstendensen inom framför allt byggmaterialindustrin. Nuvarande konkurrenslag och konkurrensövervakning har enligt mitt förmodande inte utgjort tillräcklig grund för att förhindra en mycket snabb koncentration och monopolisering. Kommittén borde därför också, inför kommande överväganden om eventuella förändringar i konkurrenslagstiftningen härutinnan, ha genomfört delstudier i syfte att sedermera kunna bryta upp existerande privata koncentrationer till gagn för bostadskonsumenter. Jag förutsätter att kommittén lägger förslag i dessa avseenden i sitt slutbetänkande.

Ifråga om eventuellt förbud mot integrerade konsortier vill jag framhålla, att sådana konstellationer mellan rikstäckande och lokala aktörer måste ytterligare uppmärksammas i kommitténs fortsatta arbete.

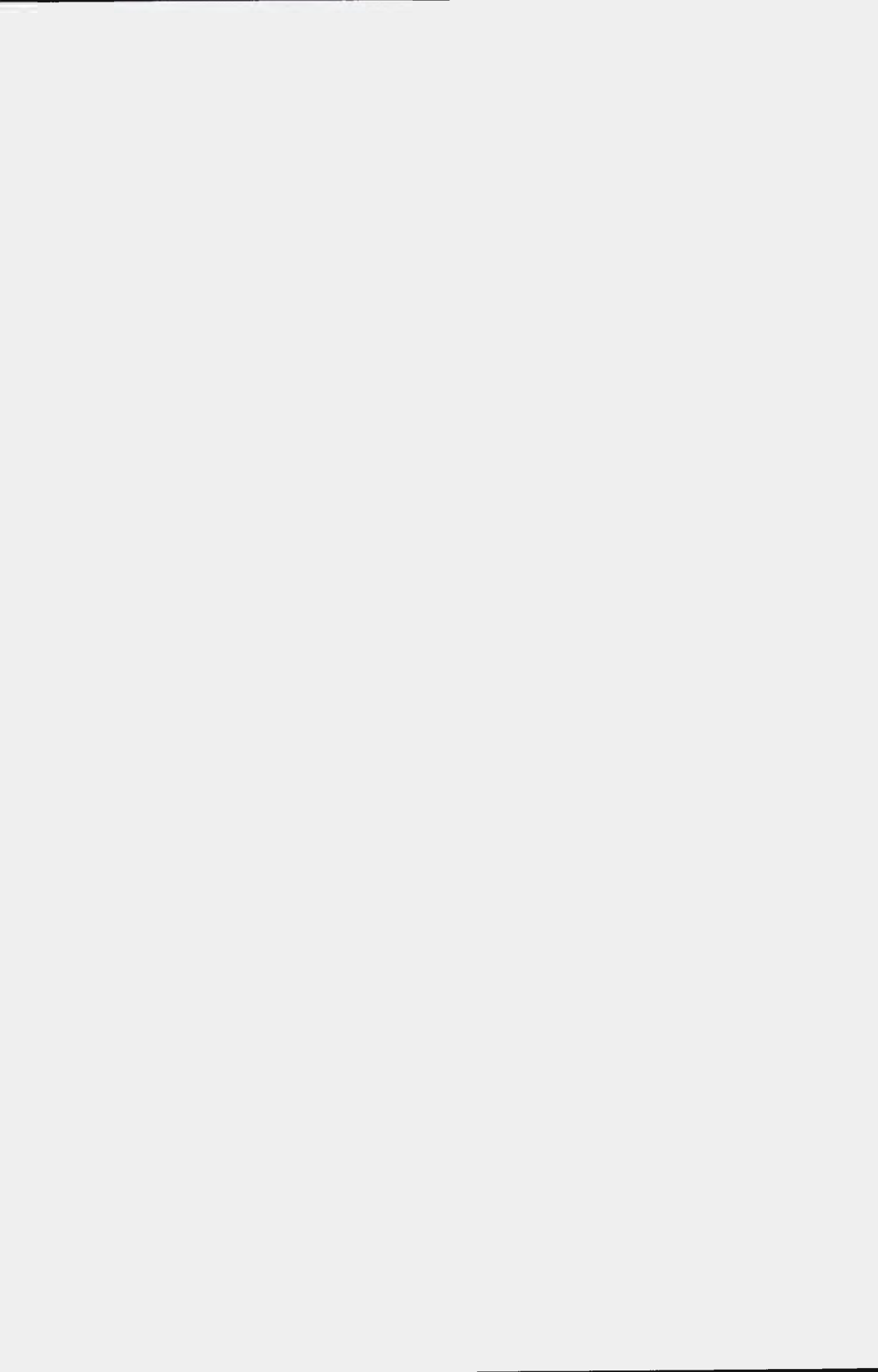
Kommitténs analyser och slutsatser beträffande det antagna sambandet mellan det s.k. subventionssystemet och boendekostnadsutvecklingen förefaller mig inte helt övertygande. Till yttermera visso har, enligt uppgifter i referensgruppen till kommittén, kostnadsutvecklingen varit högre i den helt oreglerade byggsektorn, dvs. inom kontors- och annat kommersiellt byggande. Så länge skillnaderna härvidlag mellan reglerad och oreglerad sektor inte analyserats finner jag kommitténs slutsatser inte styrkta.

