

Nr 30

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete jämte i ämnet väckta motioner.

Genom en den 6 mars 1964 dagtecknad proposition, nr 95, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av tredje lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga ett vid propositionen fogat förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete kompletteras med en fullmakt för Kungl. Maj:t att, då allvarlig brist på byggarbetskraft råder inom visst område, förordna att under viss tid igångsättningstillstånd skall krävas för sådant byggnadsarbete inom området, som är att anse såsom mindre angeläget från allmän synpunkt.

Lagförslaget

Det vid propositionen fogade lagförslaget har följande lydelse.

Förslag

till

Lag

angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningsstillstånd för byggnadsarbete

Härigenom förordnas att 1 § lagen den 31 maj 1963 om igångsättningsstillstånd för byggnadsarbete skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

Därest inom ————— visst slag.

*Råder inom visst område allvarlig
brist på arbetskraft i byggnadsindus-
trien, äger Konungen för viss tid
förordna, att byggnadsarbete av visst
slag, som är att anse såsom mindre
angeläget från allmän synpunkt, icke
må påbörjas inom området utan
igångsättningsstillstånd.*

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Motioner

Utskottet har i samband med propositionen behandlat följande i anledning av densamma väckta motioner, nämligen

a) nr 704 i första kammaren av herr *Andersson, Torsten, m. fl.* och nr 861 i andra kammaren av herr *Eliasson* i Sundborn *m. fl.*, i vilka motioner, som är likalydande, hemställes »att riksdagen måtte avslå propositionen nr 95 angående fullmakt för Kungl. Maj:t till viss reglering av byggnadsverksamheten»;

b) nr 705 i första kammaren av herr *Hansson, Nils, m. fl.* och nr 863 i

andra kammaren av herr *Nyberg m. fl.*, i vilka motioner, som är likalydande, hemställas »att riksdagen med understrykande av vikten av ökad rekrytering av arbetskraft till byggnadsbranschen med särskilt sikte på bostadsbyggandets behov måtte avslå Kungl. Maj:ts förslag i proposition nr 95 angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 31 maj 1963 om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete»; samt

c) nr 706 i första kammaren av herr *Virgin m. fl.* och nr 862 i andra kammaren av herr *Heckscher m. fl.*, i vilka motioner, som är likalydande, hemställas »att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 95».

Beträffande grunderna för motionsyrkandena får utskottet, i den mån redogörelse ej lämnas nedan, hänvisa till motionerna II: 861, II: 863 och II: 862.

Inledning

Den 1 juli 1963 upphörde 1943 års lag om tillståndstvång för byggnadsarbete. I stället avses enligt den av riksdagen godkända prop. 1963: 124 (L^oU 24, Rskr 284), att säsongutjämnningen för byggnadsindustrins arbetskraft skall bli en angelägenhet för frivillig samverkan mellan byggarbetsmarknadens parter under aktiv medverkan från arbetsmarknadsmyndigheternas sida.

För den händelse att de på frivillighet grundade åtgärderna skulle visa sig otillräckliga, kan Kungl. Maj:t enligt lagen den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete, som trädde i kraft den 1 juli 1963, förordna, att byggnadsarbete inom området i fråga inte får påbörjas utan att igångsättningstillstånd meddelats enligt lagen. Förutsättning för sådant förordnande är, att det inom visst område visat sig att jämn sysselsättning under olika delar av året inte kan upprätthållas på annat sätt för byggnadsindustrins arbetskraft.

Med byggnadsarbete menas enligt lagen såväl åtgärder för nybyggnad, såsom rivning av hus, schaktning för husbyggnad och uppförande av hus, som om- och tillbyggnader samt reparations- och underhållsarbeten. Till byggnadsarbete hänför lagen också anläggande av väg, järnväg, spårväg och annan större fast transportanordning samt bro, hamn, gata, park, vattenbyggnads- och torrlägningsföretag och annat liknande anläggningsarbete. Förordnande att igångsättningstillstånd skall krävas kan begränsas till byggnadsarbete av visst slag.

Igångsättningstillstånd meddelas normalt av länsarbetsnämnden och eljest av arbetsmarknadsstyrelsen. I tillståndet kan anges storleken och sammansättningen av den arbetsstyrka, som vid varje tillfälle skall sysselsättas i arbete.

Om någon bedriver byggnadsarbete utan igångsättningstillstånd, kan länsarbetsnämnden eller arbetsmarknadsstyrelsen förbjuda honom vid vite att fortsätta arbetet. Vitet utdöms av domstol på talan av åklagare.

För de områden där det fram till den 1 juli 1963 krävts igångsättnings-tillstånd skall enligt en övergångsbestämmelse till lagen fortfarande krävas sådan tillstånd till utgången av juni 1965, om inte Kungl. Maj:t bestämmer annat. Meningen är att tillståndstvånget under den tvååriga övergångstiden successivt skall avvecklas, allteftersom förutsättningar skapas för en frivillig säsongutjämning.

