

Nr 665

Av herr **Hjalmarson m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 85, med förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstväng för byggnadsarbete samt angående fortsatt giltighet av samma lag.

I likhet med föregående år föreslår socialministern i Kungl. Maj:ts proposition nr 85 att 1943 års lag om tillståndstväng för byggnadsarbete skall förlängas. Även skälen härför är i huvudsak desamma som åberopats tidigare år, nämligen att det alltfort rådande övertrycket i ekonomin fordrar återhållsamhet i den inhemska hushållningen med stöd av en restriktiv ekonomisk politik. Byggnadsregleringen uppfattas härvid såsom ett verksamt medel i en sådan återhållsam politik. I vissa avseenden innebär emellertid förslaget en nyhet. Dels förordas att regleringen skall förlängas till och med den 30 juni 1958, alltså under två år mot tidigare perioder av ett år. Detta motiveras av att frågan om byggnadsregleringen som ett medel i den ekonomiska politiken för närvarande överväges av särskilt tillkallade sakkunniga för utredning av spörsmål sammanhängande med den fulla sysselsättningens ekonomi m. m. Departementschefen synes sålunda förutsätta att utredningen hinner slutföra sitt arbete inom två år. Vidare föreslås att den för all krisregleringslagstiftning kännetecknande förutsättningen, nämligen att Konungen endast "vid krig eller krigsfara vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden" äger förordna om tillämpning av lagen, skall utgå. Slutligen har i propositionen behandlats en speciell fråga, som delvis berör byggnadsregleringslagens tillämpning, nämligen spörsmålet om näringslivets lokalisering.

Innan dessa avvikelser i förhållande till de senaste årens propositioner om byggnadsregleringslagens förlängning behandlas, skall till behandling upptagas den mer principiella frågan om lagen över huvud bör bestå.

De internationella erfarenheterna på den ekonomiska politikens område ger i år allt klarare vid handen att de generella ekonomiska åtgärderna är överlägsna de samhällseliga fysiska regleringsingripandena när det gäller att trygga en jämn sysselsättning och ett fast penningvärde. Även i Sverige visar utvecklingen att så är fallet. Den övergång till exempelvis kreditpolitiska åtstramningsåtgärder av generell natur som regeringen för något år sedan accepterade har sålunda visat sig väl ägnad att dämpa in-

flationistiska spänningar. Att med dessa erfarenheter för ögonen även i fortsättningen lita till byggnadsregleringen som ett betydelsefullt instrument i den återhållsamma politiken är icke realistiskt. En god och jämn planering av den ekonomiska politiken kan icke kombineras med ett bibehållande av byggnadsregleringen, vilken måste förbli en tillfällig och provisorisk åtgärd. Den bristande balans mellan efterfrågan och tillgång, som alljämt är för handen inom landet och som påtagligast visar sig på betalningsbalansens och valutareservens område, kan icke rättas till genom en fysisk reglering av byggnadstillståndslagens karaktär. Inskränkningar i byggnadstillståndsgivningen innebär endast att investeringarna skjutes på framtiden. Härigenom ökar i stället för minskar man avståndet mellan investeringsönskemålen och investeringsutrymmet. För att ernå naturlig balans i samhällsekonomin fordras generellt verkande medel, sparstimulerande åtgärder och kreditrestriktivitet.

Den siffermässiga skillnaden mellan anmälda investeringsönskemål och tillståndsbudgeten som presenteras i propositionen kan icke anses utslagsgivande när det gäller att fastställa om byggnadsregleringen har någon faktiskt begränsande effekt på landets totala investeringar. Det må först erinras att av den totala byggnads- och anläggningsverksamheten under år 1955 utgjorde icke ens hälften tillstånds- och igångsättningsberoende arbeten. Vad vidare beträffar de s. k. anmälda investeringsönskemålen bör dessa tagas med stor reservation. Investeringsönskemålen är nämligen avhängiga av hur näringslivet vid tidpunkten för anmälan av önskemålen bedömer den allmänna ekonomiska politikens effekt. Subjektiva värderingar och vetskap om att tillståndsbudgeten kan bli snävt tilltagen medför även ofta att exempelvis en kommuns eller ett företags anmälda investeringsönskemål vida överstiger vad som även från anmälares sida anses realistiskt. Det må erinras att i nationalbudgeten för år 1956 har direkt utsagts att de på olika håll föreliggande investeringsplanerna icke utan vidare kunnat accepteras som realistiska prognoser. Hur svårt det är att anpassa byggnadstillståndsgivningen till de s. k. tillgängliga resurserna visas bl. a. av att den investeringsram som bestäms av meddelade byggnadstillstånd i vissa fall vida överstiger vad som på grund av penningknapphet och kreditrestriktioner kan realiseras.

