



Finansdepartementet

Investeringsstöd till visst bostadsbyggande

1. Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås följande:

Generellt

- Ett tillfälligt stöd införs till fastighetsägare i syfte att sänka kostnaderna vid nyproduktion av mindre hyreslägenheter och anordnande av nya studentbostäder.
- Stödet grundar sig beräkningstekniskt på den del av produktionskostnaden som utgörs av mervärdesskatten.
- Stödet föreslås uppgå till ett belopp som motsvarar den sänkning av mervärdesskattekostnaden som skulle uppkomma om mervärdesskatten för inköp av varor och tjänster utgjort 6 procent i stället för 25 procent.
- Ett tak för stödnivån per lägenhet införs.
- Stödet utbetalas genom en kreditering på fastighetsägarens skattekonto.
- En förutsättning för att kunna få det föreslagna stödet är att den sökande visar att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Dessutom bör inte bidrag ges till projekt med direktverkande elvärme.
- Länsstyrelserna blir kontroll- och beslutsinstans.
- Länsstyrelsernas beslut kan överklagas till Boverket, som är sista instans.
- Lagen föreslås tillämpad på projekt som påbörjas under perioden 1 januari 2003 – 31 december 2006.

Särskilt för hyresbostäder

- Stödet per lägenhet föreslås maximerat till 150 000 kronor i Stockholmsregionen, 120 000 kronor i Göteborgs- och Malmöregionerna samt 90 000 kronor per lägenhet i övriga tillväxtregioner.
- Stödet ges endast till lägenheter som är 60 m² eller mindre.

- Stöd skall inte beviljas projekt som strider mot stödets inriktning genom att den kalkylerade boendekostnaden är alltför hög.
- För hyresbostäder som har beviljats det nya stödet reduceras det nuvarande investeringsbidraget per lägenhet till 40 procent av den nuvarande bidragsnivån.

Särskilt för studentbostäder

- Stödet per lägenhet föreslås maximeras till 60 000 kronor i Stockholmsregionen, 50 000 kronor i Göteborgs- och Malmöregionerna, samt 40 000 kronor i övriga riket.
- Det nuvarande investeringsbidraget för studentbostäder föreslås upphöra i och med att det nya stödet införs.

Särskilt om kategoribostäder

- Behovet av ökat byggande av andra former av kategoriboende än studentbostäder, särskilt äldreboende och bostäder för hemlösa, bör övervägas ytterligare.

Förslagen skall anmälas till EG-kommissionen enligt EG-fördragets regler om statsstöd.

Innehållsförteckning

1. Promemorians huvudsakliga innehåll
2. Förslag till lag om kreditering på skattekonto av tillfälligt investeringsstöd till visst bostadsbyggande
3. Bakgrund
 - 3.1 Allmänt om bostadssituationen
 - 3.2 Nuvarande stöd till bostadssektorn
 - 3.3 Behov av ytterligare stöd
4. Nytt stöd till fastighetsägare till visst bostadsbyggande
 - 4.1 Utgångspunkter för förslaget
 - 4.2 Investeringsstöd genom kreditering på skattekonto
 - 4.3 Stödets omfattning och inriktning
 - 4.4 Stödets storlek
 - 4.5 Korrigeringar av medgivet stöd
 - 4.6 Förfaranderegler
5. Övriga förslag
 - 5.1 Särskilt om äldreboende och olika former av kategoriboende
6. Ikraftträdande och övergångsregler
7. Ekonomiska konsekvenser
 - 7.1 Allmänt
 - 7.2 Statsfinansiella effekter
 - 7.3 Myndigheter

2. Förslag till lag om kreditering på skattekonto av tillfälligt investeringsstöd till visst bostadsbyggande

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Tillfälligt investeringsstöd till visst bostadsbyggande som beslutats av länsstyrelse skall tillgodoföras fastighetsägarna genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för dem enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

2 § Regeringen meddelar närmare föreskrifter om det stöd enligt 1 § som skall krediteras skattekontona.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3. Bakgrund

Till grund för denna promemoria ligger regeringens avisering i budgetpropositionen för år 2003 (prop. 2002/03:1). Där redovisade regeringen situationen på bostadsmarknaden och behovet av ytterligare åtgärder för att stimulera särskilt angeläget bostadsbyggande. De boendeformer som särskilt framhölls var mindre hyresbostäder, studentbostäder och äldre bostäder. Regeringen ansåg att en sänkning av kostnaderna för mervärdesskatten borde undersökas. Det förutskickades även att ett förslag om ett nytt stöd skulle kunna aktualisera förändringar i de befintliga investeringsbidragen för de aktuella bostäderna.

Promemorian innehåller en redovisning dels av bostadssituationen i landet, dels av nuvarande stöd till bostadssektorn. Dessutom innehåller promemorian förslag till nytt stöd till visst bostadsbyggande.

Förslagen i promemorian skall anmälas till EG-kommissionen i enlighet med EG-fördragets regler om statligt stöd.

3.1 Allmänt om bostadssituationen

Bostadssituationen i Sverige ser mycket olika ut i olika delar av landet. I många kommuner sker en befolkningsminskning, vilket gör att bostadsmarknaden präglas av en stor andel vakanta bostäder, främst inom allmännyttan. Regeringen har tagit initiativ till att hjälpa kommuner och kommunala bostadsföretag att omstrukturera verksamheten och fastighetsinnehavet genom inrättandet av Statens Bostadsnämnd från den 1 augusti 2002 (prop. 2001/02:58, bet. 2001/02:BoU4, rskr. 2001/02:160).

I tillväxtregionerna är situationen den omvända. Befolkningsökningen skapar ökad efterfrågan samtidigt som bostadsbyggandet under de senaste tio åren varit lågt. Den produktion som skett har främst varit inriktad på egnahems- och bostadsrättsmarknaderna.

Under 2001 infördes ett särskilt investeringsbidrag i syfte att främja nyproduktionen av små och medelstora hyreslägenheter i tillväxtregioner. Detta tillfälliga och rambegränsade investeringsbidrag har visat sig vara eftertraktat och produktionen av nya hyresbostäder har långsamt börjat öka. Den samlade bostadsproduktionen i storstads- och tillväxtregionerna ligger dock fortfarande på en alltför låg nivå jämfört med det ackumulerade och växande behovet.

Enligt Boverkets Bostadsmarknadsenkät är det främst mindre och medelstora bostäder med rimlig hyra som behövs. Boverket bedömer att påbörjandet av nya bostäder år 2002 och 2003 kommer att stanna på 20 000 respektive 21 000 lägenheter. Det långsiktiga produktionsbehovet beräknas dock vara ca 30 000 lägenheter per år. Regeringen har i budgetpropositionen för 2003 uttalat som målsättning att det under perioden 2003 – 2006 skall byggas 120 000 bostäder. För att uppnå detta mål är det särskilt angeläget att byggandet av hyresbostäder, studentbostäder och äldre bostäder ökar.

Endast ökade statliga ekonomiska stimulanser är dock inte tillräckligt för att målet skall uppnås. Minst lika viktigt är att kommunen tar ett ansvar för bostadsförsörjningen, bl.a. genom en aktiv markpolitik. En god planberedskap är också av stor betydelse för bostadsbyggandet.