Samtidigt med lagen trädde även en kungörelse med tillämpningsföreskrifter till lagen i kraft (SFS nr 269: 1963). Enligt kungörelsen skall till följd av lagens övergångsbestämmelser förordnande enligt lagen anses meddelat t. o. m. den 30 juni 1965 för riket med undantag av Östergötlands län, Uppsala, Växjö, Karlskrona, Hälsingborgs, Uddevalla, Västerås, Hudiksvalls, Skellefteå och Luleå städer samt Rottne, Östra Torsås, Mellersta Kinnevalds, Bergunda, Jämjö, Ramdala, Lyckeby, Rödeby, Fridlevstads, Tvings, Nättraby, Hasslö, Sturkö, Lane-Ryrs, Forshälla, Skredsviks, Dingtuna, Skultuna, Tillberga, Kungsåra, Hälsingtuna, Forsa, Njutångers, Skellefteå och Nederluleå landskommuner. Vissa slag av byggnadsarbeten har i kungörelsen generellt undantagits från tillståndstvånget. Hit hör först och främst allt arbete avseende bostadshus som inrymmer högst två bostadslägenheter samt därtill hörande uthusbyggnader. Vidare arbete avseende ekonomibygnader för jordbruks- eller skogsbruksfastighets eget behov och växthus. Ytterligare har undantagits elektriska installationer, måleriarbeten, mindre kompletteringar av värme-, vatten-, avlopps- eller ventilationsanläggning inom byggnad samt annat reparations- och underhållsarbete, om sammanlagt högst tre personer sysselsätts i arbetet. Generellt undantag gäller också för arbeten med enskild väg, till vilken utgår statsbidrag, och skogsväg, vissa dikningsföretag, muddringsarbete samt reparations- och förbättringsarbeten på flottled. Slutligen har även statliga och statskommunala beredskapsarbeten undantagits från tillståndstvånget.

I ett vid propositionen fogat utdrag av protokollet över inrikesärenden för den 7 februari 1964 anföres följande.

Med hänsyn till den under senare delen av 1963 starkt ökade efterfrågan på arbetskraft för byggnadsverksamhet blev det under hösten nödvändigt att vidta särskilda åtgärder i syfte att dämpa denna efterfrågan. Sålunda utfärdades cirkulär till samtliga statsmyndigheter angående begränsning av den statliga byggnadsverksamheten. Detta ledde till att ett flertal statliga byggnadsföretag, väsentligen i storstadsregionerna, senarelades. På motsvarande sätt förfor även vissa kommuner. De härigenom försenade byggnadsföretagen representerar till övervägande del angelägna projekt. Legala möjligheter har inte stått till buds att i stället begränsa sådan enskild byggnadsverksamhet, som avser mindre angelägna projekt.

I syfte att skapa nämnda legala möjligheter har inom inrikesdepartementet upprättats en den 12 december 1963 dagtecknad promemoria (stencilerad) angående reglering vid akut arbetskraftsbrist inom byggnadsindu-

strin. Vid promemorian har fogats förslag till lag om ändrad lydelse av 1 § lagen den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete.

Över departementspromemorian har, efter remiss, yttranden avgivits av arbetsmarknadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, överståthållarämbetet (som bifogat yttrande av Stockholms stadskollegium), länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län (som bifogat yttrande av länsarbetsnämnderna), länsstyrelserna i Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län, Svenska stadsförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges industriförbund gemensamt, Handelns arbetsgivareorganisation, Sveriges grossistförbund, Kooperativa förbundet, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB), Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, SABO, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska byggnadsindustriförbundet samt Svenska väg- och vattenbyggarnas arbetsgivareförbund, de tre sistnämnda gemensamt, Svenska byggnadsarbetareförbundet och Svenska riksybyggen.

Departementspromemorian och remissyttrandena

Beträffande innehållet i departementspromemorian och de däröver avgivna remissyttrandena får utskottet hänvisa till propositionen s. 5—15.

Departementschefen

Vid lagrådsremissen anförde föredragande departementschefen, statsrådet Johansson, följande.

Utvecklingen har lett till att vi i dag har en utomordentligt stark efterfrågan på byggnader och anläggningar av olika slag. Bostadsefterfrågan har genom den allmänna inkomststegringen samt genom den omfattande befolkningsomflyttningen från glesbygd till tätort fått tidigare oanade dimensioner. Med hänsyn till befolkningsutvecklingen är i varje fall inte någon minskning i efterfrågan att emotse under återstoden av 1960-talet. Antalet bostadshushåll i tätorterna beräknas öka under 1960-talet med ungefär 500 000. Enligt 1960 års bostadsräkning bor mer än 200 000 åldringar i dåliga bostäder. Inkomststegringen för den enskilde och förkortningen av arbetstiden har vidare medfört en ökad efterfrågan på varor, service och fritidsanläggningar, vilket allt föranlett nya byggnadsbehov. Den utveckling som skett inom sjukvården, socialvården och undervisningsväsendet har likaledes skapat betydande byggnadsbehov. Industrins fortsatta utveckling, varav våra möjligheter att upprätthålla och ytterligare höja vår levnadsstandard i hög grad beror, ställer också stora krav på byggenskapen.

