

Nr 28

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utredning om näringslivets lokalisering.

Bankoutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft fyra inom riksdagen väckta, till utskottet hänvisade motioner, nämligen nr 302 i första kammaren av herrar *Torsten Andersson* och *Mattsson* och nr 371 i andra kammaren av herr *Gustafsson* i Kårby, likalydande, samt nr 303 i första kammaren av herr *Boo m. fl.* och nr 372 i andra kammaren av herr *Persson i Appuna m. fl.*, ävenledes likalydande. I samtliga motioner hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning och förslag till lagstiftning med bestämmelser för näringslivets lokalisering.

Beträffande motiveringarna för hemställan hänvisas till motionerna I:302 och I:303.

Över motionerna har utskottet i vederbörlig ordning inhämtat yttrande från *arbetsmarknadsstyrelsen*, varjämte utskottet berett tillfälle för *Landsorganisationen*, *Riksförbundet Landsbygdens folk*, *Svenska landskommunernas förbund*, *Svenska stadsförbundet* och *Sveriges industriförbund* att inkomma med yttrande i ärendet.

Arbetsmarknadsstyrelsen anför bl. a. följande:

Med stöd av byggnadstillståndsgivningen prövades fram till senaste årskiftet alla ärenden rörande nyetablering och utvidgning av bl. a. industri-företag från lokaliseringssynpunkt. Bedömdes att en annan lokalisering än den företaget tänkt sig borde övervägas från samhällsekonomisk synpunkt, tog lokaliseringsbyrån kontakt med företaget och diskuterade möjligheten att välja annan lokaliseringsort. Resultatet av dessa överläggningar blev i en del fall, att en annan, från samhällsekonomisk synpunkt mera lämplig lokalisering valdes utan att de företagsekonomiska synpunkterna därför behövde eftersättas. I andra fall måste lokaliseringsorganet acceptera företagens argumentering för av dem önskad lokaliseringsort. Endast i ett fåtal fall, då företagens lokalisering uppenbart stod i strid mot samhällets lokaliseringspolitiska strävanden, avstyrktes byggnadstillståndsärenden av lokaliseringsskäl. I regel var det då fråga om lokalisering till storstäderna av företag, som inte kunde åberopa reella företagsekonomiska skäl för en sådan lokalisering.

I och med att generellt byggnadstillstånd lämnats för alla slag av byggnader har möjligheterna att genom byggnadstillståndslagstiftningen påverka näringslivets lokalisering bortfallit.

Genom den service styrelsen kan lämna företagen i lokaliseringssammanhang är det troligt, att många företag även i fortsättningen kommer att vända sig till styrelsen för att erhålla råd och upplysningar i lokaliseringsfrågor. Rådgivningen och vidtagande av positiva åtgärder för att främja en viss önskad lokalisering torde liksom hittills bli de viktigaste lokaliseringsmedlen. Om samhället skall kunna bevaka sina intressen i samband med näringslivets lokalisering, är det emellertid nödvändigt med någon form av lagstiftning. Denna bör i så fall innehålla bestämmelser, som ger lokaliseringsorganet möjligheter att följa företagslokaliseringen i landet. Samhället bör också ha möjligheter att förhindra från dess synpunkt uppenbart olämpliga lokaliseringar till förmån för lokalisering till orter, som behöver en förstärkning av näringslivet. I vilken mån detta är möjligt måste bedömas från fall till fall med beaktande av företagsekonomiska, samhälls-ekonomiska, militära och sociala synpunkter.

Med hänvisning till vad ovan anförts tillstyrker arbetsmarknadsstyrelsen motionärernas hemställan om skyndsamt utredning rörande lagstiftning med bestämmelser om näringslivets lokalisering.

Landsorganisationen instämmer i motionärernas uppfattning om att frågan om näringslivets strukturella utformning och lokalisering är alltför väsentlig för att helt överlåtas åt det privata initiativet. Staten måste ges resurser och möjligheter att påverka industrins och handelns investeringsverksamhet så, att en ur hela samhällets synpunkt lämplig struktur erhålles inom näringslivet. En aktiv lokaliseringspolitik är en viktig del av en aktiv, selektiv arbetsmarknadspolitik. Ur dessa synpunkter skulle en utredning i princip vara önskvärd.