Vad sedan avser anbudsförfarande i samband med upphandlingar, bör det på grundval av uppgifter i den ovan nämnda referensgruppen påpekas, att s.k. förhandlingsupphandling erfarenhetsmässigt framstår som en ur kostnadssynpunkt väl så lämplig metod som upphandling i konkurrens, framför allt i situationer av en överhettad ekonomi.

Beträffande utländsk medborgares möjlighet att tillsammans med andra bedriva rörelse i Sverige genom ekonomisk förening är denna starkt begränsad genom att icke-nordisk medborgare i princip inte kan vara styrelseledamot i föreningen. Inom EG pågår för närvarande aktiva diskussioner i syfte att möjliggöra etablerandet av s.k. europakooperativ, dvs. ekonomisk förening med medlemmar i två eller flera länder. Ur konkurrensneutralitetssynpunkt finner jag det synnerligen väsentligt att den förväntade lagstiftningen inom EG i detta

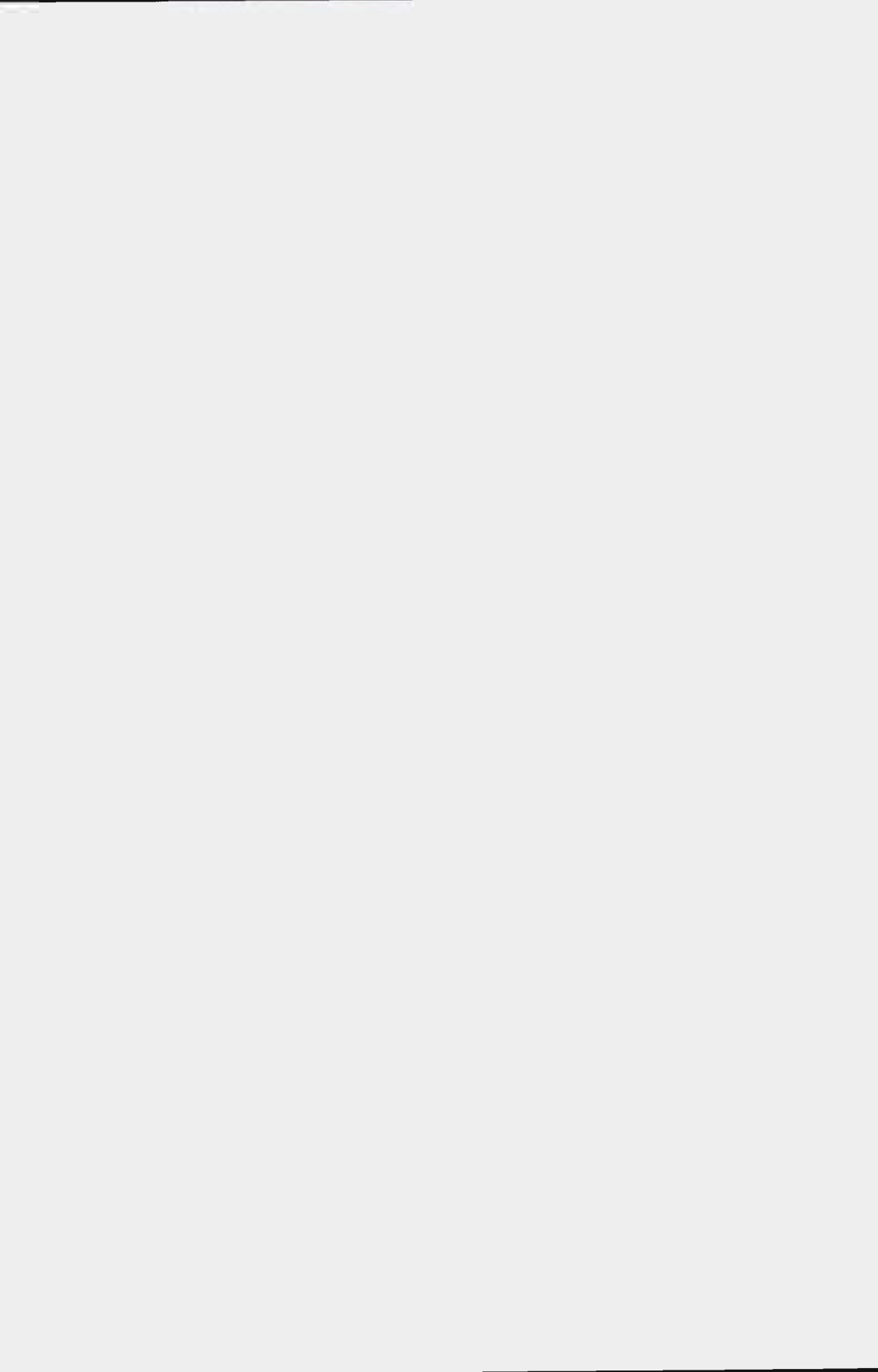
avseende blir tillämplig även i de situationer svenska medlemmar (fysiska och/eller juridiska personer) deltar i ett europakooperativ med säte i EG-land eller, omvänt, utländsk medborgare/juridisk person deltar i sådant företag med säte i Sverige.

Jag vill slutligen framhålla, att kommittén bort diskutera stimulansåtgärder i syfte att öka andelen byggnation i s.k. egenregi i landet, t.ex. genom i sammanhanget gynnsamma momsregler.



Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstads trafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.



Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstads trafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattnings av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa. [49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]

Systematisk förteckning

Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO SÄkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]
Konkurrens i inrikesflyget. [58]
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]