Självfallet är det samhällets uppgift att genom positiva åtgärder söka göra det möjligt att tillgodose alla dessa byggnadsbehov. Av största betydelse är därvid att utbildad arbetskraft finns att tillgå.

När det gäller de åtgärder som bör vidtas härför måste i första hand tillses, att den redan befintliga byggarbetskraften får full sysselsättning året om. I den mån säsongutjämningen kan ytterligare effektiveras, är det därför angeläget att så sker. Omflyttning av byggarbetskraft från områden med underskott på arbete till överskottsområden måste också underlättas.

Ansträngningarna måste vidare inriktas på att genom utbildning och omskolning öka tillgången på byggnadsarbetare. Det är glädjande, att en avsevärd ökning av denna verksamhet nu synes möjlig och att parterna på byggarbetsmarknaden synes beredda att medverka till kraftfulla insatser i detta hänseende. Vid sidan härav bör dock även finnas vissa möjligheter att genom tillskott utifrån av färdigutbildad byggarbetskraft redan på kort sikt minska den svenska arbetskraftsbristen på området.

Som framhållits från bl. a. byggnadsindustrins sida är det synnerligen angeläget att möjligheterna att genom rationalisering höja produktionskapaciteten inom byggnadsindustrin tillvaratas. För att skapa ytterligare förutsättningar härför bör byggnadsforskningen intensifieras. I detta syfte föreslås i årets statsverksproposition att byggnadsforskningen tillförs väsentligt ökade resurser.

På sina håll hämmas byggenskapen av otillräcklig samhälls- och byggplanering. Utöver den pågående utbyggnaden av teknikerutbildningen och rationaliseringen beträffande planväsendet utgör en ytterligare ökning och samordning av resurserna härför nödvändiga led i ansträngningarna att tillgodose byggnadsbehoven.

För min del hyser jag sålunda ingen tvekan om att det är främst genom nu angivna produktionsstimulerande åtgärder, som man efter hand skall nå fram till en balans mellan tillgång och efterfrågan på byggnadsmarknaden. Vissa av nämnda åtgärder ger emellertid full effekt först på längre sikt. Det torde därför inte kunna undvikas, att knappheten på resurser i vissa lägen kan komma att tillspetsa situationen, så att en överkonjunktur hotar inom byggnadssektorn i vissa delar av landet. I sådana lägen måste möjligheter finnas att temporärt begränsa byggnadsverksamheten. Det är då inte rimligt, att — såsom måste ske förra året — mycket angelägna allmänna byggnadsprojekt uppskjuts, medan mindre angelägna projekt får ta resurserna i anspråk. Legala möjligheter måste därför skapas att tidsförskjuta igångsättningen även av enskilda byggnadsprojekt, vilket den nuvarande för enbart säsongutjämning avsedda lagen inte medger.

Den reglering, som jag förordar, avses alltså inte få annat än en marginell effekt. Med hänsyn härtill behöver den inte beröra mer än en mindre del av byggnadsvolymen.

Såsom föreslagits i departementspromemorian kan regleringen lämpligen få formen av ett tillägg till 1 § lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete och komplettering av tillämpningskungörelsen till samma lag. I lagen bör sålunda skrivas in en fullmakt för Kungl. Maj:t att vid allvarlig

brist på byggarbetskraft inom visst område förordna om tillståndstvång för sådant byggnadsarbete inom området, som är att anse såsom mindre angeläget från allmän synpunkt.

Enligt min uppfattning bör regleringen inte tillämpas i vidare omfattning än det aktuella läget motiverar. Förordnande om igångsättningstillstånd bör därför begränsas till att avse endast de delar av landet, där akut arbetskraftsbrist råder. Med denna min inställning kan jag inte dela den under remissbehandlingen framförda meningen, att också brist på andra för byggnadsverksamheten erforderliga resurser skall kunna föranleda förordnande om tillståndstvång. Dessa andra resurser är nämligen inte så lokalt bundna, som arbetskraften till stor del är. En begränsning av byggnadsverksamheten med hänsyn till brist på arbetskraft ger dock som bieffekt även en kraftsamling beträffande övriga resurser.

Vad som skall hänföras till mindre angelägna byggnadsobjekt kan inte bestämmas en gång för alla. Det bör få ankomma på Kungl. Maj:t att med hänsyn till den rådande situationen på byggnadsmarknaden och övriga på frågan inverkan omständigheter välja ut dessa objekt. Klart är emellertid, att det angelägna bostadsbyggandet måste ges högsta prioritet och att i bostadsbyggandet därvid bör inräknas för ett bostadsområde nödvändiga anläggningar. Jag delar alltså den av några remissinstanser framförda uppfattningen, att lagen bör tillämpas enligt den funktionella principen som innebär, att hänsyn tas till byggnadsobjektets roll i den större funktionella enheten. Självfallet måste sålunda förutom skolor och anläggningar för vatten och avlopp även butiker i nya bostadsområden tillhöra de prioriterade objekten, liksom anläggningar för kommunikationerna till och inom dessa områden. Till de angelägna objekten, som avses skola prioriteras genom regleringen, är vidare att hänföra industrianläggningar samt byggnader för sjukvård, socialvård och undervisningsväsendet i övrigt.

