

Nr 156.

Ankom till riksdagens kansli den 28 maj 1946 kl. 3 em.

Utlåtande i anledning av vissa i Kungl. Maj:ts proposition angående allmän beredskapsstat för budgetåret 1946/47 behandlade allmänna principfrågor.

(3:e avd.)

I propositionen nr 211, vilken hänvisats till statsutskottet för förberedande behandling i vad densamma ej angår jordbruksärenden, har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 5 april 1946, föreslagit riksdagen att *dels* godkänna ett vid nämnda protokoll fogat förslag till allmän beredskapsstat för budgetåret 1946/47, *dels ock* bemyndiga Kungl. Maj:t att, därest arbetsmarknadsläget så påfordrar, inom ramen av ett belopp av 150 miljoner kronor meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts å allmänna beredskapsstaten.

Utskottet upptager i förevarande utlåtande till behandling de principfrågor, vilka i propositionen beröras å s. 1—16.

Den av 1944 års riksdag fastställda allmänna beredskapsstaten för budgetåret 1944/45 var uppdelad på tre delstater, betecknade allmän beredskapsstat I, II och III och bundna vid olika dispositionsförutsättningar. Allmän beredskapsstat I avsåg vissa kostnader av krisnatur. De å denna stat uppförda anslagen ha tagits i anspråk och från staten bestridda utgifter ha sedermera täckts genom anslag å tilläggsstat. På allmän beredskapsstat II och allmän beredskapsstat III sammanfördes anslag för olika investeringsändamål, vilkas tillgodoseende gjordes beroende av läget på arbetsmarknaden. Till allmän beredskapsstat II hänfördes utgifter av mer angelägen karaktär. I ett mindre antal fall har Kungl. Maj:t disponerat över anslag å beredskapsstat II. Jämväl de härav föranledda utgifterna ha täckts genom särskilda anslag å tilläggsstat. På allmän beredskapsstat III samlades anslag av något lägre angelägenhetsgrad, vilka avsågos skola utföras därest arbetsmarknadsläget det påkallade. Anslag å denna stat ha icke tagits i anspråk.

Med bifall till Kungl. Maj:ts i proposition nr 264 framlagda förslag bemyndigade 1944 års riksdag Kungl. Maj:t att i huvudsaklig överensstämmelse med vissa i propositionen uppdragna riktlinjer för budgetåret 1944/45 fastställa grunder för utlämnande av statsunderstöd vid arbetslöshet till vissa förbättringsarbeten på jordbrukets och skogsbrukets områden. Härigenom erhöi Kungl. Maj:ts befogenhet att, där så behövdes för att erforderliga arbeten skulle igångsättas i arbetslöshetsbekämpande syfte, tillämpa gynnsammare bidragsgrunder, medge bidrag till kategorier, vilka eljest icke komme i åtnjutande av statsbidrag, o. d.

I statsverkspropositionen till 1945 års riksdag upptogs till behandling frågan om riksstatens avvägning i förhållande till beredskapsstaterna. Därvid framhölls, att den allmänna beredskapsstat vid sidan om riksstaten, varav behov ansågs föreligga, borde göras helt enhetlig och begränsas till att omfatta anslag till arbeten, avsedda att utföras i sysselsättningspolitiskt syfte, med tillägg av dels ett anslag till planering av dylika arbeten, dels ett anslag för kostnader för överflyttning av arbetskraft. Då läget på arbetsmarknaden icke gav anledning till större farhågor ansågs frågan om fastställande av ny allmän beredskapsstat för budgetåret 1945/46 kunna anstå. Däremot bemyndigades Kungl. Maj:t att, därest arbetsmarknadsläget så påfordrade, inom ramen av ett belopp av 150 miljoner kronor meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts å allmän beredskapsstat II och allmän beredskapsstat III för budgetåret 1944/45.

