

Nr 83

Utlåtande i anledning av vissa i Kungl. Maj:ts proposition angående allmän beredskapsstat för budgetåret 1962/63 behandlade allmänna frågor.

(3:e avd.)

I propositionen nr 116, vilken hänvisats till statsutskottet i vad densamma ej angår jordbruksärenden, har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 9 mars 1962, föreslagit riksdagen att dels godkänna vid protokollet fogat förslag till allmän beredskapsstat för budgetåret 1962/63, dels ock bemyndiga Kungl. Maj:t att, därest arbetsmarknadsläget så påfordrar, inom ramen av ett belopp av 300 milj. kr. meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts å allmänna beredskapsstaten.

Utskottet upptar i förevarande utlåtande till behandling de allmänna frågor vilka i propositionen beröres å s. 1—10.

Departementschefen erinrar inledningsvis om att riksdagen jämlikt § 63 regeringsformen må i den ordning som gäller för riksstatsens reglerande antaga allmän beredskapsstat upptagande de anslag, som kan erfordras vid ekonomisk kris eller annat nödläge. Riksdagen äger därvid fastställa den ordning, i vilken Kungl. Maj:t må förfoga över de å beredskapsstaten uppförda anslagen. Allmän beredskapsstat har fastställts för budgetåret 1961/62 och den upptar på driftbudgeten en anslagssumma av 985,85 milj. kr. samt på kapitalbudgeten en anslagssumma av 356,20 milj. kr. eller sammanlagt 1 342,05 milj. kr.

För beredskapsstatens ikraftträdande kräves särskilt beslut av riksdagen. Enligt en till beredskapsstaten knuten finansfullmakt äger emellertid Kungl. Maj:t, därest arbetsmarknadsläget så påfordrar, att inom ramen för ett belopp av 300 milj. kr. meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts å allmän beredskapsstat för innevarande budgetår.

Enligt den för arbetsmarknadsstyrelsen fastställda instruktionen åligger det styrelsen bl. a., att årligen upprätta och till Kungl. Maj:t inge förslag till reserv av statliga, kommunala och statsunderstödda investeringsobjekt, att till Kungl. Maj:t inkomma med de förslag och i övrigt vidta de åtgärder som erfordras för att få till stånd detaljplanering av arbeten, intagna i eller avsedda att intas i investeringsreserven samt att föra centralt register över tillgängliga investeringsobjekt. I enlighet härmed har styrelsen överlämnat förslag till investeringsreserv för budgetåret 1962/63.

Innan departementschefen övergår till att behandla det nu framlagda förslaget till investeringsreserv samt finansieringen av densamma, erinrar han om vad han i 1962 års statsverksproposition, bil. 1, s. 10, framhöll om den ekonomiska utvecklingen under innevarande år. På en del områden kan man visserligen förutse större efterfrågan än tillgång på arbetskraft och annan produktionskapacitet medan på andra områden — dock såvitt kunde bedömas relativt begränsade områden — sysselsättningen hotade bli otillräcklig. På grund av denna ojämnhet i arbetsmarknadsläget måste arbetsmarknadspolitiken inriktas på ytterligare ökade insatser för främjande av snabb anpassning.

Vidare angavs att man kunde förutse, att de privata investeringarna inte längre skulle komma att öka utan stanna vid den under 1961 uppnådda nivån. Delvis som en motåtgärd planeras i stället en ökning av de offentliga investeringarna och bostadsbyggandet.