3.2 Nuvarande stöd till bostadssektorn

Gällande regler i korthet

Dagens direkta ekonomiska stöd till nybyggnad av bostäder kan sägas bestå av fyra delar: 1) bostadsbyggnadssubvention (s.k. räntebidrag) till nyproduktion av bostäder som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt, 2) skattereduktion under tio år till alla nyproducerade bostäder, oavsett upplåtelseform, 3) tillfälliga, riktade investeringsbidrag till främst nyproduktion av hyres- och studentbostäder, 4) andra tillfälliga och riktade stimulansstöd.

1. Räntebidrag

Statligt räntebidrag för nyproduktion utgår enbart till bostäder som upplåts med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt och bygger på ett schablonbelopp med utgångspunkt i den sammanlagda lägenhetsytan (bidragsunderlaget) dock högst 120 m². Räntebidrag lämnas med 30 procent av bidragsunderlaget multiplicerat med en av Boverket fastställd subventionsränta.

För flerbostadshus med hyresrätt ges bidrag helt efter schablonberäkningen, oavsett faktisk kostnad och faktiskt lånebelopp. För bostadsrättshus ges däremot endast bidrag för den del av bidragsunderlaget som täcks av faktiska lån.

2. Skattereduktion

Skattereduktion används som en form av nyproduktionsstöd genom att reducerad fastighetsskatt utgår under tio år. Under de första fem åren utgår ingen fastighetsskatt. Under de därpå följande fem åren utgår halv fastighetsskatt. Skattereduktionen utgår till fastighetsägaren oavsett upplåtelseform.

3. Investeringsbidrag

För närvarande finns två tillfälliga och tidsbegränsade investeringsbidrag med den bostadspolitiska målsättningen att stimulera nyproduktionen av vissa typer av bostäder.

Ett bidrag är riktat till hyresbostäder i områden med bostadsbrist och uppgår totalt till 2,5 miljarder kronor under en femårsperiod (prop. 2000/01:100 UO 18, bet. 2000/01:FiU27, rskr. 2000/01:279). Bidraget kan ges till projekt påbörjade under tiden 17 april 2001--31 december 2006. Bidrag utgår efter ansökan och till de projekt inom varje region som erbjuder de förmånligaste villkoren för hyresgästerna.

Som ett led i att höja den alltför låga nivån på bostadsbyggandet i Stockholmsregionen har regeringen uppdragit åt landshövdingen i Stockholms län att överlägga med kommunerna i länet och andra relevanta aktörer om möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande i länet.

Det andra bidraget utgår till anordnande av studentbostäder. Bidraget är rambegränsat till 525 miljoner kronor och kan ges till projekt påbörjade under tiden 13 april 2000—31 december 2003 (prop. 1999/2000:100, bet. 1999/2000:FiU27, rskr. 1999/2000:262).

4. Övriga bidrag

Utöver ovan nämnda bidrag finns riktade stöd till särskilt angelägna områden. Ett sådant exempel är storstadsdelegationens arbete för att i samverkan med berörda kommuner motverka segregationens effekter och verka för ökad integration.

Andra satsningar är de bidrag som utgår för konvertering från elvärme och till installation av solvärme samt för att sänka radonhalten i inomhusluften i egnahem. Bostadsanpassningsbidraget är ett exempel på ett mer varaktigt bidrag som utgår till individen efter prövning av individens eller hushållets behov och egentligen inte kan ses som en del av det allmänna bostadsstödet. Detta stöd går till vissa åtgärder som behövs för att anpassa bostaden så att den fungerar ändamålsenligt.

3.3 Behov av ytterligare stöd

Att åstadkomma balans på bostadsmarknaderna i tillväxtregionerna är viktigt för den fortsatta tillväxten och därmed för att upprätthålla välfärdsbygget. Tillväxtregionerna leder utvecklingen och fungerar som tillväxtens motorer för hela landet. Med jämna mellanrum kommer signaler om att företag inte kan rekrytera lämplig personal därför att det inte finns bostäder. Bostadsbristen fungerar därför som en hämsko på landets ekonomiska utveckling. De positiva samhällsekonomiska och statsfinansiella effekterna av att skapa balans på bostadsmarknaderna är betydligt svårare att mäta än kostnaderna, men de har stor betydelse för vilken grad av dynamik den ekonomiska utvecklingen uppvisar.

Ser vi till behovet av studentbostäder gäller såväl de bostadssociala som de ekonomiska argumenten även för denna sektor. De studerande behöver ha den grundtrygghet som ett eget boende innebär. De studerande som inte har ett ordnat boende tvingas använda en del av sin energi för att lösa sin boendesituation i stället för att koncentrera sig på det arbete som högskole- och universitetsstudier innebär. Vi vet också att hög utbildning har betydelse för ett lands välstånd.

På många orter råder i dag brist på lämpliga bostäder. Det är därför angeläget att bygga bort bostadsbristen i tillväxtregionerna, bristen på studentbostäder på högskoleorter samt den generella bristen på äldre bostäder. I tillväxtregionerna är det särskilt mindre hyresbostäder som behöver byggas. Enligt Boverket har under de senaste månaderna antalet bygglov minskat kraftigt samtidigt som bostadsbyggandet minskat.

Detta stöds av Konjunkturinstitutets månadsbarometer enligt vilken också förväntningarna för avslutningen av året är pessimistiska.

En förklaring till det otillräckliga bostadsbyggandet i tillväxtregionerna är skillnaden i lönsamhet mellan att bygga hyresbostäder och egna hem eller bostadsrätt. Samtidigt är det en förhållandevis begränsad andel av hushållen som har möjlighet att efterfråga denna typ av nyproducerade, ägda bostäder. Erfarenheterna av det under 2001 införda investeringsbidraget för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist har varit goda. Samtidigt kan konstateras att det ändå inte varit tillräckligt stort för att ge den önskade effekten på bostadsbyggandet. Ytterligare stöd behövs därför.

4. Nytt stöd till fastighetsägare till visst bostadsbyggande

4.1 Utgångspunkter för förslaget

Stödets inriktning

I ett kort perspektiv framstår det fortfarande som mest angeläget att komma till rätta med den låga nyproduktionen av hyresbostäder som efterfrågas av bredare hushållsgrupper, inte minst ungdomar. Det nya stödet föreslås därför lämnas enbart till mindre lägenheter.

En viss blandning av lägenhetstyper och -storlekar är dock önskvärd även i nybyggda hus i regioner med bostadsbrist. I ett långsiktigt perspektiv skulle det annars kunna leda till skapandet av mycket ensidiga hus och bostadsområden bebodda av endast en- och tvåpersonshushåll. Det befintliga investeringsbidraget till hyresbostäder bör därför även fortsättningsvis kunna ges till projekt med inslag av större lägenheter.

Rimliga boendekostnader i nybyggda hyresbostäder

Genom en konsekvent kostnadskontroll och återhållsamhet vad gäller inredningsdetaljer och extrautrustning bör det vara möjligt att producera bostäder med god kvalitet enligt gällande samhällskrav till rimliga kostnader. Om dessutom kommunerna bidrar med aktiv markpolitik kan även markkostnaderna begränsas. Byggkostnadsdelegationen visade att det med vilja, kompetens och noggranna förberedelser går att få ner hyresnivåerna så att hyran för en nyproducerad tvårumslägenhet inte överstiger 4 000–5 000 kronor per månad.

Som en uppföljning av Byggkostnadsdelegationens arbete inrättades under 2001 Byggkostnadsforum som är en särskild sektion inom Boverket. Byggkostnadsforum har till uppgift att verka för en ökad effektivitet och lägre kostnader i byggande och boende genom att fungera som kunskaps- och idébank för byggherrar, kommuner, myndigheter och byggentreprenörer. Byggkostnadsforum har kunnat visa på ett flertal byggprojekt där produktionskostnaderna hållits nere och inflyttningshyrorna hamnat på rimliga nivåer. Byggkostnadsforum har en central roll

i arbetet med att på sikt få ner byggkostnaderna och framför allt, boendekostnaderna.

