

Nr 533

Av herrar **Hedlund** och **Ohlin**, om avslag på Kungl. Maj:ts proposition nr 10, med förslag till förordning om investeringsavgift för vissa byggnadsarbeten.

(Lika lydande med motion nr 419 i Första kammaren)

De ökade insatser för bostadsbyggandet och industriens investeringsverksamhet som förordas i statsverkspropositionen kan föranleda ett ökat arbetskrafts- och kapitalbehov, som kan leda till nya påfrestningar för samhällsekonomin. För att byggnadsverksamheten skall hållas inom ramen för tillgängliga arbetskrafts- och kapitalresurser föreslår finansministern i propositionen nr 10, att vid sidan av nu tillämpade prövning av igångsättningstillstånd för byggnadsarbeten skall uttagas en särskild investeringsavgift för vissa byggnadsarbeten, motsvarande 25 % av byggnadskostnaden. Skyldighet till investeringsavgift skall enligt propositionen gälla för i huvudsak den byggnadsverksamhet som enligt byggnadsregleringen är oprioriterad och underkastad prövning beträffande igångsättningstillstånd såsom kontors- och förvaltningsbyggnader, bank- och butikslokaler, bensinstationer och parkeringshus, kyrkor och samlingslokaler, idrottsanläggningar och vissa slag av fritidshus. Vissa med tillståndstvång belagda byggnader, främst sjukhus och ålderdomshem, föreslås dock undantagna från investeringsavgift. Finansministern föreslår att systemet med selektiv investeringsavgift skall gälla under tiden den 1 mars 1967—30 september 1968.

Det är vår uppfattning att under normala förhållanden generellt verkan- de ekonomiska medel bör användas för garanterande av att investerings- verksamheten hålles inom ramen för de resurser som står till förfogande. Med den politik som förts har det emellertid uppstått ett läge på kredit- marknaden där särskilda åtgärder måste anses nödvändiga. Givetvis måste dessa åtgärder till begränsning av byggnadsverksamheten riktas mot byg- gande som utan allvarligt men kan skjutas på framtiden, d.v.s. i huvudsak sådan byggnadsverksamhet som är oprioriterad enligt byggnadsregleringen.

Finansministern diskuterar i propositionen liksom tidigare i finansplan- nen två sätt för en skärpt begränsning av det icke prioriterade byggandet: »antingen genom en sådan skärpning av byggnadsregleringen att den i princip innebär byggnadsstopp för icke prioriterade objekt eller genom in- förande för detta byggande av en särskild tidsbegränsad avgift på en sådan

nivå, att den kraftigt dämpar investeringsbenägenheten». Finansministerns val har blivit den selektiva investeringsavgiften — utan annan angiven motivering än att denna skulle leda till mindre administrativ belastning än en skärpning av byggnadsregleringen.

Det är självfallet angeläget att de åtgärder som befinns nödvändiga får administrativt sett så enkel utformning som möjligt. Det är emellertid anledning att ifrågasätta om bedömningen i propositionen härvidlag kan vara riktig.

Det i propositionen förordade systemet för begränsning av det icke prioriterade byggandet skall sålunda verka på två plan; den nuvarande byggnadsregleringen skall bibehållas och kompletteras med den selektiva investeringsavgiften. Den som vill utföra ett byggnadsarbete, för vilket enligt propositionen investeringsavgift skall utgå, har först att inhämta igångsättningsstillstånd från länsarbetsnämnden. Har byggherren för avsikt att begagna sig av medgivet igångsättningsstillstånd, skall han innan arbetet påbörjas inkomma till länsstyrelsen med deklaration om den beräknade byggnadskostnaden. Han skall omedelbart eller senast när arbetet igångsätts inleverera preliminär investeringsavgift till länsstyrelsen. Sedan byggnadsarbetet blivit färdigt skall byggherren avge deklaration till länsstyrelsen om den verkliga byggnadskostnaden. Därefter skall investeringsavgiften slutligt regleras.

De statliga länsmyndigheterna drabbas av en procedur som måste betecknas som ännu omständligare. Första instans blir länsarbetsnämnden, som skall pröva frågan om igångsättningsstillstånd. Länsarbetsnämnden har att samråda med byggarbetsnämnd där sådan finns inrättad. Länsstyrelsen skall sedan, när byggherre inkommer med preliminär deklaration, granska denna och fastställa preliminär investeringsavgift. I slutomgången skall länsstyrelsen granska byggherrens definitiva deklaration, fastställa den slutliga investeringsavgiften och reglera denna i förhållande till den preliminära. För de nödvändiga kommunikationerna i dessa ärenden mellan å ena sidan länsarbetsnämnd och byggnadsnämnder och å andra sidan länsstyrelsen skall finansministern enligt propositionen återkomma med förslag till särskilda bestämmelser.