Genom beslut den 1 februari 1946 har Kungl. Maj:t efter framställning från investeringsutredningen uppdragit åt statens arbetsmarknadskommission att i samråd med statssekreterarna i vederbörande statsdepartement årligen upprätta och till Kungl. Maj:t ingiva förslag till reserv av statliga, kommunala och statsunderstödda investeringsobjekt inom de verksamhetsområden, beträffande vilka icke planeringen uppdragits åt annat organ, samt att till Kungl. Maj:t inkomma med de förslag och i övrigt vidtaga de åtgärder, som må erfordras för att vederbörlig detaljplanering av arbeten, avsedda att intagas i investeringsreserven, skall komma till stånd. Vidare har Kungl. Maj:t uppdragit åt statens byggnadslånebyrå, lantbruksstyrelsen, egnahemsstyrelsen och skogsstyrelsen, envar för sitt verksamhetsområde, att årligen upprätta och till Kungl. Maj:t ingiva förslag till reserv av statliga, kommunala och statsunderstödda investeringsobjekt samt att föranstalta om detaljplanering av arbeten, avsedda att intagas i investeringsreserven. Slutligen har Kungl. Maj:t bemyndigat statens arbetsmarknadskommission att från statliga organ inhämta erforderliga uppgifter för förande av ett centralt register över tillgängliga investeringsobjekt samt för upprättande av förslag till investeringsreserv.

Med skrivelse den 21 februari 1946 har statens arbetsmarknadskommission överlämnat betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1946/47 (SOU 1946: 27 och 28). Betänkandet jämte bilagor ha såsom bihang fogats vid propositionen.

Vid utarbetandet av förslag till investeringsreserv för budgetåret 1946/47 har arbetsmarknadskommissionen tagit som utgångspunkt investeringsutredningens förslag för innevarande budgetår. Av skilda anledningar har reserven måst kompletteras. Vad beträffar kommunala och enskilda företag har kommissionen för detta ändamål kunnat anlita länsarbetsnämnderna såsom lokalorgan. Beträffande statliga företag har arbetet till övervägande del åvilat de centrala förvaltningsmyndigheterna och dem underställda organ.

För bestämmande av investeringsreservens omfattning har den principen gällt, att urvalet skett bland sådana företag, som av vederbörande förvaltningar ansetts böra komma till utförande under de närmaste två eller tre åren under förutsättning av normal angelägenhets- och produktivetsbedöm-

ning. Vad beträffar investeringsreservens storlek har målet varit att nå fram till en reserv, som ungefärligen motsvarar två års normala investeringsbehov.

Investeringsreserven har planlagts på sådant sätt, att den så långt möjligt medger genomförande av alternativa sysselsättningsprogram. Hänsyn har tagits till önskvärdheten att arbetskraften vid en tillfällig arbetslöshet i största utsträckning skall kunna kvarstanna inom sitt egentliga yrkesområde. Då det emellertid visat sig svårt att åstadkomma en tillräcklig reserv av arbeten, för vilka den ledigblivna arbetsstyrkans yrkeskunnighet kan tagas i anspråk, har man — förutom omskolningsåtgärder — främst tillgripit en reserv av arbeten, som kan utföras av för arbetena oskolad arbetskraft. Härvid har i första hand grovarbeten kommit i fråga. Även med hänsyn till osäkerheten i materialförsörjningen har det ansetts önskvärt, att grovarbeten såsom mindre materialkrävande i största möjliga utsträckning medtagas i investeringsreserven. I anslutning härtill har reserven kommit att omfatta dels en allmän investeringsreserv och dels en särskild grovarbetsreserv.

I särskilda skrivelser ha statens byggnadslånebyrå, lantbruksstyrelsen, egnahemsstyrelsen och skogsstyrelsen, envar för sitt verksamhetsområde, ingivit förslag till reserv av statliga, kommunala och statsunderstödda investeringsobjekt samt hemställt om uppförande av anslag för ändamålets tillgodoseende på allmän beredskapsstat för budgetåret 1946/47. Över framställningarna har statens arbetsmarknadskommission, efter remiss, avgivit utlåtanden.

Departementschefen har för egen del anfört följande.

