

Nr 11

Utlåtande i anledning av väckta motioner om säsongutjämnande åtgärder inom byggnadsfacken m. m.

I två inom riksdagen väckta, till bankoutskottet hänvisade, likalydande motioner, nr 380 i första kammaren av herrar *Lindblom* och *Sundelin* och nr 463 i andra kammaren av herrar *Carlsson* i Stockholm och *Wedén*, hemställer motionärerna, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att Kungl. Maj:t i så god tid förelägger riksdagen förslag till säsongutjämnande åtgärder inom byggnadsfacken, att giltighetstiden för lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete inte behöver ytterligare förlängas».

Beträffande de skäl, som motionärerna åberopat till stöd för sitt yrkande, får utskottet hänvisa till motionen II: 463.

Över motionerna har utskottet inhämtat yttrande från *arbetsmarknadsstyrelsen* och därjämte berett *Landsorganisationen i Sverige*, *Sveriges industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen* tillfälle att avgiva yttranden i ärendet.

Av remissinstanserna har *arbetsmarknadsstyrelsen* och *Landsorganisationen* avstyrkt motionerna, medan *Industriförbundet* och *Arbetsgivareföreningen* tillstyrkt desamma.

Arbetsmarknadsstyrelsen framhåller i sitt yttrande att byggnadsregleringen torde ha haft en väsentlig inverkan på den säsongutjämnning, som inträtt inom byggnadsverksamheten. Samtidigt bör enligt styrelsen i detta sammanhang beaktas att den genom byggnadstillstånd (för bostadshus igångsättningsstillstånd) reglerade sektorn numera sysselsätter endast omkring en tredjedel av hela byggnadsarbetarkåren.

Styrelsen anför vidare följande:

En utjämnning av byggnadssäsongerna är enligt styrelsens uppfattning av flera skäl av stor betydelse för arbetsmarknaden. Enligt styrelsens uppfattning råder alltjämt starka strävanden på byggnadsmarknaden att få igångsätta byggnadsarbeten vid sådana tidpunkter att alltför stor del av sysselsättningen infaller under sommarsäsongen. En avveckling av gällande lag om tillståndstvång för byggnadsarbete — utan att denna ersättes av någon annan form av igångsättningsreglering — skulle därför sannolikt medföra ökade variationer i sysselsättningen för byggnadsarbetarna. Angivna förhållanden synes enligt styrelsens mening göra det erforderligt att vid ett eventuellt slopande av tillstandsregleringen arbetsmarknadsorganen erhåller sådana befogenheter, som ger möjligheter att påverka byggenskapens säsongmässiga fördelning.

Ansökningar om byggnadstillstånd, i första hand sådana avseende nyetableringar av företag eller utökning av arbetsstyrkan vid befintliga företag,

prövas inom arbetsmarknadsstyrelsen jämväl ur lokaliseringspolitiska synpunkter. Enligt styrelsens förmenande har detta varit av stor betydelse. I proposition nr 85 till 1956 års riksdag och vid riksdagsbehandlingen av denna uttalades, att vid prövningen av byggnadstillståndsärenden, som berör de större tätorterna, större vikt än tidigare bör läggas vid en sådan bedömning av ärendena, som främjar en ur samhällets synpunkt lämplig förläggning av företagen.

Landsorganisationen, som avstyrker motionerna, diskuterar i sitt av Byggnadsfackens utredningsavdelning utarbetade yttrande i vilken grad säsongutjämnningen inom byggnadsverksamheten bör betraktas som en följd av utvecklingen av byggnadstekniken eller av handhavandet av byggnadsregleringen.