Under 2002 genomförde Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO i samarbete med åtta kommunala bostadsföretag i Stockholmsregionen en upphandling i tävlingsform med syfte att få fram goda bostäder till rimliga kostnader. Tävlingen rubricerades "Bygg så vi har råd att bo" och målen för upphandlingen var dels att bostäderna skall ha hyror som människor med normala inkomster har råd att betala, och dels att bostäderna skall byggas med sådan kvalitet att bostadsföretagen har råd att äga och långsiktigt förvalta dem.

Genom denna samordnade upphandlingsprocess lyckades SABO få fram projekt där månadshyran för en ny lägenhet på 2 rok på 65 m² blir 6 000 kr (1 100 kr/m²/år) utan investeringsbidrag och 5 200 kr (960 kr/m²/år) med det nuvarande investeringsbidraget. En förutsättning är dock att markkostnaderna kan begränsas.

Även fortsättningsvis skall kraven på skälig produktionskostnad och skälig boendekostnad samt kravet att lägenheterna förmedlas i samarbete med kommunerna beaktas. Vad SABO har gjort i Stockholmsregionen bör andra kunna upprepa. Dessa resultat bör tas som ett riktmärke för vad som är rimliga boendekostnader när investeringsstöden fördelas. Mot denna bakgrund och med beaktande av de projekt som hittills beviljats investeringsbidrag borde det i Stockholmsregionen vara fullt möjligt att producera goda bostäder med hyror som efter erhållet investeringsstöd inte överstiger 1 100 kr/m²/år. I vart fall bör de statliga stöden i första hand premiera sådana projekt. I Göteborgs- och Malmöregionerna bör målsättningen vara boendekostnader som är något lägre än i Stockholmsregionen (kring 1 000 kr/m²/år), och ytterligare något lägre i övriga landet (kring 900 kr/m²/år). Det är dock viktigt att byggandet blir långsiktigt hållbart; låga kostnader får inte uppnås på bekostnad av kvalitet och därigenom de facto bli högre sett i ett livscykelperspektiv.

Mot denna bakgrund är det angeläget att stödet utformas på ett sätt som bidrar till att pressa produktionskostnaderna och därigenom möjliggöra rimliga boendekostnader.

En effektivare byggmarknad

SABO:s exempel visar hur viktig konkurrensen är och hur en stark kund genom en väl strukturerad upphandlingsprocess kan åstadkomma en effektiv konkurrens.

Det nuvarande investeringsbidraget till hyresbostäder är konstruerat så att företagen får ansöka om stöd i konkurrens med varandra, varvid de som erbjuder bäst villkor för hyresgästerna får stöd. En sådan modell har goda möjligheter att bidra till att dämpa kostnadsutvecklingen inom bostadsproduktionen genom att byggandet av dyra bostäder ersätts med billigare och mer kostnadseffektiva projekt som tillgodoser samhällskraven på en god bostad.

Ett indirekt syfte med stödet är att stimulera konkurrensen inom byggsektorn. Bidraget gör det möjligt att öka investeringarna i hyresbo-

städer samtidigt som kraven på överkomliga hyror stimulerar till nya grepp och till en ökad innovationstakt. En ökad total bostadsefterfrågan skapar också ett bredare underlag där fler aktörer får möjlighet att konkurrera.

4.2 Investeringsstöd genom kreditering på skattekonto

Förslagen i promemorian: Ett nytt investeringsstöd införs till fastighetsägare för att tillfälligt minska produktionskostnaden för nya bostäder. Stödet skall kunna utgå vid nyproduktion av mindre hyresrätter och studentbostäder.

Investeringsstödet skall utgå till projekt som påbörjas under perioden 1 januari 2003 – 31 december 2006.

Investeringsstödet tillgodoförs fastighetsägarna genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för dem enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen (1997:483).

Skälen för förslagen: Produktionskostnaderna för nya bostäder är höga och det framstår som angeläget att försöka minska dessa kostnader.

I budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) har regeringen bedömt att förutsättningarna för en sänkning av produktionskostnaden till den del den avser mervärdesskatten borde prövas för vissa bostäder. Som framgått av avsnitt 3.3 finns behov av ytterligare stöd till bostadssektorn. Produktionskostnaderna i byggandet har ökat mer än konsumentprisindex under de senaste åren, vilket återspeglas i allt högre boendekostnader i det nya beståndet. Detta kan vara tecken på en försämrad konkurrenssituation. Samtidigt behöver bostadsbranschen få tydliga signaler om vikten av att det byggs och att det kommer att finnas en marknad för nya bostäder om bara hyrorna är rimliga för de bredare hushållsgrupperna. En ekonomisk injektion är ett sätt att stimulera till ökat bostadsbyggande.

Ett tillfälligt stöd till byggande av mindre hyresrätter i regioner med bostadsbrist bör därför införas. Det nya stödet bör syfta till att minska produktionskostnaderna för hyresbostäder och studentbostäder.

Som framgår av avsnitt 5.1 berörs inte kategoribostäder i övrigt av förslagen nedan. I stället föreslås att behovet av ökat byggande av olika former av kategoriboende övervägs ytterligare.

En viss del av fastighetsägarnas kostnader vid nybyggnation av bostäder består av ingående mervärdesskatt som fastighetsägarna har betalat antingen till en huvudentreprenör eller, om de uppför bostäderna i egen regi, till leverantörer av byggvaror eller tillhandahållare av tjänster. Skälet till att mervärdesskatten utgör en kostnad i bostadsföretagens verksamhet är att uthyrning av bostäder inte är skattepliktigt enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Bostadsföretagen har därför inte rätt att dra av den ingående mervärdesskatt som de betalat. Om bostadsföretagen bygger i egen regi uttagsbeskattas av konkurrensskäl det arbete de genom egen personal har lagt ned i fastigheten. Även uttagsbeskattningen är således en kostnad för bostadsföretagen.

Dessa kostnader kan minskas antingen genom en kompensation i form av en reduktion av mervärdesskattesatsen för omsättning av sådana varor och tjänster som är hänförliga till byggandet eller genom införandet av ett nytt investeringsstöd som i efterhand kompenserar fastighetsägarna för kostnaderna. Vid valet av metod måste flera omständigheter beaktas.

Vad först gäller frågan om lämpligheten av att införa kompensationen som en sänkt mervärdesskatt på byggandet kan konstateras att omfattningen av en sådan åtgärd starkt begränsas genom EG-lagstiftningen. Enligt artikel 12.3 a tredje stycket och bilaga H punkt 9 i det sjätte mervärdesskattedirektivet¹ har länderna rätt att införa en reducerad mervärdesskatt inom byggsektorn på tillhandahållande, byggande, renovering och ändring av bostäder endast om detta utgör ett led i socialpolitiken².