När riksdagen i fjol beslöt uppskjuta fastställandet av ny allmän beredskapsstat, skedde detta med hänsyn främst till utvecklingen på arbetsmarknaden. Det ansågs nämligen då osannolikt, att allmänna arbeten skulle under den närmaste framtiden behöva tillgripas i sysselsättnings syfte i vidare mån än den Kungl. Maj:t lämnade fullmakten att disponera anslag på 1944/45 års beredskapsstat kunde möjliggöra. Fullmakten har hittills icke behövt tagas i anspråk. Den fortsatta utvecklingen på arbetsmarknaden är emellertid i olika hänseenden oviss, och om än något omedelbart behov av förstärkt beredskap på detta område för närvarande icke föreligger, kan likväl möjligheten av en försämring av läget icke lämnas ur räkningen. Det torde därför vara påkallat, att den form av arbetsmarknadsberedskap, som en successivt förnyad och av statsmakterna prövad investeringsreserv utgör, alljämt upprätthålles.

För investeringsreservens vidmakthållande erfordras ett fortgående planeringsarbete. Medel till bestridande av kostnaderna för sådant arbete äro numera anvisade å riksstaten. Såsom kommissionen framhållit behöver förtidsplaneringen på längre sikt icke innebära någon större belastning utöver de utgifter, som ändock skulle ifrågakomma för planering inom normal investeringsverksamhet. Emellertid bör i anslutning till vad i betänkandet därom yttrats understrykas vikten av att en efter förhållandena lämpad avvägning mellan förtidsplaneringens omfattning och behovet av arbetsmarknadsberedskap upprätthålles samt att uppmärksamheten hålles riktad på den tendens att stimulera till förtidsinvesteringar, som förtidsplaneringen i och för sig innebär.

I anslutning till det anförda och i överensstämmelse jämväl med vad som förutsattes vid behandlingen under 1945 års riksdags höstsession av frågan om arbetsmarknadsberedskapen har ett på aktuellt material grundat förslag

till allmän beredskapsstat för budgetåret 1946/47 ansetts nu böra föreläggas riksdagen. Den nya beredskapsstaten bör göras fullt enhetlig och omfatta endast förslag till arbeten avsedda att utnyttjas vid en försämring av läget på arbetsmarknaden. Anslagen böra utan riksdagens hörande få utnyttjas blott inom ramen av visst högsta belopp. För statens ikraftträdande bör således krävas särskilt beslut av riksdagen. Genom att Kungl. Maj:t bemyndigas att i viss utsträckning utnyttja beredskapsstaten redan innan särskilt beslut meddelats, möjliggöres en begränsning av arbetslöshetsanslagen på riksstaten till vad som erfordras under normala förhållanden på arbetsmarknaden.

Det förslag till allmän beredskapsstat, som nu föreligger, har utarbetats efter granskning inom de olika departementen av de investeringsplaner, som framlagts dels av arbetsmarknadskommissionen, dels för vissa specialområden av statens byggnadslånebyrå, lantbruksstyrelsen, egnahemsstyrelsen och skogsstyrelsen. De allmänna riktlinjer för avvägandet av investeringsreservens omfattning och för urvalet av investeringsobjekt, vilka uppdragits i arbetsmarknadskommissionens betänkande, ha berörts i det föregående. Vad arbetsmarknadskommissionen sålunda föreslagit har vid departementsbehandlingen funnits böra godtagas som en i nuvarande läge lämplig grundval för investeringsreservens förnyelse. Förslaget till beredskapsstat är således i huvusak grundat på det av arbetsmarknadskommissionen framlagda materialet, kompletterat med ledning företrädesvis av de utredningar, som framlagts av övriga nyssnämnda myndigheter.

Det ligger emellertid i sakens natur, att principerna för det fortlöpande planeringsarbetet icke äro att betrakta som definitiva utan kunna behöva tid efter annan revideras i följd av forskjutningar i det allmänna läget och i anslutning till fortsatta sysselsättningspolitiska undersökningar och överväganden under planeringsorganens medverkan. Dylig medverkan från såväl de egentliga planeringsorganen som investeringsrådet torde även böra förutsättas vid beredningen av frågor, som bli förknippade med ett realiserande av investeringsreserven i händelse av en försämring i arbetsmarknadsområdet.