Det synes oss svårt att beteckna den ordning som enligt propositionen skall gälla som administrativt enkel i utformningen. Naturligtvis måste en dubbelkontroll, som det alltså här är frågan om, i och för sig alltid bli administrativt förhållandevis omfattande och svårhanterlig. Vilken del av åtgärdssystemet som från dessa utgångspunkter kan vara att föredra synes oss svårt att avgöra. Såsom framgått har i den förevarande propositionen hävdats att den selektiva investeringsavgiften härvid skulle ha fördelar framför byggnadsregleringen. Vi vill emellertid erinra om att i propositionen 1965 angående ändring av byggnadsregleringen framhölls, att de till-

lämpande myndigheterna, d. v. s. i första hand länsarbetsnämnderna, inte funnit att tillståndsprovningen medfört »någon nämnvärd komplicering eller ökad arbetsbelastning i fråga om ärendenas handläggning».

Den första invändningen mot förslaget i propositionen är sålunda att de nödvändiga särskilda åtgärderna för begränsning av byggnadsverksamhet, som anses kunna skjutas på framtiden, inte bör sökas på båda de diskuterade planen utan i stället på endast ett av dem.

Mot det i propositionen föreslagna systemet talar vidare att de båda åtgärdsplanen inte samordnats med varandra. Nuvarande provning av igångsättningstillstånd är en bedömning med hänsyn till tillgången på arbetskraft, krediter och material för byggnadsverksamheten. Det bör naturligtvis förutsättas att vederbörande arbetsmarknadsorgan inte lämnar igångsättningstillstånd utöver vad resurstillgången medger, eftersom provningsförfarandet skall avse just detta. De igångsättningstillstånd som meddelas kan sålunda inte gärna avse andra byggnadsföretag än de som myndigheterna ansett möjliga att genomföra. De representerar också ett urval för vilket genom riksdagsbeslutet 1965 föreskrivits vissa särskilda principer: »Välplanerade byggnadsföretag med hög industrialiseringsgrad ger uttryck åt en hushållning med resurserna som bör understödjas. Vid val mellan i övrigt likvärdiga byggnadsprojekt bör det bättre planerade ha företräde och företag med hög grad av industrialisering ges företräde framför byggen som är avsedda att utföras med traditionella metoder.» Dessa bedömningsgrunder, som fortfarande gäller för tillståndsprovningen, skulle givetvis i praktiken helt sättas ur spel genom investeringsavgiften. Över huvud taget kan en tillståndsprovning i kombination med investeringsavgift, innebärande att igångsättningstillstånden i realiteten inte skulle vara uttryck för myndigheternas bedömning av den möjliga och lämpliga resursanvändningen inte gärna betecknas annorlunda än som en reglering för reglerandets egen skull.

Ett val mellan tillståndsprovning, som innebär en fysisk detaljreglering, och en generellt verkande investeringsavgift med rimlig uttagsprocent skulle enligt vår mening vara lätt. Men situationen är inte sådan att detta val får ske. Det gäller inte att uppnå en allmän återhållsamhet över byggnadsverksamhetens hela fält utan i stället att hålla vissa mindre angelägna projekt tillbaka, så att bostadsbyggandet och industribyggandet kan få ökat utrymme. Valet måste sålunda ske mellan två metoder, som vi inte skulle vilja se tillämpade under mera normala marknadsförhållanden men som kan få accepteras i ett läge som det nuvarande. Avgörande måste då givetvis vara de konsekvenser som kan bedömas följa med den ena och den andra metoden.

Det får anses oklart vilken effekt i restriktivitet finansministern avser att åstadkomma genom förslaget. I propositionen talas dels om byggnadsstopp i princip, dels om en kraftig dämpning av investeringsbenägenheten. Natur-

ligtvis måste såväl tillståndsprovning som investeringsavgift avse att ett visst byggande inom sektorn dock skall komma till stånd. Avser man totalstopp på området, vore naturligtvis ett rent byggnadsförbud det riktiga. Under alla förhållanden torde en kraftig dämpning eftersträvas. Det förhållandet att finansministern i inkomstberäkningen för nästkommande budgetår upptagit inkomsten av investeringsavgiften till det formella beloppet 1 milj. kr., svarande mot en total byggnadskostnad inom den avgiftsbelagda sektorn på 4 milj. kr., får naturligtvis härvid inte tillmätas någon större betydelse. Men det är säkert en riktig bedömning i propositionen, att det torde komma att höra till undantagen att en byggherre är villig att betala en avgift motsvarande en fjärdedel av byggnadskostnaden.