Det är emellertid ytterst viktigt att en sådan utredning görs förutsättningslöst. Man kan icke, enligt LO:s uppfattning, utan vidare utgå från att t. ex. den nuvarande folkomflyttningen från landsbygden till städerna är av ondo och att samhället därför på olika sätt bör förmå industrin och andra näringsgrenar att flytta ut på landsbygden, eller att speciella understödsformer bör finnas för där redan befintliga företag. Enligt LO:s mening är det inte självklart att vissa företag skall åtnjuta statligt stöd endast därför att verksamheten bedrivs i liten skala och är lokaliserad till landsbygden. Den främsta uppgiften för en ny utredning om näringslivets lokalisering måste vara att finna en hållbar målsättning för samhällets lokaliseringspolitik. Detta innebär att utredningsmännen icke på förhand — genom direktivens formulering eller på annat sätt — får bindas vid utformningen av sina förslag. En sådan utredning torde emellertid bli mycket tidskrävande och svåröverskådlig. En mängd besvärliga avvägningar måste göras, där inte endast ekonomiska utan även sociala, befolkningsmässiga och andra hänsyn måste ställas mot varandra. Erfarenheterna från tidigare företagna statliga lokaliserings- och strukturutredningar är sådana att man har anledning befara att de praktiska resultaten av en dylik undersökning knappast kommer att stå i rimlig proportion till det nedlagda arbetet. LO anser emellertid att frågan om samhällets möjlig-

heter och medel att påverka näringslivets lokalisering är av sådan vikt att en förutsättningslös undersökning trots detta bör göras.

Riksförbundet Landsbygdens folk tillstyrker att den föreslagna utredningen snarast kommer till stånd.

Svenska landskommunernas förbund instämmer med motionärerna att samhället även i fortsättningen bör ha möjlighet att påverka näringslivets lokalisering och tillstyrker därför yrkandet om en skyndsam utredning härom.

Svenska stadsförbundet anser i likhet med motionärerna det önskvärt att medel står samhället till buds att följa näringslivets lokalisering och därigenom kunna vidtaga de lokaliseringspolitiska åtgärder som må befinnas påkallade. En förutsättningslös utredning innefattande jämväl en allmän översyn av den lokaliseringspolitiska organisationen bör därför komma till stånd. Däremot torde det vara tveksamt om denna utredning skall åsyfta en lösning av frågorna genom lagstiftning.

Arbetsmarknadsstyrelsen fick år 1955 i uppdrag att verkställa en av riksdagen begärd utredning och sammanställning av material för erhållande av underlag för utformningen av den framtida närings- och bebyggelsestrukturen i landet. I samband därmed har arbetsmarknadsstyrelsen igångsatt lokaliseringsutredningar för olika län. Detta utredningsarbete bör enligt förbundet kunna utgöra en lämplig grundval för fortsatta överväganden rörande frågorna om näringslivets lokalisering.

Sveriges industriförbund, som avstyrker motionerna, erinrar om att förbundet 1956 i anledning av då väckta motioner sade sig bestämt motsätta sig varje form av statliga tvångsåtgärder för att hindra företagets förläggning till vissa områden vare sig med hjälp av byggnadsregleringen eller genom speciell tillståndsgivning för lokaliseringen av industriens anläggningar. De skäl för detta ståndpunktstagande som förbundet därvid redovisade gäller alltså och har sedan dess snarast fått ökad tyngd.

I fortsättningen anför förbundet bl. a. följande:

Som motiv för att samhället borde ha möjligheter att genom tvingande bestämmelser påverka industriföretagens lokalisering har brukat anföras, att industrin i allt högre grad koncentrerats till storstäderna och att detta varit den drivande kraften i storstädernas expansion. Som Industriförbundet framhöll redan i sitt tidigare yttrande till bankoutskottet, har detta påstående icke stöd i de verkliga förhållandena. Av det i yttrandet framlagda siffermaterialet, vartill förbundet ånyo hänvisar, framgår att utvecklingen varit den motsatta. Sedan lång tid tillbaka har industribefolkningens andel av hela den yrkesverksamma befolkningen *minskat* i storstäderna, oaktat industrin totalt sett givit sysselsättning åt en allt större del av befolkningen. I slutet av 1940-talet och början av 1950-talet gick antalet industrianställda även i absoluta tal tillbaka i de tre största städerna, främst tack vare den betydande utflyttning av industrianläggningar till andra delar av landet som då kom till stånd. Denna utveckling har fortsatt även under de senaste åren.