Oaktat direktivet finns det omständigheter som gör det mindre lämpligt att för det nu avsedda stödet införa en reducerad skattesats på byggande. Dessa omständigheter är förknippade med mervärdesskattesystemets konstruktion. För det första är det entreprenören och inte fastighetsägaren som skall redovisa omsättningen som omfattas av en sänkt skattesats. Det är entreprenören som är skattskyldig och det finns därmed inga garantier för att en sänkning av skatten fullt ut kommer fastighetsägaren till godo. Vidare krävs enligt de principer som gäller för mervärdesskattesystemet att en och samma skattesats används på ett och samma tillhandahållande (likabehandlingsprincipen). Det innebär i nu aktuellt fall att entreprenören inte kan lägga olika skattesatser på tillhandahållandet av entreprenörstjänster som avser en och samma byggnad beroende på om tjänsterna är att hänföra till större eller mindre lägenheter. Det går således inte att skilja mellan stora och små lägenheter i byggnaden. Slutligen är mervärdesskattesystemet alltför komplext för att lämpa sig för tillfälliga ändringar av mer genomgripande natur. Eftersom en reduktion av skattesatsen måste kombineras med regler för administration och kontroll krävs ingripande åtgärder i systemet som skulle komma att påverka alla som berörs av beskattningen av byggtjänster.

Mot denna bakgrund framstår det som lämpligast att i stället genom ett nytt stöd liknande det nuvarande investeringsbidraget minska den faktiska produktionskostnaden. Stödet bör som beräkningsgrund ha den mervärdesskatt som berörda fastighetsägare betalat men inte kunnat dra av. Om denna metod används kan stödet riktas mot de projekt som skall gynnas, i detta fall mindre hyresrätter och studentbostäder. Investeringsstödet kan också ges direkt till fastighetsägaren.

¹ Rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund

² På engelska: "Supply, construction, renovation and alteration of housing provided as part of a social policy." På franska: "La livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale."

En möjlig ordning för att åstadkomma detta är att låta investeringsstödet tillgodoföras fastighetsägarna genom kreditering på sådant skattekonto som har upprättats för dem enligt 3 kap. 5 § skattebetalningslagen. Det är en metod som tidigare har använts för andra former av stöd, t.ex. sådant stöd som kan ges enligt lagen (2001:759) om kreditering av anställningsstöd och sjöfartsstöd på skattekonto samt lagen (2002:179) om kreditering på skattekonto av tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting.

I budgetpropositionen för 2003 uttalades att bostadsproduktionen under den kommande fyraårsperioden borde uppgå till totalt 120 000 lägenheter. Det är viktigt att investeringar i bostadsproduktion inte senareläggs med anledning av nya förslag om förbättrade stöd. Det nya stödet bör därför införas så snart som möjligt med väl avvägda övergångsregler. Avsikten med förslaget är att under en begränsad period öka bostadsbyggandet. Det befintliga investeringsbidraget kan sökas fram till och med 2006. Det nya stödet och det befintliga investeringsbidraget kommer i många fall att hanteras i ett sammanhang av länsstyrelsen. En gemensam utvärdering av båda stöden bör göras. Stöden bör därför kunna sökas under samma tidsperiod. Det nya investeringsstödet föreslås därför utgå till sådana projekt som påbörjas under perioden 1 januari 2003—31 december 2006.

Regeringen bör i lag ges behörighet att meddela närmare föreskrifter om stödet. I följande avsnitt behandlas utformningen av det nya stödet. Förslag till förändringar i de stöd som redan utgår till aktuella sektorer redovisas i avsnitt 5.

4.3 Stödets omfattning och inriktning

Förslagen i promemorian: Det nya stödet skall utgå till fastighetsägare som bygger bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist samt till anordnande av nya studentbostäder på eller i anslutning till orter där det finns universitet eller högskola. En förutsättning för stödet är att projektet genomförs med stöd av förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention.

En förutsättning för att kunna få det föreslagna stödet är att den sökande visar att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Ett särskilt krav bör vara att bidrag inte lämnas till projekt med direktverkande elvärme.

Stöd till hyresbostäder föreslås utgå endast för lägenheter som inte är större än 60 m².

En ytterligare förutsättning för att stöd skall kunna utgå är att byggprojektet till sin karaktär är ägnad att hålla nere boendekostnaderna. Vid en helhetsbedömning bör länsstyrelsen särskilt beakta att de kalkylerade inflyttningshyrorna är godtagbara samt att hyresnivån också framstår som långsiktigt hållbar. För studentbostäder gäller att hyran inte får överstiga hyran för likvärdiga bostäder på orten eller på andra jämförbara orter.

I likhet med det befintliga investeringsbidraget till byggande av hyresbostäder omfattas inga andra former av kategoriboende än studentbostäder av förslaget.

Skälen för förslagen: I likhet med investeringsbidragen till byggande av hyresbostäder i tillväxtregioner och studentbostäder skall också det här föreslagna stödet vara konkurrensneutralt. Alla fastighetsägare kan söka och få stöden oavsett om de räknas till den statliga, allmännyttiga eller privata sektorn. Konkurrensförhållandena inom byggsektorn påverkas inte eftersom det inte är byggföretagen eller övriga entreprenörer som verkar inom denna sektor som får stöd, utan fastighetsägaren. För byggföretag och entreprenörer i övrigt som är inblandade vid byggen av bostäder saknar upplåtelseformen betydelse.

Det föreslagna stödet skall främja vanliga hyresbostäder och studentbostäder.

Att det nya investeringsstödet för hyresbostäder begränsas till tillväxtregioner kan motiveras av att det är där bostadsbristen finns. Statligt stöd bör endast utgå till projekt där det är nödvändigt att öka bostadsbyggandet.

Reformen skall gynna byggande av mindre lägenheter. För hyresbostäder föreslås därför investeringsstödet utgå endast till nyproduktion av lägenheter som är 60 m² eller mindre. För lägenheter som är större än 60 m² ges ingen kompensation för kostnaderna för mervärdesskatten. Ombyggnation medför endast ett marginellt tillskott av nya bostäder. Stöd bör därför endast utgå till nyproduktion av hyresbostäder.

Investeringsstöd till studentbostäder bör kunna utgå under förutsättning att bostäderna innebär ett nytillskott av bostadslägenheter och projektet genomförs med stöd av förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention.

Statsmakterna har ställt upp ett antal miljömål (prop. 2000/01:130), även för boende och byggande. Regeringen avser att ge Boverket i uppdrag att redovisa arbetet med det särskilda ansvaret för byggsektorn vad avser ekologiskt hållbar utveckling. Redovisningen skall innehålla sektorns huvudsakliga miljöpåverkan i förhållande till de nationella miljö-kvalitetsmålen, hur myndigheten arbetar för att minska sektorns miljöpåverkan, eventuella problem samt ge förslag till vidareutveckling och eventuella behov av förtydligande av sektorsansvaret.

Regeringen avser även att ge Boverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket utvärdera verksamheten vid Byggekostnadsforum liksom bidragsgivningen till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet. Uppdraget skall även innefatta en analys av möjligheterna att vid nybyggnad utforma villkor för att minska belastningen på miljön såsom att minska eller effektivisera användningen av energi och andra naturresurser, öka möjligheten till återbruk, återanvändning och återvinning, minska totala mängden avfall eller minska totala mängden avloppsvatten samt konsekvenserna av detta i förhållande till regeringens övriga mål inom bostadspolitik.

Bostäder byggs normalt för en livslängd om 50–100 år, ibland längre. Det är då viktigt att i samband med projektering välja en utformning, tekniska system, material m.m. i ett långsiktigt hållbart perspektiv. Redan i tidiga skeden av planerings-, bygg- och förvaltningsprocessen fattas beslut som läser faktorer som påverkar byggnadens egenskaper i ett livscykelperspektiv. Ett krav bör därför redan nu införas som innebär att den sökande måste visa att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Genom att kräva en kostnadsanalys, baserad på livscykelbedömningar ges möjlighet att tidigt styra projekten till en helhetssyn på långsiktiga kostnader och miljöpåverkan.