Den tanken kunde kanske ligga nära till att investeringsavgiften, d.v.s. priset, skulle leda fram till ett urval av investeringsobjekt efter angelägenhetsgrad. Men så kan den föreslagna investeringsavgiften inte gärna verka över ett område med så skilda kategorier av byggnadsobjekt. Det kan t. ex. för de servicenäringar som skulle drabbas av avgiftsskyldighet alls inte förutsättas att den näring som har det bästa ekonomiska underlaget och därmed de största möjligheterna att påta sig investeringsavgiften också är den som har det största akuta byggnadsbehovet. Inte heller i fråga om kommunala investeringar i t. ex. idrottsanläggningar och förvaltningsbyggnader torde investeringsavgiften kunna tjäna som någon objektiv mätare av angelägenhetsgraden.

I propositionen liksom tidigare i finansplanen framhålles uttryckligen att ett syfte med investeringsavgiften är att få en återhållsamhet i den kommunala investeringsexpansionen. Då kommuninvesteringarna under de två senaste åren inte fått öka i samma takt som tidigare, finns det nu ett väsentligt ökat kommunalt investeringsbehov. Även om detta till huvudsaklig del avser utgifter i följd av beslut som fattats av regering och riksdag, måste det dock i nuvarande läge anses nödvändigt att den kommunala investeringsexpansionen så långt möjligt hålles tillbaka. Vissa kommunala projekt torde dock inte gärna kunna uppskjutas. Byggnader med så hög angelägenhetsgrad bör inte belastas med en straffskatt på fjärdedelen av byggnadskostnaden.

Kyrkliga och andra samlingslokaler är upptagna bland de kategorier som enligt propositionen skall beläggas med investeringsavgift. Det förekommer att organisationer bland sina medlemmar insamlar medel till uppförande av sådana lokaler. Det är enligt vår mening orimligt att hindra sådana initiativ genom en investeringsavgift på fjärdedelen av byggnadskostnaden.

Slutligen skall det givetvis också innefattas i bilden, att den kraftiga dämpning som avses för den s. k. oprioriterade området under i förväg bestämd tidsperiod måste uppsamla ett mycket stort byggnadsbehov, som måste tillgodoses efter periodens slut, d. v. s. efter den 30 september 1968. Denna situation kan bli mycket svårbemästrad.

Vi har i det föregående utgått från att en viss byggnation inom det icke prioriterade området, såsom uppenbarligen också förutsatts i propositionen, måste få äga rum även under den avsedda perioden fram t. o. m. den 30 september 1968. Det är vår uppfattning att denna byggnation orkså bör vara den som från samhällets synpunkt har den högsta angelägenhetsgraden. Det har ovan påvisats att en investeringsavgift som utgår med en fjärdedel av byggnadskostnaden naturligtvis inte kan svara för en sådan angelägenhetsgradering. Däremot kan självfallet den önskade effekten i väsentligt större utsträckning uppnås genom tillståndsprövning. Den sistnämnda metoden måste därför föredras.

Vid bedömningen av det framlagda förslaget om en prohibitiv investeringsavgift med dess uppenbart oskäligen verkningar är det inte utan praktisk betydelse att ta med i bilden att förslaget utgör en vidareutveckling av en ekonomisk politik som misslyckats att komma till rätta med centrala stabiliseringspolitiska uppgifter. Redan tillståndslagstiftningen är såsom vi ovan framhållit ett osmidigt instrument, betingat av rådande balansbrist inom samhällsekonomin. En huvudorsak till denna balansbrist är den från regeringens sida misskötta kapitalförsörjningen, som drabbat hela investeringsområdet. Den praktiskpolitiska slutsats som måste dras är därför att en betydligt större målmedvetenhet måste ägnas åt de grundläggande kapitalförsörjningsproblemen. En annan väsentlig orsak till rådande samhällsekonomiska svårigheter är den ryckighet och brist på planmässighet som utmärkt den förda politiken. Ett genomförande av den nu föreslagna 25-procentiga avgiften enligt den föreliggande propositionen skulle lika hastigt kullkasta väl förberedda investeringsprojekt, i många fall ingående i en genomarbetad samhällsplanering på det kommunala planet, som tvärt öppnar dörrarna för en investeringsexplosion på hösten 1968. Ryckigheten i den ekonomiska politiken skulle skärpas. Detta anser vi att riksdagen inte bör acceptera.

Med stöd av det anförda får vi därför hemställa,

att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 10
angående investeringsavgift för vissa byggnadsarbeten.

Stockholm den 26 januari 1967

Gunnar Hedlund (cp)

Bertil Ohlin (fp)