För att belysa sysselsättningsförändringarna inom industrin under en något längre tidrymd har Industriförbundet nu gjort en bearbetning av Kommerskollegii industristatistik för perioden 1946—1956. Det visar sig därvid, att antalet industriarbetare i Stockholm och Göteborg med förortsområden samt övriga städer med mer än 50 000 invånare tillsammans taget sjönk med 1 300, medan för landet i övrigt förelåg en ökning med 40 000 eller mer än 8 %. Särskilt expansiv var utvecklingen i de mindre och medelstora tätorterna. I städer med mellan 5 000 och 20 000 invånare sysselsatte industrin år 1956 15 000 eller 15 % fler arbetare än tio år tidigare; i de minsta städerna samt köpingarna var motsvarande ökning 9 000 eller 23 %.

Av vikt för frågans bedömande är uppenbarligen också, vad som varit det drivande motivet för den utveckling som här skisserats. Industriförbundet, som länge aktivt intresserat sig för lokaliseringsfrågan, har härvid kommit till den uppfattningen, att de berörda utvecklingstendenserna på lokaliseringsområdet väsentligen varit ett uttryck för frivilliga dispositioner från företagens sida och att de tvingande befogenheter, som myndigheterna vid behov kunnat anlita — närmast med stöd av byggnadsregleringen — allenast varit av underordnad betydelse härvidlag.

Sammanfattningsvis vill Industriförbundet understryka, att enligt Förbundets uppfattning sysselsättnings- och lokaliseringsutvecklingen inom industrin under senare tid varit sådan, att hållbara motiv för en statlig reglering på detta område icke kan anses föreligga.

Vid den decentralisering av industrins anläggningar som skett under efterkrigstiden har den rådgivnings- och upplysningsverksamhet i lokaliseringsfrågor som bedrivits av Arbetsmarknadsstyrelsen och Industriens Produktionsråd varit av stor betydelse. De rådgivande organen har i många fall lyckats intressera företagen för att i valet mellan ur dessas synpunkt likvärdiga platser förlägga produktionen till den ort, där en expansion av näringslivet av sociala eller andra skäl ansetts vara särskilt önskvärd. Det har därigenom varit möjligt att i stor utsträckning tillgodose såväl industrins som samhällets intressen.

Olika skäl talar för att tendenserna till decentralisering av industrin kommer att kvarstå. Med en stigande levnadsstandard torde framför allt handel och andra servicenäringar komma att expandera. En stegring av personalbehovet kan också förväntas inom den offentliga förvaltningen. Särskilt i de stora städerna kommer därför industrin åtminstone vid en gynnsam ekonomisk utveckling att få svårt att hävda sig i konkurrensen om arbetskraften med övriga stadsnäringar. Förutsättningarna för en produktion på lämpligt belägna orter i andra delar av landet kommer samtidigt att bli gynnsammare allt eftersom kommunikationerna förbättras och den service som mindre orter kan erbjuda blir mer tillfredsställande. Den i samverkan mellan industrin och statsmakterna bedrivna rådgivningsverksamheten kommer därvid säkerligen även i fortsättningen att bli ett värdefullt lokaliseringspolitiskt instrument.

Vid en statlig reglering av företagens lokalisering finns uppenbarligen risk för att de företagsekonomiska synpunkterna kommer att få stå tillbaka för andra intressen, varigenom företagens utvecklingsmöjligheter och konkurrenskraft försvagas. Även om man vid handhavandet av en reglering på området är beredd att ta rimlig hänsyn till de företagsekonomiska intressena, måste det vara en praktiskt taget olöslig uppgift för myndigheter att

bedöma, om den planerade produktionen med lika gott resultat kan bedrivas på annan plats än den företaget funnit lämpligast. Subjektiva värderingar kommer säkerligen att i hög grad prägla dessa avgöranden. För företaget kan resultatet av myndigheternas beslut bli antingen att den planerade anläggningen icke kommer till stånd eller att företaget får svårigheter att stå sig i konkurrensen med andra företag med ett ur produktions- och transportsynpunkt bättre läge. Måste produktionen efter en tid läggas ned medför detta icke blott förluster för företaget utan även svårigheter för de anställda och kommunen. Så länge företagen har att bära det ekonomiska ansvaret för verksamheten, är det för övrigt en naturlig konsekvens att det också skall ankomma på dem att bestämma, var produktionen skall bedrivas.