Såsom närmare framgår av redogörelsen i det föregående har det ansetts önskvärt att i den allmänna investeringsreserven — som innefattar arbeten utvalda främst på grund av sin angelägenhetsgrad — bereda så stort utrymme som möjligt för arbeten lämpliga för sysselsättning av oskolad arbetskraft. Vid sidan härav har emellertid för mötandet av en skärpt arbetslöshetssituation med ansträngt materialförsörjningsläge i förslaget inrymmts en särskild grovarbetsreserv upptagande arbeten, som visserligen äro av något lägre angelägenhetsgrad men som särskilt väl lämpa sig för sysselsättning av oskolad arbetskraft och därtill äro mindre materialkrävande.

Den sysselsättningsreserv, som sålunda nu är avsedd att underställas riksdagens prövning, beräknas sammanlagt omfatta i runt tal 43 miljoner dagsverken, motsvarande ett antal årsarbetare, som kan uppskattas till cirka 170 000. I anslutning till vad arbetsmarknadskommissionen yttrat vill jag emellertid understryka, att investeringsreserven icke är upplagd med tanke på att den skall kunna realiseras i sin angivna totala omfattning utan är konstruerad att inrymma alternativa sysselsättningsprogram.

Genomförandet av extra investeringsarbeten i den omfattning, varom här kan bli fråga, är förknippat med åtskilliga tekniska spörsmål. Den inventering av de personella och materiella resurserna, som investeringsutredningen företagit, har såsom av den föregående redogörelsen framgår visat, att resurserna väl få anses relativt tillfredsställande men att vissa svårigheter vid genomförande av ett mera omfattande extra investeringsprogram dock icke kunna undvikas. Jag förutsätter, att arbetsmarknadskommissionen i fortsättningen beaktar dessa frågor och vidtager på kommissionen ankommande

åtgärder för den komplettering av resurserna, som kan visa sig möjlig och lämplig.

Vidare bör i detta sammanhang uppmärksammas frågan om grunderna för bidrag till kommuner och enskilda vid utförande av arbeten tillhörande investeringsreserven. Arbetsmarknadskommisionen har för sitt verksamhetsområde utgått ifrån att en generell bidragshöjning icke vore erforderlig eller lämplig såsom medel att stimulera till ökad kommunal och enskild investeringsverksamhet. Kommissionen har emellertid framhållit, att en jämkning i de vanliga statsbidragsgrunderna bör kunna ske i särskilda fall där så erfordras med hänsyn till de särskilda förhållanden, under vilka investeringsföretagen komma att utföras. I det av kommissionen föreslagna anslaget till åtgärder för arbetsmarknadens reglering m. m. ha medel för möjliggörande av vissa sådana jämkningar beräknats. Vad kommissionen sålunda anfört och föreslagit har icke givit anledning till erinran. För lantbruksstyrelsens och skogsstyrelsens verksamhetsområden bör Kungl. Maj:t, i enlighet med vad chefen för jordbruksdepartementet i annat sammanhang denna dag anfört, äga meddela beslut om sådana förmånligare bidragsgrunder, som avses i propositionen nr 264 till 1944 års riksdag.

För förvärv av mark, som erfordras för igångsättande av beredskapsarbeten, stå för närvarande endast i vissa fall medel till Kungl. Maj:ts förfogande. I den mån det befunnits nödvändigt med särskilda åtgärder för att tillgodose anspråken på en tillfredsställande beredskap, ha dessa frågor anmälts av vederbörande föredragande statsråd.

Såsom bihang (*Bihang A*) till detta protokoll torde få fogas förslag till allmän beredskapsstat för budgetåret 1946/47, upprättat i enlighet med vad jag här förordat och innefattande en specifikation av de förslag om särskilda anslag på staten, vilka tidigare denna dag framlagts av vederbörande föredragande (*Bil. 1—15*). Förslaget upptager på driftbudgeten en anslagssumma av 676 miljoner kronor och på kapitalbudgeten en anslagssumma av 375 miljoner kronor. I förstnämnda summa ingår det under femte huvudtiteln upptagna anslaget till åtgärder för arbetsmarknadens reglering m. m. av 245 miljoner kronor, varav 220 miljoner kronor belöpa på den särskilda grovarbetsreserven.