Slutligen framhölls också, att hållbarheten i den preliminära nationalbudgetens bedömningar, på vilka nyss refererade uttalanden baserades, givetvis är mera begränsade för de senare delarna av året. Huruvida den goda balans, som i stort sett synes komma att råda under första delen av 1962, skall kunna genom lämpliga anpassningsstimulerande åtgärder bibehållas även under andra halvåret — givetvis även under återstoden av budgetåret 1962/63 — beror väsentligen på den internationella utvecklingen. En av de föreliggande utvecklingsmöjligheterna, om också inte den mest sannolika och mest närliggande, är att utvecklingen under året leder fram till en verklig konjunkturförsämring. Man får inte helt bortse ifrån den tendens till överinvestering, som kan iakttas på en del betydelsefulla områden. De bakslag, som tidigare inträffat i kol- och textilindustrierna, och sådana svårigheter som f. n. föreligger för järn- och massaindustrierna och för skeppsvarven i flera länder, kan tänkas komma att inträffa även i andra branscher. Risken för en mera allmän konjunkturförsämring får dock, trots det anförda, anses begränsad så länge den amerikanska konjunkturen fortsätter uppåt. Dessutom innebär den inom OECD uppställda gemensamma målsättningen 50 procent produktionsökning under 1960-talet en moralisk förpliktelse för de inom OECD samverkande staterna att ömsesidigt stödja varandra i en politik som syftar till uppfyllande av detta expansiva mål och att avstå från att möta tillfälliga konjunktursvårigheter med handelsrestriktioner och andra åtgärder som innebär att eventuell arbetslöshet övervältras på andra. Varje land som anslutit sig till den nyssnämnda målsättningen för den ekonomiska framstegspolitiken har enligt departementschefens mening åtagit sig en särskild förpliktelse att snabbt och effektivt vidta motåtgärder om och när arbetslöshetstendenser börjar visa sig.

Även oavsett sistnämnda särskilda synpunkt, som i sig själv bör innebära ett visst mått av trygghet för att en eventuell konjunkturförsvagning även i andra länder kommer att mötas med effektiva motåtgärder och därmed utgöra ett ömsesidigt stöd i motarbetandet av arbetslöshet, finns det, enligt departementschefen, anledning att intensifiera strävandena att för-

bättra beredskapen för en snabb ökning av den statliga sektorns aktivitet vid ett försämrat konjunkturläge. Härvid är den allmänna beredskapsstaten av central betydelse. Genom systemet med finansfullmakt vilket innebär att Kungl. Maj:t äger inom ramen för 300 milj. kr. meddela beslut om utförande av arbeten för vilka anslag uppförts på beredskapsstaten ernås en grundläggande sysselsättningsberedskap. En förutsättning härför är emellertid att beredskapsstatens investeringsreserv inrymmer tillräckligt många väl planerade och färdigprojekterade arbetsobjekt.

Ett steg i strävandena att åstadkomma en förbättrad sysselsättningsberedskap har tagits i samband med den efter förslag i statsverkspropositionen av 1960 års riksdag beslutade formen för handläggning av statliga husbyggnadsfrågor, varvid ett särskilt anslag anvisats till projekteringskostnader. Anslaget är avsett att disponeras av Kungl. Maj:t. Vid avvägningen av storleken av detta anslag har hänsyn tagits även till önskemålet att åstadkomma en betryggande projekteringsreserv av husbyggnadsföretag. Handläggningen av ärenden rörande de statliga husbyggnadsprojekt som ingår i investeringsreserven bör ske i samma ordning som ordinarie husbyggnadsprojekt. Ifrågavarande ärenden skall sålunda i regel prövas av Kungl. Maj:t i två omgångar. Dels bör byggnadsförslaget prövas, då byggnadsprogrammet utarbetats, dels bör en prövning ånyo ske, när projekteringen fortskridit så långt att huvudritningar utförts och kostnadsberäkning skett. I den mån tillräcklig kapacitet för en projektering av samtliga i investeringsreserven ingående arbeten f. n. inte skulle förefinnas, måste tills vidare en avvägning göras av Kungl. Maj:t mellan olika för projektering aktualiserade objekt. Departementschefen understryker angelägenheten av att detaljplaneringen av arbetsprojekten i investeringsreserven inte eftersättes och att berörda myndigheter intensifierar den häri ingående programmeringsverksamheten och sedermera — i den ordning nyss angivits — jämväl projekteringsverksamheten. Vidare underströks vid anmälan av 1961 års statsverksproposition, bil. 1, s. 18, även betydelsen av det beslut i avsikt att öka tillgången på beredskapsobjekt inom den offentliga sektorn som fattats av Kungl. Maj:t i fråga om projekteringen av skolbyggnader. Beslutet innebär i princip att skolöverstyrelsen samt överstyrelsen för yrkesutbildning efter särskild prövning skall anmoda kommunerna att mot kompensation för eventuellt uppkommande merkostnader fullfölja sin projektering fram till och med färdigställandet av entreprenadhandlingar redan innan Kungl. Maj:t fattat beslut om byggnadsbidrag. Slutligen framhålls betydelsen av den förstärkning av arbetsförmedlingens personalorganisation som föreslås i årets statsverksproposition. Därigenom får arbetsmarknadsverket ökade möjligheter att på det regionala planet medverka till en mera långsiktig planering av investeringarna.