Förbundet framhåller också att kunskapsmaterial i stort sett saknas för att uppställa en fast målsättning för samhällets lokaliseringspolitik och att den mest angelägna uppgiften därför är fortsatt forsknings- och utredningsverksamhet av det slag arbetsmarknadsstyrelsen redan är sysselsatt med.

Utskottet.

De förevarande motionerna utmynnar i en hemställan om en skyndsamt utredning rörande statsmakternas möjligheter att påverka näringslivets lokalisering. Som motiv härför har bl. a. åberopats att samhället, då byggnadsregleringen numera icke tillämpas, saknar möjlighet att påverka näringslivets lokalisering. Då den lokaliseringsverksamhet som bedrevs fram till utgången av 1958 fungerade väl, framstår det som angeläget, att en liknande verksamhet bedrivs också framdeles.

Utskottet vill till en början konstatera, att byggnadsregleringen under en följd av år fram till utgången av 1958 använts i syfte att åvägabringa en önskvärd lokalisering av näringslivet. De samhällsekonomiska och företagsökonomiska bedömanden som de byggnadsreglerande organen företagit har sålunda innefattat en prövning av föreliggande ärenden även ur lokaliseringssynpunkt. Några allvarligare erinringar mot organens försiktiga tillämpning av byggnadstillståndslagen i lokaliseringspolitiskt syfte har enligt vad utskottet har sig bekant icke framkommit. Utskottet har uppmärksammat att det blott i ett fåtal fall förekommit, att byggnadstillståndsärenden avstyrkts av lokaliseringspolitiska skäl.

Arbetsmarknadsstyrelsen har i sin rådgivningsverksamhet huvudsakligen tagit direkt kontakt med större och medelstora företag, medan de mindre företagen haft överläggningar med företagareföreningarna, vilkas långivning och kreditgarantier spelat en icke obetydlig roll i lokaliseringspolitiken. I rådgivningsverksamheten har i stor utsträckning förts fram orter och områden med ensidigt och konjunkturkänsligt näringsliv. Verksamheten, som inriktats på såväl stora som små orter, har strävat efter att komplettera näringslivet i orter och regioner med ensidig manlig eller ensidig kvinnlig sysselsättning. Erfarenheterna har visat, att det finns stora möj-

ligheter att genom aktiva insatser åstadkomma en återhämtning inom näringslivet på orter som drabbats av industrinedläggelse.

Utskottet vill vidare erinra om de lokaliseringsutredningar som företagits i vissa län och som alltjämt pågår i andra. Utskottet förutsätter att detta utredningsarbete kommer att fortsätta liksom den inom arbetsmarknadsstyrelsen pågående inventeringen av det material som är ägnat belysa problem sammanhängande med närings- och bebyggelsestrukturen.

Det förtjänar framhållas, att den kommitté som 1951 avgav betänkande om näringslivets lokalisering var enig i sitt uttalande att, så länge byggnadsregleringen i en eller annan form funnes kvar, den borde utövas under hänsynstagande till den lokaliseringspolitik som i övrigt bedreves. Kommittén förklarade även, att den, i avvaktan på om och i så fall i vilken form byggnadsregleringen komme att kvarstå, icke ansåge sig slutgiltigt kunna taga ställning till huruvida tillståndsgivning borde införas som ett lokaliseringspolitiskt instrument. Den ansåg, att, därest någon form av investeringskontroll komme att bibehållas, det kunde tänkas att en prövning av olika anläggningars lämplighet ur lokaliseringssynpunkt bäst kunde lösas genom att anknytas till denna kontroll samt att hela frågan borde ytterligare övervägas, sedan erfarenheter vunnits av den utvidgade lokaliseringspolitiska verksamhet kommittén föreslagit. Av kommitténs uttalanden framgår att den som ett led i försöksverksamheten på detta område räknat med att vinna erfarenheter inför ett slutligt ställningstagande av bl. a. de rön, som framkomme genom ett varsamt utnyttjande av byggnadstillståndsgivningen för en lämplig näringspolitisk lokalisering. Riksdagens ställningstagande 1956 i samband med byggnadstillståndslagens förlängning innebar ett ytterligare understrykande av här anförda synpunkter.