Vad slutligen beträffar den offentliga sektorn av investeringsverksamheten synes denna icke mera väsentligt kunna påverkas av byggnadsregleringen. De statliga investeringarna regleras ju över budgeten, varvid naturligen en nödvändig återhållsamhet bör iakttagas. Beträffande bostadsbyggandet är vidare den statliga långivningen ett medel att anpassa byggnadsverksamheten till de tillgängliga resurserna. De nya av bostadsstyrelsen fastställda belåningsgränserna för en- och flerfamiljshus har för

övrigt på ett påtagligt sätt visat vilka möjligheter staten den vägen har att påverka bostadsinvesteringarnas omfattning.

Enligt vår uppfattning synes sålunda icke några bärande skäl kunna anföras för att bibehålla byggnadsregleringen. Förslaget om en förlängning av byggnadsregleringslagens giltighet bör sålunda avvisas. Att, som förordats i propositionen, förlänga lagens giltighet två år på samma gång som rekvisitet, att lagen får tillämpas endast vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden, utgår, synes dess värre kunna tolkas som ett första steg mot ett permanentande av den alltsedan 1943 provisoriska lagstiftningen. En dylik utveckling vore synnerligen allvarlig och avvisas bestämt.

I ett särskilt avsnitt i propositionen har departementschefen närmare tagit upp frågan om samhällets möjligheter att påverka näringslivets lokalisering. Han anför sålunda att samhället redan nu har vidtagit vissa positiva åtgärder för att stimulera företag att etablera sig inom områden där det ur samhällets synpunkt anses angeläget att stödja utvecklingen av ett allsidigare näringsliv. Det gäller exempelvis den rådgivande lokaliseringsverksamheten, företagarföreningarnas verksamhet och kreditgarantien till hantverk och småindustrien. Kommunikationspolitiken har även i viss mån bedrivits med särskilt hänsynstagande till de områden i landet där det av samhällsliga synpunkter anses motiverat att stimulera näringslivets utveckling. Slutligen har vid prövningen av ansökningar om byggnadstillstånd behovet av ett differentierat näringsliv, nödvändigheten av följdinvesteringar m. m. varit synpunkter som beaktats. Härigenom har byggnadsregleringen i vissa fall kommit att användas även i lokaliseringpolitiskt syfte. Departementschefen har emellertid med hänsyn till den utveckling, som pågått de senare åren och allttjämt pågår mot en allt starkare befolkningskoncentration till de större städerna, och med hänsyn till de stora problem denna utveckling skapar ansett det nödvändigt att samhället nu ingriper med effektivare åtgärder än hittills. Han har därför förordat att vid prövningen av byggnadstillståndsärenden som berör de större tätorterna i framtiden större vikt skall läggas vid en sådan bedömning av ärendena som främjar en ur samhällets synpunkt lämplig förläggning av företagen. När byggnadsregleringen eventuellt avskaffas bör vidare enligt departementschefen en ny lagstiftning, som ger samhället möjlighet att öva ett avgörande inflytande på näringslivets lokalisering inom vissa orter och områden, tillskapas.

Några närmare motiv för denna utvidgning av samhällets befogenheter i vad avser näringslivets lokalisering har icke anförts. Ej heller har departementschefen närmare redogjort för de principer som bör komma till användning när byggnadstillståndsärendena i framtiden i större utsträck-

ning än för närvarande skall bedömas med hänsyn till lokaliseringssynpunkterna.