Av tidigare anförda skäl anser departementschefen det angeläget att beredskapen mot sysselsättningsrubbnings inte eftersättes. Såsom även tidigare år framhållits följer det av principerna för urvalet av arbetsobjekten att investeringsreserven måste aktualiseras årligen. Genom en dylik årlig

redovisning av de i beredskapsstaten upptagna investeringsobjekten tillgodoses även önskemål om en fortlöpande redogörelse för omfattningen av realiserade eller eljest inaktuella investeringsobjekt, för vilka medel tidigare beräknats på allmän beredskapsstat.

Det av arbetsmarknadsstyrelsen nu uppgjorda förslaget till allmän beredskapsstat för 1962/63 upptar på driftbudgeten en anslagssumma av 1 177,90 milj. kr. och på kapitalbudgeten en anslagssumma av 351,10 milj. kr. eller sammanlagt 1 529,00 milj. kr. avseende anläggnings- och husbyggnadsarbeten samt anskaffningar av inhemska industriprodukter. Grunderna för förslaget överensstämmer med dem som präglat utformningen av beredskapsstaten för innevarande budgetår. Det av arbetsmarknadsstyrelsen sålunda upprättade förslaget anses med vissa ändringar böra underställas riksdagen för godkännande.

Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till investeringsreserv har granskats inom berörda departement. Ganskningen har ej föranlett någon större avvikelse från styrelsens förslag. Investeringsreserven möjliggör alternativa sysselsättningsprogram för att möta skilda arbetslöshetssituationer. De allmänna riktlinjerna för avvägningen av investeringsreservens omfattning och för urvalet av investeringsobjekt, vilka upptagits i arbetsmarknadsstyrelsens förslag till investeringsreserv för budgetåret 1962/63, har berörts i det föregående. Som allmän riktlinje vid utväljandet av företag för investeringsreserven har gällt att investeringsobjekten varit av sådan angelägenhetsgrad att desamma enligt myndigheternas bedömning i vanlig ordning bör komma till utförande under de närmaste åren. Bl. a. har de av myndigheterna för budgetåret 1962/63 upprättade anslagsäskandena beträffande investeringsändamål beaktats, i den mån dessa enligt i 1962 års statsverksproposition gjorda uttalanden av olika skäl ej kunnat tillgodoses. I princip har av arbetsmarknadsstyrelsen endast sådana arbetsobjekt intagits i investeringsreserven som bedömts kunna påbörjas för beredande av sysselsättning under budgetåret 1962/63. Som en allmän regel har vidare gällt, att företagen vart och ett för sig skall kunna påbörjas efter en längsta varseltid om fyra månader, beträffande husbyggnadsföretag dock längre tid. Departementschefen erinrar om att det enligt hans mening är viktigt att en samordning sker av medelsanvisningarna på riksstaten och anslagen på beredskapsstaten, så att den sistnämnda i princip upptar sådana angelägna arbeten och anskaffningar som vid utförande i normal turordning bedömes komma att bekostas med ordinarie medel för budgetåret 1963/64 eller något av de närmast därefter följande budgetåren. Detta gäller icke minst mot bakgrunden av att ett beredskapsarbete med hänsyn till utvecklingen på arbetsmarknaden snabbt kan behöva avvecklas och att det härvid är av vikt att företaget inom rimlig tid kan komma att fullföljas med anlåtande av ordinarie medel. Av samma anledning anser departementschefen det vara av vikt att investeringsreserven innefattar arbetsföretag av olika varaktighet för att möjliggöra en anpassning till olika aktuella konjunkurlägen. Mot bakgrunden av nu anförda synpunkter finner departementschefen de av arbetsmarknadsstyrelsen gjorda