Med den större erfarenhet av hithörande problem som nu föreligger torde möjligheterna ha förbättrats att mera ingående överväga lokaliseringspolitikens mål och medel. I betraktande härav och då utskottet tillmäter dessa frågor stor betydelse anser sig utskottet böra förorda, att en ny utredning om lokaliseringsspörsmålen snarast tillsättes. Utredningens uppgift bör vara att pröva olika möjligheter för statsmakterna att påverka näringslivets lokalisering i syfte att få till stånd en lämplig differentiering av näringslivet och en spridning av företagsamheten. Utskottet vill dock framhålla, att det primära i strävandena till ett i skilda delar av landet allsidigt utvecklat näringsliv självfallet bör vara, att det finns företagsekonomiska förutsättningar för en förläggning av företagsamheten i fråga till en viss ort. Utskottet anser att samhällets strävanden på detta område i första hand bör inriktas på positiva åtgärder för att stimulera företag till att etablera sig på orter, där detta ur samhällets synpunkt anses angeläget, men finner även åtgärder kunna ifrågakomma för att motverka en icke önskvärd expansion i andra. Utskottet finner sig dock icke nu ha anledning taga ställning till de skilda lokaliseringspolitiska medlen. Vid

utredningsarbetet bör erfarenheterna i andra länder på ifrågavarande område beaktas. Såsom flera av remissinstanserna framhållit bör direktiven för utredningsarbetet utformas så allmänt som möjligt. Utredningens uppgift bör likväl begränsas till att fastställa den allmänna målsättningen för lokaliseringsverksamheten utifrån vad som ovan antytts samt att framlägga förslag till hur de samhälleliga åtgärderna på detta område bör utformas.

Aberopande det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen — i anledning av förevarande motioner I: 302 och II: 371 samt I: 303 och II: 372 — må i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning och förslag rörande statsmakternas möjligheter att påverka näringslivets lokalisering.

Stockholm den 14 april 1959

På bankoutskottets vägnar:

K. G. EWERLÖF

Närvarande:

från första kammaren: herrar Ewerlöf, Boo, Fahlander, Mogård, Schmidt, Larsson, Nils Theodor*, Domö och Strandler;

från andra kammaren: herrar Larsson i Julita, Regnéll*, Löfgren, Eliasson i Sundborn, Persson i Appuna, fru Renström-Ingénäs*, herrar Ekström i Iggesund och Bohman.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Ewerlöf, Schmidt, Domö, Regnéll, Löfgren* och *Bohman*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha nedanstående lydelse:

»Den upplysnings- och rådgivningsverksamhet i lokaliseringsfrågor, som utövats av arbetsmarknadsstyrelsen, industriens produktionsråd och olika företagareföreningar, har främst syftat till att för företagarna klarlägga företagsekonomiska och samhällsekonomiska betingelser och konsekvenser vid olika lokaliseringsalternativ. Genom dylikt frivilligt samarbete har i stort sett goda resultat ernåtts, även om fall förekommit då ur företagsekonomisk synpunkt mindre lyckade lösningar indirekt framtvingats. Detta samarbete har fortgått sedan länge och till en del utan samband med byggnadsregleringen. Förutsättningar för en sådan samverkan bör föreligga även sedan byggnadsregleringen upphört att fungera som lokaliseringspolitiskt instru-