Lokaliseringsfrågorna utgör ett ur många synpunkter synnerligen invecklat och rikt fasetterat problem. Det är emellertid angeläget, bl. a. med hänsyn till den alltjämt fortgående uttunnningen av landsbygdens befolkning och de följdproblem denna medför, att lokaliseringsspörsmålen inom en snar framtid får en praktisk och mer definitiv lösning. Den kortfattade redogörelse som departementschefen nu lämnar i propositionen och de åtgärder som där föreslås ger icke full rättvisa åt problemens betydelse och lämnar ej heller erforderlig ledning för en bedömning av vilka åtgärder som mera definitivt bör vidtagas för att befolkningsförskjutningarna mellan gles- och tätbebyggelse skall erhålla en lämplig inriktning och omfattning.

Innan ställning togs till det nu framförda förslaget må erinras något om den tidigare utvecklingen av och debatten kring lokaliseringsfrågorna.

I slutet av 1940-talet togs problemen rörande näringslivets lokalisering och dess samband med samhälls- och befolkningsutvecklingen upp till mera allmän debatt i vårt land, bl. a. beroende på att man från jordbrukarhåll började oroas över den starka utflyttningen från landsbygden. Motionsledes i riksdagen yrkades att samhället genom skilda lokaliseringspolitiska åtgärder borde söka påverka befolkningsrörelserna så att icke landsbygden helt avfolkades. Även den enligt många mening alltför kraftiga expansionen av de största städerna borde på något sätt förhindras.

Lokaliseringsfrågorna uppmärksammades även vid denna tidpunkt av industriens centrala organisationer, och överväganden inom industriorganisationerna ledde så småningom till att Industriens produktionsråd år 1946 påbörjade en rådgivande verksamhet i lokaliseringsfrågor för industrien. I samband härmed startades inom arbetsmarknadsstyrelsen viss rådgivning i lokaliseringsfrågor.

Frågan om den statliga lokaliseringsverksamheten togs sedermera upp till behandling i en proposition till 1952 års riksdag angående arbetsmarknadsstyrelsens organisation, och som departementschefen framhållit tillsattes därvid ett särskilt organ inom arbetsmarknadsstyrelsen med uppgift att genom rådgivning och upplysning bidra till en ur samhällets synpunkter lämplig lokalisering av näringslivet. Vid sidan härav skall det statliga lokaliseringsorganet genom specialundersökningar och sammanställning av tillgängligt material söka vinna ökade kunskaper om olika lokaliseringsproblem och därigenom få ett bättre underlag för en sund lokaliseringspolitik.

I ett flertal enskilda motioner i riksdagen under åren 1954 och 1955 har sedan lokaliseringsfrågorna ånyo tagits upp. Bankoutskottet har emel-

lertid så sent som föregående år enhälligt avslagit yrkandena om kraftfullare ingripanden från samhällets sida i lokaliseringsdirigerande riktning med den uttryckliga motiveringen att ytterligare erfarenheter av rådgivningsverksamheten borde avvaktas. Först härefter borde frågan om principerna för lokaliseringsverksamheten tagas upp till omprövning.

Med detta utgångsläge hade det syntts naturligt att departementschefen lämnat en ingående redogörelse för de motiv som ligger bakom påståendet att det är nödvändigt att samhället nu ingriper med effektivare åtgärder än hittills. Att så icke skett får tolkas som att resultaten av arbetsmarknadsstyrelsens försöksverksamhet ännu icke föreligger i sådant skick att man därur vill dra bestämda slutsatser om hur samhällets lokaliseringspolitik i framtiden bör drivas. De av departementschefen åberopade propåerna i skilda motioner i riksdagen under senare år om att samhället bör skaffa sig ett större inflytande över näringslivets lokalisering ger helt naturligt icke erforderligt underlag för ett objektivet bedömande av frågan från riksdagens sida.

Den fortgående uttunnningen av befolkningen på landsbygden och den därmed sammanhängande befolkningskoncentrationen till tätorterna och framför allt storstäderna har emellertid skapat och kan i framtiden medföra svärbemästrade sociala och ekonomiska problem. Dessa kan emellertid enligt vår mening icke lösas på ett ur den enskildes och samhällets synpunkt godtagbart sätt genom en tvångsvis spridning av det expanderande näringslivet. Som departementschefen själv framhåller är det angeläget att motverka orealistiska och överdrivna föreställningar om fördelarna av näringslivets spridning. Även om industriens lokalisering spelar en icke oväsentlig roll vid befolkningsförskjutningarna, synes denna icke ha haft något avgörande inflytande på det senaste decenniets markerade befolkningsökning i storstäderna. Det motiv, som anförts för införande av en samhällelig dirigering av näringslivet genom någon form av tillståndsgivning för lokaliseringen av olika verksamheter till vissa områden, nämligen att industrien i allt högre grad koncentrerats till storstäderna, synes ej grunda sig på verkliga förhållanden.