Som ett ytterligare steg i denna riktning föreslås att det nya bostadsstödet inte lämnas till bostäder som uppvärms med direktverkande el.

Statens stöd är avsett att pressa ner hyresnivån i de bostäder som byggs med hjälp av stödet. Enbart det faktum att en hyra är förhandlad mellan parterna på bostadsmarknaden eller i övrigt framstår som skälig i hyreslagens mening bör således inte vara ett tillräckligt villkor för vare sig det nuvarande investeringsbidraget eller det nya stödet. En förutsättning för att stöd skall kunna utgå är att byggprojektet till sin karaktär är ägnad att hålla nere boendekostnaderna. Detta kan åstadkommas genom en effektiv upphandling av de varor och tjänster som tillsammans skapar goda bostäder, genom materialval, genom ändamålsenlig och yteffektiv planering, planlösningar och inredning, god inre och yttre utformning av byggnaden, genom valet av mark att bygga på, etc.

Vid en helhetsbedömning bör länsstyrelsen dels beakta att de kalkylerade inflyttningshyrorna är godtagbara med hänsyn till vad som sagts i

avsnitt 4.1 ovan, dels att hyresnivån också framstår som hållbar, dvs. att hyresnivån speglar den långsiktiga förvaltningskostnaden i ett livscykel-perspektiv. För studentbostäder gäller att hyran inte får överstiga hyrorna för likvärdiga bostäder på orten eller på andra jämförbara orter.

I budgetpropositionen har särskilt hyreslägenheter, studentbostäder och bostäder för äldre angivits som särskilt angelägna att stödja. Frågan om kategoribostäder, inkl. äldre bostäder behandlas i avsnitt 5.1. Det här föreslagna investeringsstödet skall utgå endast för mindre hyresbostäder och studentbostäder.

4.4 Stödets storlek

Förslagen i promemorian: Stödet skall motsvara skillnaden mellan den icke avdragsgilla ingående mervärdesskatt som fastighetsägaren betalat till entreprenören eller till annan tillhandahållare av varor och tjänster vid byggnationen, dvs. 25 % av beskattningsunderlaget, och den mervärdesskatt som fastighetsägaren skulle ha betalat om mervärdesskattesatsen i stället varit 6 %. Under samma förutsättningar skall stöd utgå till fastighetsägare som erlagt mervärdesskatt till staten på grund av uttagsbeskattning för byggnadsarbete på fastighet med egen personal enligt 2 kap. 8 § mervärdesskattelagen.

Skälen för förslagen: Stödet är avsett att tillfälligt minska fastighetsägarnas produktionskostnader vid bostadsbyggande. Stödet baseras beräkningstekniskt på den mervärdesskatt som fastighetsägaren erlagt för det aktuella projektet. Ett stöd som beloppsmässigt motsvarar en reduktion av mervärdesskatten från 25 procent till 6 procent är i nivå med det nuvarande investeringsbidraget. En satsning av denna storleksordning bedöms vara tillräcklig för att ge den nödvändiga stimulansen.

Underlaget för beräkningen utgörs normalt av den ingående skatt som fastighetsägaren betalat till entreprenörerna. Om emellertid fastighetsägarna uppfört byggnaden i egen regi utgörs underlaget av den ingående skatt som fastighetsägaren betalat till tillhandahållare av byggvaror och byggtjänster. I sistnämnda fall omfattar underlaget även den utgående skatt som fastighetsägaren betalat på grund av uttagsbeskattning för eget byggnadsarbete enligt 2 kap. 8 § mervärdesskattelagen. En förutsättning för att den ingående skatten skall omfattas av underlaget är att fastighetsägaren inte har rätt att dra av den och att den inte berättigar till ersättning enligt lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

I syfte att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen bör dock investeringsstödet per lägenhet högst uppgå till ett visst belopp (tak) som är regionalt differentierat.

För hyresbostäder sätts taket för hur stort investeringsstöd som kan utgå vid 150 000 kronor per lägenhet i Stockholmsregionen, 120 000 kronor i Göteborg och Malmö, samt 90 000 i övriga delar av landet.

För studentbostäder sätts taket för hur stort stöd som kan utgå vid 60 000 kronor per lägenhet i Stockholmsregionen, 50 000 kronor i Göteborg och Malmö, samt 40 000 kronor per lägenhet på övriga universitets- och högskoleorter.

4.5 Korrigeringar av medgivet stöd

Förslagen i promemorian: Om bostäderna efter det att investeringsstödet betalats ut inte längre uppfyller de villkor som ställdes när stödet beviljades skall stödet återbetalas. Mottagaren av investeringsstödet skall förbinda sig att under en period av tio år, räknat från dagen för krediteringen, inte överlåta det eller de hus som innehåller dessa bostäder till någon som avser använda bostäderna för annat ändamål eller med andra villkor.

Skälen för förslagen: Det är angeläget att statens stöd används på det sätt som är avsett. Om ett projekt som fått investeringsstöd inte längre uppfyller de villkor som ställdes då stödet beviljades skall länsstyrelsen ompröva sitt tidigare beslut.

För att investeringsstödet skall gå till avsett ändamål skall mottagaren av stödet skriftligen utfästa sig att använda de bostäder som stödet avser för de ändamål och i enlighet med de villkor som förutsattes när stödet beviljades. För att överlåtaren av en fastighet inte skall hamna i en situation där han tvingas återbetala stöd på grund av förvärvarens ändrade användning är det således viktigt att detta regleras vid överlåtelsen.

I villkoren för investeringsstödet ingår även att den kalkylerade inflyttningshyran skall vara långsiktigt hållbar. Skulle hyrorna under de första tio åren efter inflyttningen höjas kraftigt i jämförelse med hyrorna i omvärlden kan detta utgöra en grund för att investeringsstödet skall återkrävas.

4.6 Förfaranderegler

Förslagen i promemorian: Ansökan om investeringsstöd skall ges in till och prövas av länsstyrelsen. Beslutet kan överklagas till Boverket, som är sista instans. Länsstyrelsen skall till Riksskatteverket lämna de uppgifter som behövs för att fastighetsägarens skattekonto skall kunna krediteras.

Skälen för förslagen: Det befintliga investeringsbidraget för bostäder som upplåts med hyresrätt handläggs av länsstyrelserna. För att skapa en enhetlig hantering av de två stödformerna och ge möjlighet till uppföljning och framtagning av statistik bör länsstyrelserna bli kontroll- och beslutsinstans även för det här föreslagna investeringsstödet.

När byggprojektet är färdigställt beslutar länsstyrelsen efter ansökan av fastighetsägaren om storleken på investeringsstödet och lämnar där- efter underlag till Riksskatteverket så att kreditering av det aktuella företagens skattekonto kan ske. Kreditering bör lämpligen ske vid samma tidpunkt i månaden då arbetsgivaravgifter m.m. skall betalas in. Genom

detta uppnås att dessa avgifter omedelbart kan kvittas mot det krediterade beloppet. Om ett överskott uppstår på kontot vid månadens slut kan detta utbetalas till fastighetsägaren om denne begär det. Förfarandet innebär sammantaget att det nya stödet bör komma fastighetsägaren till godo ungefär vid samma tid som eventuellt investeringsbidrag utbetalas.