De slag av byggnadsobjekt, för vilka tillstånd skall krävas, bör anges så specificerat som möjligt. Härigenom vinner man att de angelägna byggnadsobjekten — dvs. den största delen av byggnadsvolymen — i stort sett lämnas oberörda av regleringen. Emellertid får man räkna med att en del objekt, som generellt sett kan hänföras till de mindre angelägna, i det särskilda fallet bör få komma till utförande utan dröjsmål. Frågan om när igångsättning skall få ske bör alltså prövas från fall till fall och med hänsynstagande till de lokala förhållandena. Prövningen bör liksom när det gäller andra tillstånd enligt lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen eller, efter dess bemyndigande, länsarbetsnämnden, som i förekommande fall bör inhämta yttrande från vederbörande byggarbetsnämnd och hålla denna underrättad om utgången i ärendena. Jag förutsätter vidare, att myndigheterna vinnlägger sig om att genom samråd med berörda kommunala organ och andra intressenter få en smidig tillämpning av regleringen.

Som påpekats i ett remissyttrande behöver den nu föreslagna regleringen inte hindra eller ens nämnvärt påverka förutsättningarna för fortsatt övergång till en helt på frivillig samverkan grundad säsongutjämning inom byggnadsindustrin. Förberedelserna för denna övergång bör således fortsättas.

I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete. Övriga paragrafer i lagen kan utan vidare avse även den genom ändringen införda regleringen.

Lagrådsgranskningen

Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

Utskottet

Den byggnadsreglering, som utövades med stöd av 1943 års lag om tillståndstvång för byggnadsarbete, tillkom som ett led i strävandena att skapa ekonomisk stabilitet i en tid av stor brist på arbetskraft och byggnadsmaterial. Under större delen av den tid lagen var i kraft var dess huvuduppgift av investeringsbegränsande natur. Regleringen användes sålunda som ett instrument vid utväljandet av de byggnadsföretag som med hänsyn till sin betydelse ansetts böra främst få ta de disponibla investeringsutrymmena i anspråk. Vid sidan därav begagnades den som ett medel att till förmån för näringslivet på andra orter begränsa de största städernas expansion. Slutligen var en viktig uppgift för regleringen att bidra till en sådan spridning av igångsättningstiderna för olika byggnadsföretag, att största möjliga vinterbyggande uppnåddes och säsongarbetslösheten inom byggnadsbranschen motverkades. Från och med år 1959 tjänade byggnadsregleringen endast det sistnämnda syftet. Regleringen avskaffades år 1963 och ersattes av gällande lag om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete. Syftet med den nya lagen är begränsat till behovet att åstadkomma önskvärd säsongutjämning inom byggnadsindustrin. Lagen är emellertid konstruerad som en fullmaktslag, som träder i tillämpning först genom Kungl. Maj:ts förordnande. Detta innebär att säsongutjämningen i första hand blivit en angelägenhet för frivillig samverkan mellan byggarbetsmarknadens parter under aktiv medverkan från arbetsmarknadsmyndigheternas sida. Om de frivilliga åtgärderna visar sig otillräckliga, äger emellertid Kungl. Maj:t med stöd av lagen förordna, att igångsättningstillstånd av arbetsmarknadsmyndighet skall inhämtas, innan byggnadsarbete påbörjas.

Enligt vad i förevarande proposition anföres, blev det under hösten 1963 nödvändigt att vidtaga särskilda åtgärder för att dämpa den starkt ökande efterfrågan på arbetskraft för byggnadsverksamhet. Cirkulär utfärdades till

samtliga statsmyndigheter angående begränsning av den statliga byggnadsverksamheten. Detta ledde till att ett flertal statliga byggnadsföretag, väsentligen i storstadsregionerna, senarelades. På motsvarande sätt förfor även vissa kommuner. De härigenom försenade allmänna byggnadsföretagen representerar till övervägande del angelägna objekt. Det i propositionen framlagda lagförslaget avser att möjliggöra en tidsförskjutning även av enskilda byggnadsprojekt. I detta syfte föreslås sådan ändring i 1963 års lag att igångsättningstillstånd skall kunna krävas även vid allvarlig brist på byggarbetskraft. Förslaget innebär fullmakt för Kungl. Maj:t att, då sådan brist råder inom visst område, för viss tid förordna att byggnadsarbete av visst slag, som är att anse som mindre angeläget från allmän synpunkt, icke får påbörjas utan igångsättningstillstånd. Departementschefen anser att en balans mellan tillgång och efterfrågan på byggnadsmarknaden efter hand skall vinnas främst genom produktionsstimulerande åtgärder. I detta hänseende skall ansträngningarna inriktas på att öka tillgången på byggnadsarbetare, tillvarata möjligheterna att genom rationalisering höja produktionskapaciteten inom byggnadsindustrin samt öka och samordna resurserna för samhälls- och byggnadsplanering. Vissa av dessa åtgärder anses emellertid ge full effekt först på längre sikt. Knappheten på resurser befaras därför under mellantiden kunna leda till en överkonjunktur inom byggnadssektorn i vissa delar av landet. I sådana lägen anses möjlighet böra finnas att temporärt begränsa byggnadsverksamheten.