I stället torde det förhålla sig så att det under de senaste decennierna skett en icke oväsentlig decentralisering av industrien. Den rådande arbetskraftsbristen har sålunda i stor utsträckning fört med sig att de större och medelstora industriföretagen vid nyetablering och utvidgning förlagt ny verksamhet till de mindre städerna och tätorterna ute i landet. Exempel finns vidare på hur de en del industriföretag har flyttat hela sin rörelse från storstäderna. Vid etablering av helt nya företag har i större omfattning än tidigare lokaliseringen skett till mindre orter, i fall där det tidigare ur företagsmässiga synpunkter skulle tätt sig naturligt med en

förläggning till mer centrala områden. Resultatet har blivit att den egentliga industribefolkningens andel av hela den yrkesverksamma befolkningen i storstäderna minskat på samma gång som industrien totalt sett givit sysselsättning åt allt större del av befolkningen. De inom industrien sysselsatta ökade sålunda i hela riket sin andel av hela den yrkesverksamma befolkningen mellan åren 1920 och 1950 med 18 procent eller från 27 till 32 procent. Däremot sjönk denna andel i de tre största städerna med 7 procent. Att industrien spelat en relativt obetydlig roll för storstädernas expansion under här ifrågakarande tidsperiod framgår även av att antalet yrkesverksamma inom denna näringsgren i de tre största städerna steg med endast 84 000 personer medan ökningen inom handel, samfärdsel och offentliga tjänster uppgick till sammanlagt 220 000 personer. För riket i sin helhet utgjorde motsvarande stegring 300 000 respektive 580 000 personer.

Det finns icke någon anledning att antaga att de senaste årens decentrering av industriens förläggning kommer att avstanna. Den ökning för städernas vidkommande av antalet personer i de aktiva åldrarna, som betingas av de stora födelsekullarna under 1940-talet och som kommer att ta sin början i slutet av 1950-talet, är av tillfällig natur. Vidare kan man räkna med att jordbruket i framtiden icke kommer att lämna ifrån sig lika mycket arbetskraft som tidigare. Arbetskraftssituationen för de stora tätorterna kan därför icke förväntas nämnvärt förbättras, vilket i sin tur även i fortsättningen kommer att påverka företagen att förlägga ny verksamhet till mindre orter. Härtill kommer att den allmänna och enskilda förvaltningen samt handel och andra servicenäringar dras till storstäderna och där konkurrerar om arbetskraften. Man kan sålunda räkna med att, framför allt i de stora städerna, industrien får svårt att hävda sig i konkurrensen om arbetskraften med övriga stadsnäringar under förutsättning av en gynnsam ekonomisk utveckling. Rekryteringssvårigheterna förvärras vidare genom bostadsbristen. Därför torde nyetableringen inom industrien i storstäderna komma att i huvudsak avse företag som på grund av regional bundenhet eller av särskilda skäl måste välja en sådan lokalisering. I vad avser utbyggnader av redan bestående företag torde dessa, i den mån det är möjligt och lämpligt med hänsyn till tillverkningens art, komma att till stor del förläggas till andra platser.

Möjligheterna för samhället att genom en särskild tillståndsgivning för nyetablering eller utbyggnad av industrien, vare sig denna sker genom byggnadstillståndsgivning eller annorledes, påverka storstädernas utveckling är därför starkt begränsade, åtminstone om rimlig hänsyn skall tagas till de företagsekonomiska skälen för lokaliseringen. Härtill kommer att ett företags lokalisering omfattar en mängd tekniskt och ekonomiskt intri-

kata spörsmål och även subjektiva värderingar från den eller dem som har att tillskjuta det riskbärande kapitalet och som skall svara för att företaget blir ekonomiskt bärkraftigt, vilket praktiskt omöjliggör en central statlig bedömning och dirigering av lokaliseringsfrågan.