Det i det föregående omförmälda bemyndigandet för Kungl. Maj:t att utan riksdagens hörande meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts på beredskapsstaten, torde böra avse samma belopp som för närvarande eller 150 miljoner kronor. Även vid tillämpning av detta bemyndigande torde i det föregående berörda jämkningar i statsbidragsgrunderna få medgivas, därest så visar sig erforderligt.

Den förra året lämnade fullmakten att disponera anslag på 1944/45 års beredskapsstat har hittills icke behövt tagas i anspråk. Den fortsatta utvecklingen på arbetsmarknaden är emellertid i olika hänseenden oviss och det har ansetts påkallat, att den form av beredskapsstat, som en successivt förnyad och av statsmakterna prövad investeringsreserv utgör, alltjämt upprätthålles.

Utskottet.

Utskottet ansluter sig till de allmänna synpunkter på investeringsreservens omfattning och sammansättning, åt vilka departementschefen givit uttryck. I rådande läge med brist på arbetskraft förtjänar särskilt understrykas — såsom även skett i departementschefens anförande — vikten av en efter förhållandena lämpad avvägning mellan förtidsplaneringens omfattning och behovet av arbetsmarknadsberedskap. Vid det fortsatta arbetet på upprätthållandet av en investeringsreserv synes en viss försiktighet i

främsta rummet påkallad i fråga om företag, vilkas planering vid nuvarande tidpunkt kan befaras förhållandevis snabbt framstå såsom föråldrad.

Utskottet vill även i detta sammanhang giva uttryck åt den uppfattningen, att frågan om arbetskraftens överförande vid en tillfällig arbetslöshet från hemorten eller dess egentliga yrkesområde kommer i ett särskilt läge, när brist på arbetskraft råder på andra orter eller inom andra yrken. Under sådana förhållanden böra givetvis erforderliga åtgärder vidtagas för underlättande av arbetskraftens rörlighet.

Den framlagda staten upptager en anslagssumma av 1 051 miljoner kronor, varav på driftbudgeten 676 miljoner kronor och på kapitalbudgeten 375 miljoner kronor. Den beräknas erbjuda en total sysselsättningsreserv av 43 miljoner dagsverken, motsvarande ett antal årsarbetare, som kan uppskattas till 170 000. Det bör dock erinras om att denna investeringsreserv icke är upplagd med tanke på att den skall kunna realiseras i sin totala omfattning utan är konstruerad att inrymma alternativa sysselsättningsprogram. Bemyndigandet för Kungl. Maj:t att utan riksdagens hörande taga de å staten uppförda anslagen i anspråk föreslås begränsat till samma belopp som för närvarande eller 150 miljoner kronor.

Utskottet, som tillstyrker sistnämnda förslag, har för avsikt att i vad på statsutskottets handläggning ankommer i särskilda härefter följande utlåtanden för varje departements verksamhetsområde behandla de av Kungl. Maj:t å allmän beredskapsstat äskade anslagen. Sedan samtliga av Kungl. Maj:t begärda anslag blivit av riksdagen behandlade, kommer statsutskottet att för fastställelse förelägga riksdagen allmän beredskapsstat för budgetåret 1946/47, vilken då jämväl kommer att innefatta anslagen inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen må bemyndiga Kungl. Maj:t att, därest arbetsmarknadsläget så påfordrar, inom ramen av ett belopp av 150 miljoner kronor meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts å allmänna beredskapsstaten.

Stockholm den 28 maj 1946.

På statsutskottets vägnar:

J. B. JOHANSSON.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från första kammaren: herrar *Johan Bernhard Johansson, Oscar Olsson, Pauli, Lindström, Gränebo, Larsson, Bäckström, Karl Andersson, Mannerskantz, Berling, Gunnar Andersson* och *Ivar Persson*; samt

från andra kammaren: herrar *Törnkvist, Eriksson* i Stockholm, *Falla, Rubbestad, Andersson* i Malmö, *Mårtensson, Staxäng, Malmborg* i Skövde, *Lindholm, Norup, Pettersson* i Degerfors och *Persson* i Vinberg.