Landsorganisationen anför härvid följande:

Det är odiskutabelt, att den förbättrade vinterbyggnadstekniken kraftigt bidragit till att möjliggöra en förbättrad vintersysselsättning inom byggnadsfacken. Det är ostridigt, att denna förbättrade vinterbyggnadsteknik till övervägande del kommit att utnyttjas inom den tillståndsreglerade sektorn av byggnadsverksamheten. De sysselsättningsundersökningar som sedan 1953 genomföres regelbundet i februari och augusti av Byggnadsfackens utredningsavdelning torde ge fullt belägg för detta påstående. Det finns också anledning att i detta sammanhang referera vissa synpunkter som framförts av Byggnadsfackens industriutredning i dess betänkande del I »Byggnadsindustriens arbetsmarknad».

Under den tidsperiod utredningen omfattar har en betydande säsongutjämnning ägt rum. Flera samverkande faktorer har verksamt bidragit till denna utveckling. Statsmakternas ingripande har direkt och indirekt varit värdefullt. Byggnadsregleringen har inneburit en säsongutjämnning, som det tidigare saknades intresse för bland företagarna, vilka på den tiden själva hade i sin hand att utan varje inskränkning avgöra vad och i vilken omfattning det skulle byggas, när det skulle byggas samt under vilken tid av året det normalt skulle vara stillestånd och arbetslöshet. Säsongarbetslösheten bland byggnadsarbetarna ansågs då naturlig och ofrånkomlig.

Andra samhällsåtgärder har verksamt bidragit till den bättre ordning, som nu är rådande. Bostadsbefrämjande åtgärder har ökat efterfrågan på bostäder. Statens stimulans — bidrag i form av vintertillägg — har i viss mån eliminerat de högre kostnaderna för byggnation vintertid. Ekonomiskt stöd för maskinell utrustning och forskning har satt märkbara spår. Men även den rent strukturella förändringen inom byggnadsindustrien har haft en påtaglig inverkan på säsongutjämnningen.

Men det är inte bara industrien som skiftat karaktär. Företagarna har nödgats se på problemen ur en mera företagsekonomisk synpunkt än tidigare. Investeringarna i relation till omsättningen var tidigare icke av samma storleksordning som nu. Detta förhållande har medverkat till att företagarna i större utsträckning än tidigare av rent egoistiska skäl har intresse av en längre byggnadssäsong. De fasta kostnaderna är av den storleksordning, att verksamheten måste pågå så nära »året runt» som möjligt. En annan bidragande orsak till säsongutjämnningen är den genomgående ökningen av projektens storlek och därmed ökade byggnadstider per projekt räknat.

Fortfarande ligger det dock i företagarnas intresse att få igångsättning vid årstid, som möjliggör en produktionstid under de avgjort bästa månaderna. Ett uppehåll under ett par månader — de ur produktionssynpunkt

sämsta — mellan ett färdigställt projekt eller under tiden det färdigställes och innan ett nytt påbörjas, värderas nog som regel företagsekonomiskt fördelaktigare, trots de fasta kostnaderna, än de extra utgifter, som ett typiskt vinterbygge medför. Kvar finns sålunda fortfarande faktorer, som i sig själva utgör hinder för en full och jämn sysselsättning, därest man skulle återgå till en helt fri och oreglerad verksamhet.

Landsorganisationen anför avslutningsvis vissa synpunkter på verkningarna av ett slopande av byggnadsregleringen:

Motionärerna hänvisar till byggnadstillståndsstatistiken och pekar på minskat investeringstryck från industrien. Detta kan till någon del vara riktigt, men om man går till kommerskollegii undersökningar av industriens investeringsbehov, vilka bl. a. presenterats i nationalbudgeten 1957, framgår det klart och tydligt, att investeringstrycket från industrien fortfarande är starkt. Mot beräknade kostnader 1956 för industribyggande och -anläggningar på 663 miljoner kronor, står planerade utgifter på 783 miljoner kronor 1957. Det föreligger sålunda fortfarande ett stort efterfrågetryck ehuru det dämpats under de senaste åren. Ett slopande av byggnadsregleringen skulle komma att medföra en nedgång i bostadsbyggandet, eftersom kapital och arbetskraft skulle strömma till de andra sektorerna. En sådan snedvridning är icke försvarbar. Dagens byggnadsverksamhet kan sägas vara uppdelad i två sektorer, en reglerad och en oreglerad. Motionärerna talar om att det finns rikligt med exempel på den ryckiga och oskickliga handläggningen av byggnadsregleringen, vilken framkallat onödigt stor säsongarbetslöshet. Byggnadsfackförbunden anser snarare, att förhållandet att man icke har kontroll över den fria sektorn försvårar planeringen av vintersysselsättningen för arbetsmarknadsmyndigheterna. Vår uppfattning är, att dessa myndigheter på ett förtjänstfullt sätt strävat att lösa dessa svårigheter. Att denna uppfattning delas av åtskilliga företagare inom byggnadsindustrien har ovan anförts. Byggnadsfacken konstaterar, att motionärerna önskar vidmakthålla den ökade vintersysselsättningen för byggnadsarbetarna och att dessa även betona, att det finns anledning att särskilda insatser kan behöva göras i syfte att stimulera till ett ökat vinterbyggande. Vad vi saknar är emellertid de positiva, konkreta förslagen till åtgärder.

Industriförbundet, som tillstyrker motionerna, delar motionärernas uppfattning att den starka nedgång i säsongarbetslösheten inom byggnadsarbetarkåren, som inträtt sedan förkrigstiden, icke i första hand är ett resultat av byggnadsregleringen. Industriförbundet anför härvid följande:

De tekniska möjligheterna att bygga på vintern ha avsevärt förbättrats samtidigt som kostnadsdifferensen mellan sommar- och vinterbyggen avsevärt reducerats. Av betydelse är dessutom att medelstora och större byggnadsföretag numera ha en fastare organisation och en kraftigt ökad maskinell utrustning, vilket gör det ur rent ekonomiska synpunkter fördelaktigt och angeläget att upprätthålla en så långt möjligt kontinuerlig produktion över hela året. Bostadsbyggandet sker dessutom i betydligt större enheter än före kriget, vilket även medverkar till en jämnare fördelning av sysselsättningen mellan sommar och vinter. Den ökade produktionen av monteringsfärdiga bostadshus torde även påverka säsongväxlingarna i gynnsam riktning.

Under de senaste åren torde förutsättningarna för en utjämning av byggnadssäsongerna ha förbättrats ytterligare därigenom att bostadshus uppförs med användande av större element s. k. montagebyggeri.

Vad gäller industriens byggnadsverksamhet visade sysselsättningen, enligt av investeringskommittén refererad undersökning från 1948, en i stort sett oförändrad nivå under sommar- och vinterperioderna. Detta förhållande kunde enligt Industriförbundets uppfattning icke i nämnvärd grad tillskrivas byggnadsregleringen, utan sammanhängande med för denna investeringsverksamhet speciella faktorer. Större ny- och tillbyggnader sträckte sig sålunda över avsevärd tid, vartill kom att såväl tiden för igångsättningen som den takt i vilken byggnadsarbetet skulle bedrivas i allmänhet baserades på andra överväganden än hänsynstagandet till den ur byggnadskostnadssynpunkt gynnsammaste fördelningen mellan sommar- och vinterbyggen.

Även om Industriförbundet håller för sannolikt, att någon nämnvärd ökning av säsongväxlingarna icke inträder i det ögonblick då byggnadsregleringen upphäves, är det ändock anledning undersöka vilka åtgärder som kunna vidtagas för att stimulera ett ökat vinterbyggnande inom i första hand bostadssektorn. Förbundet vill därför tillstyrka motionärernas hemställan. I fråga om de allmänna investeringarna bör det, som förbundet framhöll i sitt yttrande över investeringskommitténs betänkande, icke föreligga några svårigheter att genom samarbete med de statliga arbetsmarknadsorganen få till stånd en lämplig fördelning av byggnadsarbetena mellan sommar och vinter.