I motionerna I: 704 och II: 861, I: 705 och II: 863 samt I: 706 och II: 862 yrkas avslag på propositionen.

I det förstnämnda motionsparet kritiseras bl. a. som en brist i propositionen att däri ej närmare angivits vilka byggnadsföretag och geografiska områden som skall omfattas av den ifrågasatta regleringen. Motionärerna anser också att regleringen kommer att bli produktionshämmande och i väsentlig mån motverka strävandena till ökad effektivitet och produktivitet inom näringslivet. Under helt extraordinära förhållanden kan enligt motionärernas mening en detaljreglering i vissa lägen befinnas nödvändig. De nu aktuella svårigheterna anses dock inte ge belägg för att det ökade byggnadsbehovet i framtiden kommer att möta sådana arbetsmarknadsproblem att dessa skulle kräva detaljreglering. Vad i ärendet förekommit kan enligt motionärerna ej heller anses ge underlag för slutsatser i denna riktning. I stället för den föreslagna fullmaktslagen, som innebär detaljreglering, bör åtgärder av mer generell karaktär vidtagas, om det från samhällsekonomisk synpunkt är angeläget att temporärt begränsa byggnadsverksamheten. Trycket på tätregionerna, särskilt i fråga om bostadsmarknaden, anses kunna lättas också genom en aktiv lokaliseringspolitik.

Enligt motionerna I: 705 och II: 863 kan bristen på arbetskraft med större framgång angripas med andra medel än den föreslagna regleringen. Nämnda brist anses ej heller ensam ha förorsakat den aktuella situationen

på byggnadsmarknaden. Härutinnan hänvisas till mindre effektiv byggnadsplanering och läget på kreditmarknaden. Den föreslagna lagändringen anses innebära en återgång till fysisk reglering av byggnadsverksamheten och lida av en detaljreglerings alla brister. Även dessa motionärer påtalar att propositionen icke anger vilka byggnadsobjekt som skall omfattas av regleringen och att en bedömning av dennas verkningar därigenom försvåras. I motionerna framhålles att det i nu föreliggande situation från allmän synpunkt kan vara fördelaktigt om befintliga resurser på byggnadsmarknaden kan koncentreras på bostadsproduktion, industribyggnader och andra socialt sett viktiga objekt. En individuell angelägenhetsbedömning av föreslagen art anses emellertid lätt kunna drabba även angelägna företag, till följd varav förseningar och fördyringar uppstår och resurserna ej effektivt kan utnyttjas. Ett genomförande av regleringen anses vidare försvåra rationaliseringen inom byggnadsindustrin. En prioritering bör därför enligt motionärernas mening åstadkommas endast genom generellt verkande medel, t. ex. på finansieringssidan. Balans mellan tillgång och efterfrågan anses böra åvägabringas genom en hård och medveten aktion för att förbättra tillgången på utbildade arbetare. Motionärerna finner att tillräckligt starka skäl ej föreligger för den föreslagna lagändringen. I motionerna understrykes slutligen vikten av att förberedelserna för övergång till en på frivillig samverkan grundad säsongutjämning inom byggnadsindustrin fortsättes.

I motionerna I: 706 och II: 862 framhålles att beslutet om avveckling av den tidigare byggnadsregleringen hälsades med stor tillfredsställelse. Man förväntade också, sägs det, att regeringen skulle fortsätta på den inslagna vägen och under innevarande år föreslå ytterligare avveckling av gällande regleringar, inte minst på bostadsbyggnadsområdet. Mot bakgrunden härav finner motionärerna det mer än anmärkningsvärt att det nu framlägges ett lagförslag som i princip innebär en återgång till de under krigs- och efterkrigstiden tillämpade reglerings- och prioriteringssystem, på vilka bl. a. 1943 års lag grundades. Starka principiella betänkligheter anses kunna anföras mot ingrepp av det slag förslaget möjliggör. De praktiska erfarenheterna av ett dylikt regleringssystem anses också vara entydigt negativa. Motionärerna säger sig vara medvetna om att speciella åtgärder kan behöva vidtagas för att öka bostadsproduktionen i de av bostadsbristen hårdast drabbade regionerna. Ej heller byggbehovet inom exempelvis sjukvårdens och undervisningsväsendets områden får enligt motionärerna eftersättas. I den mån svårigheterna inom dessa byggnadssektorer beror på akut brist på arbetskraft, måste åtgärderna emellertid främst inriktas på att förbättra tillgången därav i de värst utsatta regionerna, något som icke vinnes genom den föreslagna regleringen. Bl. a. bör genom en utbyggnad av den frivilliga samverkan på byggnadsmarknaden möjliggöras en intensifierad förflyttning av arbetskraft. Enligt motionärernas mening bör den uppkomna situationen icke mötas med krisbetonade regleringsåtgärder utan med större till-

tro till byggnadsmarknadens parter. Detta torde, anser motionärerna, vara den enda möjligheten att åstadkomma den större aktivitet inom byggnadssektorn som fordras för att öka framför allt tillgången på nybyggda bostäder.