avvägningarna beträffande investeringsreservens omfattning och urvalet av investeringsobjekt i huvudsak kunna godtagas. I enlighet med vad departementschefen framhöll vid anmälan av proposition om allmän beredskapsstat för innevarande budgetår finner han vidare, att något förslag till investeringsreserv för bostadsbyggandet ej nu bör framläggas. Skulle en utvidgning av bostadsbyggandet utöver vad som förordats i årets statsverksproposition bli aktuell, bör denna fråga få tas upp i särskild ordning.

Vad beträffar förutsättningarna för disposition av anslagen å beredskapsstaten har arbetsmarknadsstyrelsen i fråga om företag som avses att finansieras med anslag till kollektivt angivna ändamål — i anslutning till vad som gäller för innevarande budgetår — föreslagit, att arbeten som i en viss arbetsmarknadssituation ej visar sig lämpliga att bedriva skall få inom ramen för respektive anslag ersättas med nya företag av samma slag. Avsikten härmed är att vinna en i anslutning till planeringsorganens fortsatta undersökningar och överväganden erforderlig rörelsefrihet vid utväljande av för uppkommande arbetslöshetssituationer bäst lämpade investeringsobjekt. Vidare har arbetsmarknadsstyrelsen förordat, att kollektivanslag på beredskapsstaten skall få tas i anspråk inte endast för att utföra ett företag inom vilken företagsgrupp som helst, som omfattas av kollektivanslaget, utan även för forcering av arbeten, till vilka motsvarande anslag uppförts å riksstaten. Departementschefen biträder dessa förslag, vilka överensstämmer med vad som gäller i fråga om den allmänna beredskapsstaten för innevarande budgetår.

För att öka handlingsfriheten vid utnyttjandet av beredskapsstaten anses liksom under innevarande budgetår å beredskapsstaten för budgetåret 1962/63 böra uppföras ett samlingsanslag Vissa sysselsättningspolitiska åtgärder.

I fråga om finansieringen av vissa i investeringsreserven intagna arbeten har arbetsmarknadsstyrelsen vidare förutsatt att motsvarande förslagsanslag upptagna å riksstaten liksom tidigare skall kunna överskridas i den omfattning, som är erforderlig. Departementschefen har intet att erinra mot arbetsmarknadsstyrelsens ifrågavarande förslag.

Vad arbetsmarknadsstyrelsen föreslagit i fråga om statsbidragsgrunderna för kommunala och enskilda arbeten i investeringsreserven föranleder inte heller någon erinran från departementschefens sida. De nu gällande statsbidragsgrunderna bör sålunda, i likhet med vad som tidigare gällt, kunna jämkas, där så erfordras med hänsyn till de särskilda förhållanden under vilka investeringsverksamheten kan bedrivas.