5. Övriga förslag

Förslagen i promemorian: För hyresbostäder som är mindre än 60 m² reduceras det nuvarande investeringsbidraget per lägenhet till fyrtio procent av nuvarande stödnivå (till högst 60 000 kronor per lägenhet i Stockholms län och Uppsala län, högst 48 000 kronor per lägenhet i Göteborg och Malmö, samt högst 36 000 kronor per lägenhet i övriga riket).

Vidare föreslås att investeringsbidrag inte skall beviljas till projekt som strider mot bidragets inriktning genom att den kalkylerade boendekostnaden är alltför hög eller för att projektet främst omfattar större bostäder. Dessutom föreslås att den sökande skall visa att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Investeringsbidrag bör inte heller ges till projekt med direktverkande elvärme

Investeringsbidraget för studentlägenheter upphör.

Behovet av ökat byggande av andra kategoribostäder än studentbostäder, särskilt olika former av äldreboende, men även för utsatta grupper som t.ex. hemlösa, bör övervägas ytterligare.

Skälen för förslagen: Införandet av det nya investeringsstödet föranleder förslag till förändringar i övriga stöd till de boendeformer som regeringen har pekat ut som särskilt angelägna.

Investeringsbidraget till hyresbostäder kommer att existera vid sidan av och oberoende av det nya investeringsstödet. Det finns dock inget som hindrar att en fastighetsägare med avsedd inriktning på byggprojektet kan bli berättigad till både investeringsbidrag och det nya investeringsstödet, vilket ger största ekonomiska utdelning. Liksom beträffande det nya investeringsstödet bör även det befintliga investeringsbidraget kompletteras med regler som styr byggnadsprojekt mot ett mer hållbart byggande. Investeringsbidrag bör därför inte beviljas till projekt som strider mot bidragets inriktning genom att den kalkylerade boendekostnaden är alltför hög eller för att projektet främst omfattar större bostäder. Den sökande bör också kunna visa att projektet bidrar till ett långsiktigt hållbart byggande. Investeringsbidrag bör inte heller ges till projekt med direktverkande elvärme

Med den hyresäterhållande konstruktion som investeringsbidraget har är det önskvärt att bidraget kan sökas för så många byggprojekt som möjligt. Investeringsbidraget är dock ram begränsat, varför lösningen blir att reducera bidragsnivån.

För de lägenheter som får det nya investeringsstödet föreslås därför att det befintliga investeringsbidraget till byggande av hyresbostäder reduceras till 40 procent jämfört med dagens nivå. Detta innebär att bidrag kommer att lämnas med sex procent av det bidragsunderlag för bostadsbyggnadssubvention som beräknas enligt 10 § förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention, dock med högst 36 000 kronor per lägenhet. I Göteborgs- och Malmöregionerna får bidragsandelen höjas med upp till två procentenheter, dock högst till 48 000 kronor per lägenhet. I Stockholmsregionen (Stockholms län och Uppsala) får bidragsandelen höjas med upp till fyra procentenheter, dock högst till 60 000 kronor per lägenhet.

Om investeringsbidraget reduceras till 40 procent blir det för den fastighetsägare som får både det nya stödet och det reducerade investeringsbidraget – räknat på en lägenhet på 60 m² – en nettoökning av det totala tillfälliga investeringsstödet med upp till 1 000 kr/m² i Stockholm, över 600 kr/m² i Göteborg, närmare 450 kr/m² i Malmö samt mer än 700 kr/m² i övriga landet.

För studentbostäder kommer det nya stödet att innebära en förbättring jämfört med i dag. Det nya stödet föreslås därför helt ersätta det befintliga investeringsbidraget till anordnande av studentbostäder.

5.1 Särskilt om äldreboende och olika former av kategoribostäder

Avgränsning och behov

Byggande av äldreboende angavs i budgetpropositionen för 2003 som en av de kategorier av bostäder som regeringen avsåg att pröva nya stödformer för. Vid en sådan prövning kan först konstateras att äldreboende förekommer i olika former. Det finns äldreboende som utgör sådana särskilda boendeformer som tillhandahålls som en följd av kommunala beslut enligt 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453; nedan kallade äldreboende). Det finns dock även sådana bostäder som är utrustade och planerade för de behov som särskilt äldre kan ha, medan de i övrigt inte skiljer sig från vanliga bostäder. Denna grupp av bostäder kallas omväxlande "seniorboende" eller "55+" (nedan kallade seniorboende).

Behovet av sådana äldreboende som avses i socialtjänstlagen är stort och kan i dagsläget uppskattas till ca 3 000 lägenheter. Detta är det antal beslut som inte kunnat verkställas på grund av brist på äldreboende. Till detta kommer årligen ett antal ytterligare beslut. När det gäller andra former av kategoribostäder, inkl. seniorboende, är det oklart hur stort behovet är.

Stöd i dag

För äldreboende får kommunerna i dag ersättning för den ingående skatten enligt lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Produktionen av äldreboende har också enligt 10 § i förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention ett extra stöd genom att bidragsunderlaget får höjas med 2 000 kronor per kvadratmeter upp till och med 35 kvadratmeter per bostadslägenhet.

Förutsättningen är att nybyggnaden avser särskilda boendeformer för personer som behöver tillsyn eller vård och detta medför en väsentlig fördyring av bostäderna.

Trots dessa relativt sett gynnsamma villkor för äldreboendestäder är nyproduktionen otillräcklig. Sedan 1998 har extra bidragsunderlag beviljats i totalt 333 ärenden. Antalet ärenden har dock minskat drastiskt under de senaste åren. Under år 2000 var antalet beviljade ärenden 25 (1 427 lägenheter) och året därpå 1 (7 lägenheter). Under år 2002 hade fram t.o.m. den 22 november inget ärende beviljats extra bidragsunderlag. Det innebär att sammanlagt 307 ärenden beviljades under 1998 och 1999. Den kraftiga minskningen därefter har troligen samband med att det särskilda stimulansbidraget upphörde.

Behovet av ökat byggande av denna grupp av äldreboendestäder bör dock analyseras noggrannare, liksom behovet av ökat byggande av seniorboendestäder och andra former av kategoriboende, särskilt för utsatta grupper som t.ex. hemlösa.

6. Ikraftträdande och övergångsregler

Förslagen i promemorian: Regeringen ges bemyndigande att besluta när den föreslagna lagen om kreditering på skattekonto av tillfälligt investeringsstöd till fastighetsägare för mervärdesskattekostnader ska träda i kraft.

Investeringsbidrag som beviljats projekt som påbörjats fr.o.m. den 1 januari 2003 enligt regler som gällt innan den nya stödordningen trätt i kraft skall justeras om fastighetsägaren efter ikraftträdandet söker det nya stödet. För sådana projekt skall ansökan om investeringsstöd ha kommit in till länsstyrelsen inom sex månader från ikraftträdandet.

Skälen för förslagen: Den föreslagna stödordningen avses bli tillämplig fr.o.m. den 1 juli 2003. Stödordningen skall dock notifieras, dvs. anmälas och godkännas av EG-kommissionen innan den kan träda i kraft. Detta förutsätts kunna ske i sådan tid att lagen kan träda i kraft vid denna tidpunkt. Det går dock inte med säkerhet att förutsäga när ett godkännande kan föreligga. Detta innebär att det inte går att ange en tidpunkt för när den föreslagna lagen om kreditering skall träda i kraft. Mot bakgrund av att det är fråga om ett tillfälligt och tidsbegränsat investeringsstöd som administrativt i hög grad kommer att samordnas med nuvarande investeringsbidrag är det angeläget att lagen kan träda i kraft så snart som möjligt efter det att kommissionen fattat sitt beslut. Regeringen bör därför ges bemyndigande att besluta om ikraftträdande. Ikraftträdandet får dock endast betydelse för det datum då kreditering på skattekontot tidigast kan ske.