Riksdagen har vid olika tillfällen och senast i samband med 1961 års lagstiftning, varigenom giltighetstiden för byggnadsregleringslagen förlängdes, understrukit det önskvärda i att regleringen helt avskaffades. Under hänvisning till strävandena att trygga en jämn sysselsättning inom byggnadsbranschen har emellertid också framhållits att en sådan avveckling endast borde ske i den mån en motsvarande planering i annan ordning kommit till stånd. Dessa uttalanden får anses ha inneburit att riksdagen icke ansett att regleringen såsom tidigare skett borde utnyttjas i investeringsutjämnande eller lokaliseringspolitiskt syfte. Införandet av 1963 års lag har av riksdagen ansetts innebära ett steg i önskad riktning. Såsom framhållits i flera remissyttranden och i motionerna, innebär Kungl. Maj:ts förslag likväl i viss mån en återgång till den tidigare byggnadsregleringen. Mot bakgrund av riksdagens tidigare ställningstaganden i fråga om denna reglering finner utskottet i likhet med motionärerna att starka principiella betänkligheter måste anses föreligga mot ett sådant steg. Det föreslagna tillägget till 1963 års lag kan icke heller sägas stå i överensstämmelse med denna lagstiftnings allmänna grunder och syfte.

Vid bedömande av frågan, huruvida det av sakliga skäl kan vara motive- rat att genomföra den ifrågasatta regleringen, vill utskottet i likhet med vissa remissinstanser och motionärer till en början framhålla att erfarenheterna av den tidigare detaljregleringen icke är enbart positiva. Riksdagen underströk sålunda år 1952 i överensstämmelse med tidigare uttalanden i ämnet att byggnadsregleringen med dess individuella prövningsförfarande icke var i och för sig önskvärd, då den fordrade en tung och vidlyftig administrativ apparat och för den som berördes därav ofta framstod som tillkrånglad och irriterande. Såsom i motionerna I: 706 och II: 862 anföres har det också i praktiken visat sig omöjligt att finna några objektiva och allmänt acceptabla normer för en prioriteringsprövning av olika slag av byggnadsverksamhet. I det gemensamma remissyttrandet från byggnadsindustrins organisationer anföres att en prioritering endast med hänsyn till de olika byggnadernas ändamål och utan beaktande av produktionstekniska och byggnadsekonomiska faktorer medför ökade kostnader, som inte är försvarbara från vare sig samhällsekonomisk eller företagsekonomisk synpunkt. I likhet med motionärerna finner utskottet att det också måste befaras att regleringen får en produktionshämmande verkan. Med hänsyn bl. a. till att riksdagen nyligen understrukit vikten av att kraftfulla åtgärder vidtages för att få till stånd en ökning av bostadsproduktionen ter sig enligt utskottets mening en sådan verkan av regleringen särskilt betänklig.

Såsom på flera håll påpekats låter det sig emellertid över huvud taget icke göra att på grundval av det i propositionen framlagda materialet när-

mare bedöma regleringens verkningar. Det måste anses som en anmärkningsvärd brist i Kungl. Maj:ts förslag att däri icke anges vad som skall hänföras till mindre angelägna byggnadsobjekt. Det har i stället förutsatts att dessa skall specificeras i administrativ ordning. Av handlingar i ärendet framgår visserligen att vid förarbetena till förslaget regleringen ansetts böra omfatta profana och kyrkliga samlingslokaler, bensinstationer, garage och varuhus, som ej utgör bostadskomplement, parkerings-, kontors- och bankhus, kommunala förvaltningsbyggnader, sporthallar och andra idrottsanläggningar, enfamiljshus av lyxkaraktär samt fritidsbostäder. Det kan emellertid ej ens på dessa uppgifter bedömas vilka resurser i form av arbetskraft och kapital som tages i anspråk för sådana som mindre angelägna betecknade projekt. Vid remissbehandlingen har också påpekats att en reglering av föreslagen art sannolikt medför gränsdragningssvårigheter, som kommer att tynga och komplicera regleringens administration. Utskottet vill i detta sammanhang påpeka att av de angivna objekten endast enfamiljshus av lyxkaraktär utan vidare skulle kunna betecknas som mindre angelägna. Ej heller har som i motionerna I: 704 och II: 861 framhållits i propositionen närmare angivits vilken geografisk omfattning den föreslagna regleringen avses skola få. På sätt motionärerna funnit torde emellertid regleringen huvudsakligen vara avsedd för storstadsregionerna. Inom dessa kan självfallet förhållandena understundom bli sådana att tillgängliga resurser i första hand bör inriktas på de objekt som i motionerna I: 705 och II: 863 betecknas som socialt viktiga. En sådan prioritering bör dock, som i vissa fall redan skett, kunna åvägbringas utan stöd av en sådan lagbestämmelse, som föreslagits i propositionen.