ment. Lokaliseringspolitiken från samhällets sida bör enligt utskottets mening i övrigt främst inriktas på produktionsfrämjande åtgärder, d. v. s. på att genom positiva åtgärder öka förutsättningarna för industriell verksamhet i områden, där en expansion av näringslivet av samhällsekonomiska eller sociala skäl anses särskilt motiverad. Att däremot, som förutsattes i motionerna, nu komplettera den positiva och rådgivande verksamheten med en lagstiftning på området som skulle innebära att tvångsmedel skulle tillgripas för att förhindra en lokalisering, som vederbörande näringsidkare anser vara den ur företagsekonomiska synpunkter enda möjliga, bör enligt utskottets mening icke komma ifråga. Bakom förslaget om lagstiftning ligger den enligt utskottets uppfattning oriktiga föreställningen att det ofta skulle föreligga stridande intressen mellan vad som ur samhällsekonomisk och företagsekonomisk synpunkt är lämpligt i fråga om lokaliseringen. En prohibitiv lokaliseringspolitik förutsätter vidare, att de komplicerade avvägningar varom här kan bli fråga kan ske på ett objektivt och rättvisande sätt och under beaktande av svårbedömda eller oförutsebara utvecklingsfaktorer. Icke minst i nuvarande konjunkturläge skulle en dylik lokaliseringspolitik kunna få allvarliga konsekvenser inte bara för näringslivet utan därmed också för folkhushållet. Utskottet vill därför bestämt avvisa tanken på en lagstiftning beträffande näringslivets lokalisering.

Såsom framgår av motionerna, har skilda bevekelsegrunder åberopats till stöd för kravet på en utredning. Vidgade möjligheter för statsmakterna att påverka företagslokaliseringen har således ansetts påkallade, å ena sidan för att förhindra en koncentration av näringslivet till de större städerna samt å andra sidan för att åstadkomma en önskvärd differentiering av näringslivet. Motsättningen i motiven återspeglas även i vissa remissyttrandena. Den torde ha sin grund i att själva målsättningen för en statlig lokaliseringspolitik hittills icke klarlagts; härför erforderligt kunskapsmaterial saknas i stor utsträckning.

De i förevarande motioner upptagna lokaliseringsspörsmålen har vid upprepade tillfällen behandlats i riksdagen. Vid 1954, 1955 och 1956 års riksdagar underströk bankoutskottet i anledning av väckta motioner i ämnet betydelsen av en fortsatt utveckling av den i samverkan bedrivna rådgivnings- och upplysningsverksamheten och ansåg, att igångsättande av ytterligare utredningar angående lokaliseringsfrågorna borde anstå till dess att pågående inventeringar inom området slutförts. Därvid åsyftades främst den inventering och sammanställning som Kungl. Maj:t anförtrott arbetsmarknadsstyrelsen att verkställa av det omfattande material som genom offentlig utredning och samhällsvetenskaplig forskning blivit tillgängligt till belysning av de med närings- och bebyggelsestrukturens utveckling sammanhängande problemen. I anledning av vid 1958 års B-riksdag väckta motioner i ämnet erinrade bankoutskottet om att arbetsmarknadsstyrelsen avslutat den första delen av utredningsarbetet samt att vid sidan därav

ett omfattande utredningsarbete ägde rum i samma ämne i statens, landstingens eller kommunernas regi. Utskottet underströk vikten av samråd i erforderlig omfattning mellan arbetsmarknadsstyrelsen och nämnda utredningar och intog slutligen den ståndpunkten, att resultatet av de pågående inventeringarna borde avvaktas, innan beslut om nya utredningar på hit-hörande område fattades.

Utskottet, som förutsätter att arbetsmarknadsstyrelsen slutför sin inventering så snart detta är möjligt, vill sammanfattningsvis framhålla, att utskottet finner det önskvärt att en i frivilliga former anordnad samverkan även i fortsättningen äger rum mellan de statliga myndigheterna på lokaliseringsområdet å ena och näringslivet å andra sidan. Utskottet hälsar också med tillfredsställelse sådana åtgärder som från samhällets sida vidtages i positiv riktning för att främja en lämplig lokalisering av näringslivet. Däremot anser utskottet att en lagstiftning sådan motionärerna tänkt sig med bestämmelser för näringslivets lokalisering skulle vara till skada och får således avstyrka det av motionärerna väckta förslaget om en utredning i detta hänseende.

Åberopande det anförda hemställer utskottet,

att motionerna I: 302 och II: 371 samt I: 303 och II: 372 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda.»