Möjligheterna att få en ökad differentiering av näringslivet på landsbygden och dess små tätorter bör liksom hittills i första hand bli beroende av småindustri och serviceverksamhet. Även större industrier kan i många fall med fördel förläggas till landsbygden. En väl utvecklad företagsamhet grundad på personliga lokala initiativ är över huvud taget avgörande för landsbygdens utveckling. Samhällets åtgärder att främja en dylik utveckling blir därför av största betydelse. En allmän ekonomisk politik som stimulerar företagsamheten och nybildning av företag har därför långt bättre förutsättningar att på lång sikt lösa landsbygdens befolkningsproblem. Härför fordras emellertid en från statsmakterna klart ådagalagd vilja att skydda penningvärdet och genom skattelättnader och sparstimulerande åtgärder skapa gynnsamma förutsättningar för småföretagens expansion.

I detta sammanhang bör särskilt nämnas en av statsmakterna tydligen förbisedd praktisk möjlighet att direkt förbättra landsbygdens möjligheter att bibehålla den yrkesverksamma befolkningen, nämligen att målmedvetet inrikta ansträngningarna på att förbättra bostadsförhållandena på landet. Särskilt angeläget är att skapa betingelser för ett utbreddt egnahemsbyggande. Genom att landsbygdens befolkning och även de små tätorterna i större utsträckning än för närvarande får möjligheter att bygga eller anskaffa ett eget hem skulle en fastare anknytning till hemorten kunna skapas. Bosättningsförhållandena är också särskilt betydelsefulla när det gäller att skapa bästa möjliga jordmån för en ökad företagsamhet. Av oss tidigare under året framförda krav på ett ökat egnahemsbyggande tillgodoser således även önskemålen om att få till stånd en livskraftig landsbygd.

Även kommunerna bör i viss mån kunna medverka till att skapa en gynnsammare miljö för småföretagsamheten bl. a. genom att underlätta för företagen att få lämplig tomtmark.

Departementschefen har vidare själv omnämnt kommunikationspolitiken som ett lämpligt medel att förbättra förutsättningarna för ett differentierat och mångsidigt näringsliv på glesorterna. Den snabba utvecklingen på bilismens område gör det angeläget att statsmakterna uppmärksamt följer de förändringar som denna utveckling kan leda till när det gäller arbetskraftstillgången och förhållandet mellan arbetsplats och bostadsort. Den arbetskraft som friställes från jordbruket och sökt sig utkomst inom näringslivet i tätorterna kan genom bilismen i allt större om-

fattning bo kvar på landsbygden. För många människor bör även ett sådant bostadssätt vara tilltalande. Kontakt med natur och hembygd bibehålles, på samma gång som man ändock har tillgång till den service som tätorterna kan ge. Förändringar på kommunikationsområdet kan sålunda på olika vägar leda till en fortsatt decentralisering av industrien och gynnsamt påverka även landsbygdens utvecklingsmöjligheter.

Under åberopande av ovanstående hemställer vi,

att riksdagen vid behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 85 måtte

A. besluta, att byggnadsregleringen skall upphävas från och med utgången av år 1956, samt sålunda antaga följande

Förslag

till

lag angående fortsatt giltighet av lagen den 30 juni 1943 (nr 344) om tillståndstvång för byggnadsarbete.

Häri genom förordnas att lagen den 30 juni 1943 (nr 344) om tillståndstvång för byggnadsarbete skall äga fortsatt giltighet till och med den 31 december 1956.

B. uttala,

dels att den ekonomiska politiken, skattepolitiken — ej minst vad gäller bilbeskattningen — bostadspolitiken och kommunikationspolitiken bör utformas så, att man främjar en företagslokalisering varigenom en lämplig befolkningsbalans mellan större städer och landsbygd kan åstadkommas,

dels att den rådgivande verksamheten i lokaliseringsfrågor som redan nu bedrivs bör ytterligare intensifieras.

Stockholm den 20 mars 1956

Jarl Hjalmarson

Martin Skoglund

Leif Cassel

Alarik Hagård

Elis Håstad

Einar Hægglom

T. G. v. Seth

Ernst V. Staxäng