Samhället har genom konjunktur- och finanspolitiska åtgärder avsevärda möjligheter att påverka realkapitalbildningen i allmänhet. Som ett led i stabiliseringssträvandena har också dessa möjligheter i viss utsträckning utnyttjats. Bl. a. tillämpar affärsbankerna f. n. på initiativ av riksbanken en restriktiv lånegivning. En icke oväsentlig del av investeringarna hänför sig vidare till den statliga sektorn och regleras till sin omfattning genom statliga beslut. Föreskrifter om begränsningar i detta hänseende har nyligen utfärdats. Ytterligare är omfattningen av viss annan investeringsverksamhet så gott som helt beroende av statsbidrag eller statliga lån. Icke heller härvidlag möter något hinder för staten att reglera storleken av investeringarna genom bidrags- och låneverksamheten. Slutligen kan staten bl. a. genom bostadskreditgivning utöva ett betydande inflytande över bostadsbyggandets omfattning. Såsom framhållits i motionerna I: 704 och II: 861 samt I: 705 och II: 863 är det genom åtgärder av denna generella natur som den erforderliga kontrollen över investeringsutvecklingen normalt bör utövas. Den eftersträlvade balansen mellan tillgång och efterfrågan på byggnadsmarknaden bör kunna vinnas genom fortsatta åtgärder på detta område i

förening med produktionsstimulerande åtgärder, bl. a. snabbutbildning av arbetskraft, och en aktiv lokaliseringspolitik.

Utskottet vill emellertid samtidigt fästa uppmärksamheten på nuvarande samhällsekonomiska läge i stort. De ökade risker för en inflationistisk utveckling som på sistone framträtt är enligt utskottets mening oroväckande. Situationen kan komma att kräva ytterligare inflationsbekämpande åtgärder, såsom en hårdare begränsning av de offentliga investeringarna och tillfälliga konjunkturpolitiska åtgärder. Med den byggnads- och bebyggelsepolitik som förts kan givetvis en kris inträffa för bostadsproduktionen och andra angelägna byggnadsobjekt inom exempelvis näringslivet, sjukvården och undervisningsväsendet. Erforderliga åtgärder bör emellertid ges en så smidig utformning som möjligt och sålunda inte drabba objekt av mindre samhällsekonomisk och arbetsmarknadspolitisk betydelse, såsom exempelvis byggande av kyrkor och samlingslokaler. I första hand bör generella åtgärder prövas även i en sådan krissituation. Utskottet finner det angeläget, att en skärpt beredskap hålles mot en befarad inflationsutveckling och att Kungl. Maj:t i god tid överväger olika åtgärder till en samlande lösning, därest inflationstendenserna under den närmaste tiden skulle tillta i styrka. På grund av det anförda finner utskottet i likhet med motionärerna att riksdagen bör avslå förevarande proposition. Såsom understrukits i motionerna I: 705 och II: 863 är det givetvis av vikt att åtgärderna för övergång till en på frivillig samverkan grundad säsongutjämning inom byggnadsindustrin fortsätter.

Utskottet får således hemställa,

att riksdagen med bifall till motionerna I: 704 och II: 861, I: 705 och II: 863 samt I: 706 och II: 862 måtte avslå förevarande proposition, nr 95.

Stockholm den 23 april 1964

På tredje lagutskottets vägnar:

HANS LEVIN

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Göran Karlsson, Svante Kristiansson, Knut Johansson, Åkesson, Herbert Larsson, Gunnar Pettersson, Holmberg och Axel Kristiansson;

från andra kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp, Nyberg, Svenning, Hamrin i Kalmar, Turesson*, Mattsson och Hammarberg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Göran Karlsson, Svante Kristiansson, Knut Johansson, Herbert Larsson, Levin, Johansson* i Torp, *Svenning och Hammarberg*, vilka ansett

a) att det avsnitt i utskottets utlåtande, som börjar på s. 9 med »I motionerna I: 704» och slutar med »inom byggnadsindustrin fortsätter», bort ha följande lydelse:

»Utskottet finner den föreslagna fullmaktslagstiftningen väl motiverad. Den avses som ett instrument som skall kunna tillgripas för att skapa erforderlig balans på byggnadsområdet inom de regioner där arbetskraftstillgången är otillräcklig för att kunna klara av de byggnadsprojekt som planeras.