Såsom bihang till statsrådsprotokollet har fogats förslag till allmän beredskapsstat för budgetåret 1962/63 upprättat i enlighet med vad departementschefen här förordat och innefattande en specifikation av de förslag om särskilda anslag på nämnda stat, vilka framlagts av vederbörande föredragande. Förslaget upptar på driftbudgeten en anslagssumma av 1 179,30 milj. kr. och på kapitalbudgeten en anslagssumma av 351,2 milj. kr. Utan riksdagens hörande anses anslagen böra få utnyttjas blott inom ramen av visst

högsta belopp. För beredskapsstatens ikraftträdande bör således krävas särskilt beslut av riksdagen. Bemyndigandet för Kungl. Maj:t att utan riksdagens hörande meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts på beredskapsstaten, anses böra avse samma belopp som för närvarande eller 300 milj. kr. Även vid tillämpning av detta bemyndigande torde de i det föregående nämnda förutsättningarna för disposition av anslagen få gälla samt — därest så visar sig erforderligt — berörda jämkningar i statsbidragsgrunderna få medgivas.

Utskottet. Av de principer som gäller för urvalet av arbetsobjekt i den till grund för allmän beredskapsstat liggande investeringsreserven följer att beredskapsstaten årligen får förnyas.

Det nu framlagda förslaget till beredskapsstat upptar på driftbudgeten en anslagssumma av 1 179,3 milj. kr. och på kapitalbudgeten en anslagssumma av 351,2 milj. kr. Investeringsreserven är avsedd att möjliggöra alternativa sysselsättningsprogram för att möta skilda arbetslöshetsituationer. Som allmän riktlinje vid utväljandet av företag för investeringsreserven har gällt att projekten varit av sådan angelägenhetsgrad att desamma enligt vederbörande myndigheters bedömning i vanlig ordning bör komma till utförande under de närmaste åren. I princip har endast sådana arbetsobjekt medtagits som beräknats kunna påbörjas och bereda sysselsättning under budgetåret 1962/63. Det har också ansetts vara av vikt att arbetsobjekten är av olika varaktighet, så att en anpassning till olika konjunkturlägen kan ske. De nu angivna liksom övriga riktlinjer för urvalet av arbetsobjekt överensstämmer med de principer som tillämpats i fråga om investeringsreserven för innevarande budgetår.

I likhet med vad som nu gäller bör särskilt beslut av riksdagen krävas för att beredskapsstaten skall sättas i kraft. Kungl. Maj:t bör dock liksom för innevarande år ha möjlighet att inom ramen för ett visst belopp utan riksdagens hörande meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts på beredskapsstaten. Utskottet tillstyrker departementschefens förslag att nämnda belopp liksom för innevarande budgetår bestämmas till 300 milj. kr.

Utskottet avser att, såvitt på statsutskottet ankommer, i härefter följande utlåtanden för varje departements verksamhetsområde behandla de av Kungl. Maj:t å allmän beredskapsstat äskade anslagen. Sedan dessa anslagsfrågor behandlats av riksdagen, kommer utskottet att för fastställelse förelägga riksdagen allmän beredskapsstat för budgetåret 1962/63. Denna beredskapsstat kommer då även att innefatta anslagen inom jordbruksdepartementets verksamhetsområde.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må bemyndiga Kungl. Maj:t att, därest arbetsmarknadsläget så påfordrar, inom ramen av ett belopp

av 300 000 000 kr. meddela beslut om utförande av arbeten, för vilka anslag uppförts å allmän beredskapsstat för budgetåret 1962/63.

Stockholm den 3 maj 1962

På statsutskottets vägnar:

ERNST V. STAXÄNG

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit

från första kammaren: herrar Boman, Einar Persson, fröken Andersson, herrar Birger Andersson, Axel Johannes Andersson, Bergman, Per Jacobsson, Rikard Svensson, Bengtson, fru Wallentheim, herrar Mårtensson, Birke, Bertil Petersson och Nils-Eric Gustafsson; samt

från andra kammaren: herrar Staxäng, Petterson i Degerfors, Gustafsson i Stockholm, Svensson i Stenkyrka, Almgren, fröken Elmén, herrar Nilsson i Göingegården, Andreasson, Eliasson i Sundborn, fru Lewén-Eliasson, herrar Svensson i Ljungskile, Johansson i Norrköping, Gustafsson i Skellefteå, Kellgren och Fagerlund.