Beträffande de nuvarande investeringsbidragen för byggande av hyres- och studentboendestäder föreslås följande. De föreslagna förändringarna bör träda i kraft samtidigt som det nya stödet. För att inte aktörerna på byggmarknaden skall skjuta upp beslut om investeringar för att få del av

det nya investeringsstödet föreslås att även de fastighetsägare som innan den nya lagen trätt i kraft beviljats investeringsbidrag för projekt som påbörjats den 1 januari 2003 eller senare skall ha möjlighet att även söka det nya stödet. Det innebär samtidigt att bidragsbeslutet återkallas och – beträffande investeringsbidraget för hyresbostäder – ersätts med ett nytt beslut enligt den föreslagna nivån. Detta förutsätter dock att projekten också uppfyller syftet med och villkoren för det nya investeringsstödet.

Skälet till att beslutet om investeringsbidrag skall återkallas är att villkoren skall vara neutrala. Ett projekt som beviljats investeringsbidrag enligt nu gällande regler skall inte få ett större totalt ekonomiskt stöd än ett projekt som söker investeringsstöd och investeringsbidrag enligt de regler som föreslås i denna promemoria.

7. Ekonomiska konsekvenser

Bedömningar i promemorian: De statsfinansiella effekterna beror dels på hur många bostäder som kommer att byggas under perioden 2003–2006 med hjälp av det nya investeringsstödet, dels på i vilken mån annat byggande – som inte får del av det nya stödet – trängs undan.

Om målet på 120 000 bostäder uppfylls, och ökningen jämfört med Boverkets prognoser består av stödberättigat byggande, blir statsbudgeteffekten mellan uppemot 2 miljarder kronor och, som mest, 4,8 miljarder kronor.

7.1 Allmänt

I detta avsnitt redogörs för de ekonomiska konsekvenserna för bostadsföretagen och hyresgästerna av ett reformerat system för stöd till hyresbostäder.

Det nya investeringsstödet grundar sig beräkningstekniskt på den utgående mervärdesskatten och föreslås motsvara skillnaden mellan en skattesats på 25 procent och 6 procent. I beräkningarna av det nya investeringsstödet används medianproduktionskostnaden per kvadratmeter för de hyresbostäder som beviljats det nuvarande investeringsbidraget³. I den totala produktionskostnaden ingår även kostnader, bl.a. för mark, som inte är belagda med mervärdesskatt. De kostnader som inte är belagda med mervärdesskatt antas utgöra en sjättedel av den totala produktionskostnaden.

Det nya investeringsstödet ger i sig i det närmaste lika mycket i stöd per lägenhet som dagens investeringsbidrag. I kombination med en reduktion av det nuvarande investeringsbidraget till 40 procent kan det nya stödet innebära ett stöd tillskott med ca 25-40 procent för de projekt som får båda stöden. Det nya investeringsstödet till hyresbostäder ges till lägenheter upp till 60 m². Stödets omfattning per lägenhet begränsas med ett tak för utbetalning:

³ Uppgifter från Boverket.

- Stockholmsregionen 150 000 kr/lägenhet
- Göteborgsregionen och Malmöregionen 120 000 kr/lägenhet
- Övriga riket 90 000 kr/lägenhet

För studentbostäder finns ingen areagräns för att kunna beviljas det nya investeringsstödet, men även här begränsas utbetalningen per lägenhet:

- Stockholmsregionen 60 000 kr/lägenhet
- Göteborgsregionen och Malmöregionen 50 000 kr/lägenhet
- Övriga riket 40 000 kr/lägenhet

Även det nuvarande investeringsbidraget till anordnande av studentbostäder varierar regionalt men är maximalt 40 000 kr per lägenhet. Det nuvarande bidraget ersätts av det föreslagna investeringsstödet för studentbostäder som är ca 50 procent högre än dagens investeringsbidrag.

Ett av regeringens mål för bostadspolitiken är att hålla nere boendekostnaderna. Incitament till att sänka hyran ges via den urvalsprocess som sker i länsstyrelserna. Låg hyra är ett viktigt kriterium för att beviljas investeringsbidrag och/eller det i denna promemoria föreslagna investeringsstödet. I avsnitt 4.1 förs en diskussion om rimliga boendekostnader i nybyggda hyresbostäder. De där angivna nivåerna bör betraktas som riktmärken när investeringsstöden fördelas. Mot bakgrund av ovan förda resonemang bör boendekostnaden sjunka.

De sänkta produktionskostnader som ett ökat stöd för hyresbostäder medför innebär en kapitalkostnadssänkning för fastighetsägare som i sin tur kan möjliggöra en hyressänkning. Produktionskostnaderna varierar dock mellan olika delar av landet och i olika lägen, varför utrymmet för hyressänkningar också kommer att variera. I en lägenhet om 60 m² kan det föreslagna stödet (reducerat investeringsbidrag och nytt investeringsstöd) innebära en minskad hyreskostnad upp till 300–400 kr per månad i jämförelse med det gamla stödet. Även för studentbostäderna bör en sänkning av hyresnivåerna bli möjlig. För en studentlägenhet om 25 m² kan det föreslagna investeringsstödet innebära en minskad hyreskostnad upp till ca 100–150 kr per månad i jämförelse med dagens investeringsbidrag.

7.2 Statsfinansiella effekter

Beräkningarna i detta avsnitt grundar sig på Boverkets prognos baserad på nuvarande stödsystem. I denna bedöms att ca 95 000 bostäder kommer att byggas under den aktuella perioden. Regeringens mål förutsätter således att åtgärder vidtas så att det byggs ytterligare ca 25 000 lägenheter. Det här redovisade förslaget till nytt investeringsstöd utgör en sådan åtgärd. Som fram går av avsnitt 3.1, krävs dock betydligt fler åtgärder för att regeringens mål för bostadsbyggandet under den aktuella perioden skall uppnås.

Ett nytt investeringsstöd för viss byggnation av det slag som redovisats i denna promemoria innebär en negativ påverkan på statsbudgeten i form av ett visst inkomstbortfall. Den totala statsfinansiella kostnaden beror bl.a. på omfattningen av det byggande som får det föreslagna stödet. Detta beror i sin tur på vilka övriga åtgärder som vidtas för att få till stånd ett ökat bostadsbyggande. Av betydelse är också i vilken utsträckning det byggande som tillkommer genom denna och andra åtgärder medför undanträngning av annat byggande, t.ex. kommersiella lokaler, vilka inte är berättigade till det nya stödet.

För de lägenheter, som enligt Boverkets prognos skulle ha byggts med nuvarande stödsystem, motsvarar intäktsbortfallet 76 procent av den utgående mervärdesskatten för varje ny lägenhet. Den statsfinansiella effekten av investeringsstödet till de tillkommande lägenheterna beror på om det finns lediga resurser i byggsektorn eller om detta byggande kommer till stånd genom undanträngning av annat byggande. Om det nytillkomna bostadsbyggandet kommer till stånd genom undanträngning av annat byggande, t.ex. kommersiella lokaler, består den offentlig-finansiella kostnaden vid den föreslagna nivån på det nya investeringsstödet av ett intäktsbortfall motsvarande 76 procent av den utgående mervärdesskatten också för de nytillkommande lägenheterna. I den mån det finns lediga resurser i byggbranschen medför dock de nytillkommande lägenheterna att de totala kostnaderna för den här föreslagna åtgärden reduceras.