Läget på byggnadsmarknaden kännetecknas, särskilt inom storstadsregionerna, av en stark efterfrågan på arbetskraft. Detta har medfört att staten och kommunerna sett sig nödsakade att inskränka eller senarelägga vissa byggnadsobjekt, varvid en del mycket angelägna sådana har måst skjutas på framtiden.

Inom den enskilda sektorn finns det för närvarande inte motsvarande möjligheter till ingripande för att uppskjuta en del mindre angelägna projekt. Detta har medfört att bl. a. bensinstationer, varuhus och banklokaler för att nämna några exempel, kunnat uppföras utan att hänsyn härvid har tagits till angelägenhetsgraden, medan man på den samhällliga sidan har fått avstå från angelägna byggnadsobjekt.

De medel som samhället nu har möjlighet att använda sig av är kreditrestriktioner. Dessa är emellertid icke tillräckliga på de orter där efterfrågan på arbetskraft är större än tillgången. Dessutom drabbar de i första hand bostadsbyggandet medan de däremot inte har samma effekt när det gäller den enskilda sektorn och dess önskemål att uppföra affärskomplex o. d., då de intressenter som står bakom dessa genom självfinansiering oftast kan ordna de för investeringsobjekten nödvändiga ekonomiska åtagandena. Utskottet finner för sin del att det inte kan vara rimligt att exempelvis uppskjuta angelägna sjukhusbyggen och andra viktiga samhällliga byggnader medan uppförande av enskilda, mindre angelägna byggnadsobjekt fritt får ske.

Utskottet finner i likhet med departementschefen, att i de lägen då överkonjunktur råder på vissa håll inom byggnadssektorn det måste finnas möjligt att temporärt kunna begränsa byggnadsverksamheten. För att så skall kunna ske måste samhället genom en fullmaktslagstiftning erhålla befogenheter. Utskottet betraktar det som naturligt att man därvid tillgriper lagstiftningsvägen, sedan andra vägar prövats och befunnits otillräckliga.

Såsom framhållits vid remissbehandlingen måste det åvila samhället att ansvara för att, då så befinnes nödvändigt, mindre angelägna byggnadsin-

vesteringar hålles tillbaka för att skapa utrymme för investeringar av större angelägenhetsgrad, främst då bostäder.

Genom den föreslagna fullmaktslagstiftningen kan också i viss utsträckning lokaliseringssynpunkterna tillgodoses. Om byggnationen helt får utvecklas utan några åtgärder från samhällets sida är det risk för att mindre attraktiva områden kommer i en sämre ställning än vad nu är fallet i förhållande till de mera expansiva orterna. Detta kan medföra att arbetskraften i ännu snabbare takt än nu lämnar avfolkningsområdena, varigenom ytterligare svårigheter skapas.

Den nuvarande, enbart för säsongutjämning avsedda lagen av år 1963 ger inte möjlighet till en effektiv lösning av denna fråga. Ej heller är den frivilliga samverkan som sker mellan arbetsmarknadens parter tillräcklig för att klara dessa problem. I likhet med departementschefen och flera remissinstanser finner utskottet att legala möjligheter måste skapas för att tidsförskjuta igångsättningen av vissa byggnadsobjekt. Den föreslagna lagen erbjuder sådana möjligheter och bör genomföras.

Som departementschefen anfört, bör regleringen icke tillämpas i vidare omfattning än vad det aktuella läget kräver. Förordnandet om igångsättningstillstånd bör därför begränsas till att avse endast de delar av landet där akut arbetskraftsbrist råder. Utskottet ansluter sig till vad departementschefen anfört om gränsdragningen mellan angelägna och mindre angelägna byggnadsobjekt. Bostadsbyggandet måste sålunda ges högsta möjliga prioritet och härvid skall också inräknas de för ett bostadsområde erforderliga anläggningarna i övrigt. Frågan om när igångsättningstillstånd skall tillgripas bör prövas från fall till fall och med hänsyn tagen till de lokala förhållandena. Ett intimt samarbete mellan kommunerna och länsarbetsnämnderna bör härvid upprätthållas, för att åstadkomma en smidig tillämpning av lagstiftningen. Eftersom denna utgör ett led i samhällets olika åtgärder för att åstadkomma en riktig fördelning av tillgängliga resurser på byggnadsmarknaden, är det enligt utskottets mening viktigt att åtgärderna grundas på en långsiktig planering av byggnadsverksamheten. Härvidlag är det av stor vikt att byggrådet blir i tillfälle att kontinuerligt följa frågan. På grund av det anförda finner utskottet att riksdagen bör, med avslag på de i ämnet väckta motionerna, bifalla förevarande proposition.

Som en remissinstans och departementschefen påpekat behöver den föreslagna lagstiftningen inte hindra eller ens nämnvärt påverka förutsättningarna för en fortsatt övergång till en helt på frivillig samverkan grundad säsongutjämning inom byggnadsområdet.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen med avslag å motionerna I: 704 och II: 861, I: 705 och II: 863 samt I: 706 och II: 862 måtte bifalla förevarande proposition, nr 95».