Industriförbundet berör i sitt yttrande även användandet av byggnadsregleringen som lokaliseringspolitiskt instrument och hänvisar härvid till sitt yttrande över ett antal lokaliseringspolitiska motioner vid 1956 års riksdag (se bankoutskottets utlåtande nr 25/1956). I detta yttrande hade förbundet bestämt uttalat sig emot varje form av statliga tvångsåtgärder för att hindra företagens förläggning till vissa områden. Förbundet anför vidare följande:

Vid en statlig reglering av företagens förläggning finns stor risk för att de företagsekonomiska synpunkterna komma att få stå tillbaka för oklart definierade samhällsintressen, varigenom företagens utvecklingsmöjligheter och konkurrensförmåga försvagas. Det kan icke heller undvikas att myndigheternas ställningstagande i hög grad måste grundas på subjektiva värderingar och ge betydande utrymme för godtycke, vilket förutom att det kan leda till fellokalisering av företagen skulle skapa stark irritation inom näringslivet. Det kan tilläggas att tvångsåtgärder på lokaliseringsområdet te sig än mer omotiverade, eftersom det kunskapsmaterial som erfordras för att uppställa en klar målsättning för samhällets lokaliseringspolitik, enligt riksdagens uttalande i anslutning till Kungl. Maj:ts proposition angående förlängd giltighet för lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete, alltså saknas.

I skrivelsen påpekas vidare, att industrien ingalunda vill ifrågasätta betydelsen av att samhället intresserar sig för lokaliseringsfrågorna. Genom sin upplysnings- och rådgivningsverksamhet i dessa frågor har industriorganisationerna även visat, att de anse samhällets intressen värda beaktande vid företagets förläggning. De betydande resultat som uppnåtts genom den i samverkan mellan industrien och statsmakterna bedrivna rådgivningsverksamheten på lokaliseringsområdet gör att man kan räkna med att den även i fortsättningen kommer att bli ett effektivt och smidigt medel att påverka industriföretagens lokalisering i en för såväl industrien som samhället gynnsam riktning. Då det gäller att öva direkt inflytande på näringslivets förläggning bör därför denna väg anlitas.

Arbetsgivareföreningen, som tillstyrker motionerna, anför vad beträffar byggnadsregleringen som säsongutjämnande faktor att denna varit av underordnad betydelse och fortsätter:

Den säsongutjämnning, som under senaste år åstadkommits, är ett resultat av den produktionstekniska utvecklingen. Allt flera byggnadsföretag ha nu bland annat till följd av ständigt ökande investeringar i maskiner och transportmedel ådragit sig så höga fasta kostnader, att verksamheten måste bedrivas året runt. Ett slopande av byggnadsregleringen skulle därför enligt vårt förmenande icke medföra någon ökning av säsongarbetslösheten. Det bör observeras, att den genom byggnadsregleringen kontrollerade andelen av byggnadsmarknaden successivt har minskat, utan att någon sådan ökning inträffat. Tvärtom har årsarbetstiden för byggnadsarbetare fortsatt att stiga. Samtidigt som den tillståndsreglerade sektorn minskat från cirka 90 procent år 1947 till knappt 50 procent 1955 av hela marknaden, har årsarbetstiden nämligen ökat från 1 980 timmar till 2 175 timmar under samma period.

De åtgärder det allmänna kan vidtaga för att ytterligare förbättra säsongutjämnningen ligga väsentligen på ett annat plan. Stat och kommun svara för nära hälften av landets årliga ny- och reinvesteringar i byggnader och anläggningar. Genom en ändamålsenlig disposition av upphandlingen av byggnadsentreprenaderna kan stat och kommun i hög grad bidra till en förbättrad säsongutjämnning. Vidare kan staten genom sin finansierings- och lånepolitik för olika investeringsobjekt stimulera till ökat vinterbyggande, bland annat inom bostadssektorn. Ytterligare exempel kunna anföras.