Beräkningarna av den offentlig-finansiella kostnaden för det föreslagna investeringsstödet utgår från att andra kompletterande åtgärder kommer vidtas så att regeringens mål för bostadsbyggandet uppnås. Vidare antas att 75 procent av de hyresbostäder som tillkommer uppfyller kriterierna för det nya stödet.

Beräkningarna baseras till att börja med på ett antagande om fullt kapacitetsutnyttjande vilket medför att utökad byggande av hyreslägenheter och studentbostäder sker på bekostnad av andra byggprojekt, som inte skulle ha fått del av det föreslagna investeringsstödet. Dessa förutsättningar ger vad som är att betrakta som den maximala offentlig-finansiella kostnaden för det nya investeringsstödet. Den motsvaras av ett totalt skattebortfall på 4,8 miljarder kronor. Större delen av det totala intäktsbortfallet avser projekt som, enligt Boverkets prognos, skulle komma till stånd även utan dessa åtgärder. Kostnaden för dessa projekt beräknas uppgå till 3,1 miljarder kronor. Detta innebär att de resterande 1,7 miljarder kronor utgör kostnaden för den effektiva delen av åtgärden, dvs. den del som genererar det avsedda lägenhetstillskottet.

Värt att notera är att storleken på statens intäktsförluster för undanträngt kommersiellt byggande beror på i vilken omfattning som detta byggande inte alls kommer till stånd, eller bara senareläggs till följd av den ökade konkurrensen om byggresurser. För projekt som skjuts upp består den statsfinansiella kostnaden av räntekostnaden för den tid som inbetalningen av mervärdesskatt senareläggs.

I den mån åtgärden medför att ledig kapacitet i byggbranschen tas i anspråk reduceras dock den offentlig-finansiella kostnaden för det nya

investeringsstödet av tre skäl. Det första är att nettotillskottet medför ökade mervärdesskatteintäkter som, efter avräkning av det nya stödet, netto motsvarar 6 procent av underlaget. Det andra är intäkter från den del av nytillskottet av hyresbostäder som är över 60 m² och därmed inte berättigade till det nya stödet. Det tredje är den ökade sysselsättning som därmed följer ger intäkter i form av ökade arbetsgivaravgifter och inkomstskatteintäkter samt minskad utbetalning av arbetslöshetsersättning. Om regeringens mål för bostadsbyggandet under perioden skulle uppnås genom att enbart lediga resurser tas i anspråk skulle det totala intäktsbortfallet i stället blir 2 miljarder kronor. Därtill kommer de offentlig-finansiella effekterna av ökad sysselsättning, som kan innebära att intäktsbortfallet minskar ytterligare något.

Tillgången till arbetskraft

I dag är arbetslösheten bland byggnadsarbetare låg i storstadsregionerna där byggbehovet är som störst. Under den senaste tiden har befarats att arbetslösheten kommer att stiga i storstadsregionerna som en konsekvens av en kraftig minskning av kontorsbyggandet under det senaste året. Under hösten 2002 har varsel i byggföretag börjat förekomma.

Som nämnts ovan är byggindustrin dämpad och läget har försämrats ytterligare för företagen inom branschen det tredje kvartalet i år. Såväl byggandet som antalet anställda har minskat och förväntningarna inför det fjärde kvartalet är fortsatt dämpade. Sannolikt kommer byggandet av exempelvis kommersiella lokaler att avta den närmaste tiden eftersom efterfrågan på dessa har minskat markant.

Enligt Sveriges Byggindustrier minskade nyföretagandet i byggbranschen med 7 procent under 2001 jämfört med året innan. Trots detta startade 3 282 nya företag under 2001, som tillsammans sysselsatte knappt 3 500 personer, vilket motsvarar ca 3 procent av sysselsättningen inom byggbranschen. Resurstillgången inom byggsektorn är inte statisk. En ökad efterfrågan medför att stagnationen för nyföretagandet inom byggsektorn kan brytas, samtidigt som möjligheterna ökar för mindre och medelstora företag att expandera.

På kort sikt är således den totala tillgången på arbetskraft inom sektorn inte något problem, förutsatt att den lediga kapacitet som finns skall komma till användning där det finns störst behov, dvs. i tillväxtregionerna. Satsningen på hyres-, äldre- och studentbostäder bidrar till att de resurser som blir lediga genom ett minskat byggande av kommersiella lokaler och anläggningar kommer till användning. Viss ledig kapacitet finns även i landet utanför tillväxtregionerna. I oktober 2002 var andelen arbetslösa bland medlemmarna i Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa 5,6 procent. I nio län var andelen 7 procent eller högre. Till detta kommer att 1,4 procent var sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I en prognos från Byggnadsarbetarförbundet bedöms arbetslösheten i februari 2003 uppgå till 9 procent för att till maj samma år sjunka till 8 procent.

På längre sikt står dock branschen inför en stor utmaning för att klara arbetskraftsförsörjningen. SCB:s mer långsiktiga undersökningar av ar-

betskraften inom byggbranschen som helhet tyder på att det råder strukturell brist på arbetskraft inom stora delar av branschen.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen är byggsektorn en av de branscher som påverkas mest av pensionsavgångarna från arbetsmarknaden. Till sammans med de planerade infrastruktursatsningarna innebär det ett behov av 176 000 bygg- och anläggningsarbetare fram till år 2015. Samtidigt innebär detta att branschen bör ha stora möjligheter att bli ett intressant alternativ för de ungdomar som under de närmaste åren kommer att stå inför sitt yrkessval.

7.3 Myndigheter

De föreslagna förändringarna har direkta konsekvenser för länsstyrelserna, Boverket och Riksskatteverket.

Länsstyrelserna skall administrera de inkomna ansökningarna om investeringsbidraget respektive det nya investeringsstödet. För hyresbostädernas del kan de tillkommande uppgifterna till viss del samordnas med beslut om investeringsbidrag. För studentbostäder blir det endast fråga om ett byte av modell för stödgivning. Omfattningen av dessa uppgifter bedöms dock inte bli större än att de kan rymmas inom ramen för länsstyrelsernas befintliga resurser. Ytterligare resurser med anledning av de föreslagna förändringarna föreslås inte.

Boverket skall informera om hur stödformerna fungerar, ta fram material och blanketter, följa och analysera antalet ärenden, etc. Boverket skall också hantera överklaganden. Vad gäller studentbostäder blir merarbetet i stort sett fråga om en engångsinsats i samband med övergången från det nuvarande investeringsbidraget till det nya investeringsstödet. För hyresbostäder tillkommer det nya investeringsstödet. För hyresbostäderna kan en viss samordning ske med hanteringen av det nuvarande investeringsbidraget.

I de administrativa rutinerna bör skal- och samordningsfördelar finnas när det gäller hur de olika bidragen administreras och följs upp. En stor del av det merarbete som uppkommer till följd av förändringarna består i engångsinsatser i samband med omställningen. Dessa bör dock kunna rymmas inom ramen för befintliga resurser. Antalet överklaganden bedöms bli begränsat. Ytterligare resurser med anledning av de föreslagna förändringarna föreslås inte.

Riksskatteverket skall administrera krediteringen av berörda företags skattekonton. Verket utför redan i dag en stor mängd krediteringar genom datakörningar. Den insats som krävs för den kreditering som skall göras för det nya stödet torde kunna rymmas inom nuvarande resurser.