Det vore sålunda av värde om en inventering företogs rörande vilka möjligheter stat och kommun ha att medverka till en starkare säsongutjämnning inom byggnadsindustrin. En sådan inventering bör emellertid ske utan sammankoppling med frågan om byggnadsregleringens avveckling, vilken snarast bör successivt påbörjas.

Enligt Arbetsgivareföreningen kan inte heller allmänt investeringsbegränsande eller lokaliseringspolitiska skäl åberopas för byggnadsregleringens bibehållande. Föreningen anför i detta sammanhang följande:

Som framhålles av motionärerna har den ekonomiskt-politiska utvecklingen efter hand lett till att skäl numera saknas för ett vidmakthållande av byggnadsregleringen som en allmänt investeringsbegränsande åtgärd. Att under sådana omständigheter behålla byggnadsregleringen som en lokaliseringspolitisk åtgärd måste föreningen liksom motionärerna bestämt vända sig mot. Det är föreningens principiella uppfattning, att en så decentraliserad beslutfattning som möjligt i investerings- och lokaliseringsfrågor i längden bäst tjänar samhällets intressen. En central dirigering av företagens lokalisering, med hjälp av byggnadsregleringen eller på annat sätt, måste enligt föreningens uppfattning komma att innebära att företagens geografiska belägenhet blir beroende av kortsiktiga politiska lokalintressen på ett sätt, som icke leder till i längden gynnsammast möjliga geografiska fördelning av den produktiva verksamheten i samhället. Att näringslivet däremot betraktar en verksamhet på detta område, som inskränkes till att vara enbart rådgivande, som värdefull, framgår av inrättandet av Industriens Produktionsråd.

Utskottet

De förslag till säsongutjämnande åtgärder inom byggnadsfacken, varom hemställas i föreliggande motioner, har — såsom motionärerna framhåller — till syfte att möjliggöra ett ersättande av lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete, när lagens giltighetstid utgår den 30 juni 1958, med andra åtgärder för säsongutjämnning. Det kan i och för sig synas anmärkningsvärt att på detta sätt sammankoppla kravet på byggnadsregleringens avskaffande med krav på andra åtgärder i säsongutjämnande syfte när motionärerna samtidigt ger uttryck åt uppfattningen, att byggnadsregleringen varit av underordnad betydelse för den kraftiga minskning av säsongarbetslösheten som inträtt sedan förkrigstiden.

Beträffande frågan om byggnadsregleringens faktiska betydelse för utjämnningen av säsongerna inom byggnadsverksamheten delar utskottet den uppfattning som framkommer i arbetsmarknadsstyrelsens yttrande över föreliggande motioner. Även om den byggtekniska utvecklingen gjort vinterbyggandet ur företagsekonomiska synpunkter mindre ofördelaktigt än tidigare, till vilken utveckling den förda politiken för övrigt torde ha väsentligt bidragit, skulle en avveckling av gällande lag om tillståndstvång för byggnadsarbete — utan att denna ersattes av någon annan form av igångsättningsreglering — sannolikt medföra ökade variationer i sysselsättningen för byggnadsarbetarna och ökade byggnadskostnader. Motionärerna har inte heller gett anvisning på någon annan form för reglering av säsongerna inom byggnadsverksamheten och utskottet är redan av denna anledning inte berett att tillstyrka motionerna.

Därtill kommer att det utöver behovet att åstadkomma en säsongutjämnning även föreligger andra skäl att tills vidare bibehålla byggnadsregleringen. Innevarande års riksdag har i anledning av de likalydande motionerna I: 335 och II: 403 behandlat frågan om byggnadsregleringens fortbestånd och utskottet kan därför vad gäller byggnadsregleringen som medel för att begränsa en alltför hög investeringsefterfrågan och som instrument för en rationellare lokalisering av företagsamheten hänvisa till vad tredje lagutskottet härom anfört i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 5/1957.

Motionärerna har hänvisat till att byggnadstillståndsstatistiken pekar på en minskning i industriens investeringsefterfrågan men synes ha förbisett, att investeringsplanerna allttjämt är väsentligt större än de tillgängliga resurserna, vilket närmare framgår av den i årets nationalbudget framlagda redovisningen av den sannolika investeringsutvecklingen under år 1957. Detta betyder, att ett slopande av byggnadsregleringen skulle komma att medföra en betydande och icke önskvärd omfördelning av byggnadsverksamheten mellan olika sektorer.

Under åberopande av vad utskottet anfört får utskottet sålunda hemställa,

att de likalydande motionerna I: 380 och II: 463 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 26 mars 1957

På bankoutskottets vägnar:

K. G. EWERLÖF.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Ewerlöf, Boo, Fahlander, Mogård*, Werner, Strandler, Danmans och Mannerskantz;

från andra kammaren: herrar Larsson i Julita, Nordqvist*, Andersson i Ronneby*, Svensson i Stenkyrka, Carlsson i Tibro, Adamsson, Löfgren och Rask.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

1) av herr *Ewerlöf*;

2) av herrar *Danmans, Mannerskantz, Nordqvist, Carlsson* i Tibro och *Löfgren*, vilka ansett att utskottets utlåtande och hemställan bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att skäl saknas att såsom ett led i den investeringsbegränsande politiken vidmakthålla byggnadsregleringen och förutsätter sålunda att lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete inte kommer att förnyas, när giltigheten utgår den 30 juni 1958.

Beträffande frågan om byggnadsregleringens betydelse för utjämningen av säsongerna inom byggnadsverksamheten vill utskottet hänvisa till vad som anförts i yttrandena över motionen. Därvid har bl. a. framhållits att den förbättrade vinterbyggnadstekniken kraftigt bidragit till att möjliggöra en förbättrad vintersysselsättning inom byggnadsfacken. Den säsongutjämning som åstadkommits under de senaste åren är sålunda i främsta rummet ett resultat av den produktionstekniska utvecklingen. Den del av byggnadsmarknaden som kontrolleras genom byggnadsregleringen har också succesivt minskat. Årsarbetstiden har trots detta fortsatt att stiga inom byggnads-

branschen. Det är sålunda enligt utskottets mening klart att den minskning av vinterarbetslösheten inom byggnadsfacken, som ägt rum sedan förkrigstiden, inte är i första hand en följd av byggnadsregleringen, utan beroende på bl. a. de omständigheter som berörts i det föregående. För att upprätthålla en så jämn sysselsättning som möjligt inom byggnadsbranschen — vilket är önskvärt inte minst av sociala skäl — erfordras därför åtgärder av annan art än av byggnadsregleringens typ.

Flera olika slag av säsongutjämnande åtgärder har anvisats i remissyttrandena. Så har exempelvis påpekats att stat och kommun svarar för nära hälften av landets årliga ny- och reinvesteringar i byggnader och anläggningar. Genom en ändamålsenlig disposition av upphandlingen av byggnadsentreprenaderna kan stat och kommun i hög grad bidra till en förbättrad säsongutjämnning. Vidare kan staten genom sin finansierings- och länepolitik för olika investeringsobjekt stimulera till ökat vinterbyggande, bland annat inom bostadssektorn. De olika uppslagen till åtgärder i denna riktning bör, såsom motionärerna föreslagit, snarast bli föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Det torde kunna ankomma på Kungl. Maj:t att i administrativ ordning vidtaga sådana åtgärder.

Under åberopande av vad utskottet anfört får utskottet sålunda hemställa, att riksdagen i anledning av de likalydande motionerna I: 380 och II: 463 i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att Kungl. Maj:t må föranstalta om åtgärder i säsongutjämnande syfte av de slag som utskottet angivit.