National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref

Statens
offentliga
utredningar
1970:33
Inrikes-
departementet

Medel för styrning av byggnads-verksamheten

SOU

Betänkande avgivet av Byggplaneringsutredninge
Stockholm 1970

Statens offentliga utredningar 1970

Kronologisk förteckning

1. Barns utemiljö. Tryckeribolaget. C.
2. Om stat och kyrka. Beckman. U.
3. Balanserad regional utveckling. Esselte. In.
4. Reformerad lärarutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
5. Statligt stöd till fiskehamnar. Esselte. Jo.
6. Ny livsmedelsstadga m.m. Del I, Förslag och motiv. Tryckeribolaget. S.
7. Ny livsmedelsstadga m.m. Del II. Bilagor. Tryckeribolaget. S.
8. Yrkesteknisk högskoleutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
9. Snöskotern-fordonet och föraren. Esselte. K.
10. Fria läromedel. Beckman. U.
11. Folktandvårdens utbyggande och reglering. Beckman. S.
12. Värnpliktstjänstgöringens civila meritvärde. Esselte. Fö.
13. Sveriges energiförsörjning. Energipolitik och organisation. Svenska Reproduktions AB. I.
14. Urbaniseringen i Sverige. Bilagedel I till Balanserad regional utveckling. Esselte. In.
15. Regionalekonomisk utveckling. Bilagedel II till Balanserad regional utveckling. Esselte. In.
16. Riksdagsgrupperna • Regeringsbildningen. Norstedt & Söner. Ju.
17. Ersättare för riksdagsledamöterna. Esselte. Ju.
18. Upphandling av byggnader. Del 2. Administrationen. Beckman. Fi.
19. Svensk FN-lag. Esselte. Ju.
20. Behörighet, meritvärdering, studieprognos. Specialundersökningar av kompetensfrågor. Esselte. U. (Utkommer senare.)
21. Vägar till högre utbildning. Esselte. U. (Utkommer senare.)
22. Pedagogisk utbildning och forskning. Berlingska Boktryckeriet, Lund. U.
23. Understödsföreningar. Svenska Reproduktions AB. Fi.
24. Rationell bensinhandel. Esselte. H.
25. Aspirationer, möjligheter och skattemoral. Göteborgs Offsettryckeri AB, Surte. Fi.
26. Körkort och körkortsregistrering. Norstedt & Söner. K.
27. Allmänna val på våren? Norstedt & Söner. Ju.
28. Tjänstgöringsbetyg. Norstedt & Söner. Fi.
29. Decentralisering av statlig verksamhet. Esselte. Fi.
30. Stordriftsfördelar inom industriproduktionen. Esselte. Fi.
31. Militära straff och disciplinmedel. Esselte. Ju.
32. Polisen i samhället. Esselte. Ju.
33. Medel för styrning av byggnadsverksamheten. Norstedt & Söner. In.

Anm. Om särskild tryckort ej anges är tryckorten Stockholm.

Statens offentliga utredningar
1970: 33
Inrikesdepartementet

Medel för styrning av byggnads-verksamheten

Betänkande avgivet av Byggplaneringsutredningen
Stockholm 1970

Stockholm 1970, Kungl. Boktryckeriet P A Norstedt & Söner

Till Statsrådet och chefen för inrikesdepartementet

Genom beslut den 6 oktober 1967 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att tillkalla högst fem sakkunniga med uppdrag att utreda frågor om planering av byggnads- och anläggningsverksamhetens omfattning och inriktning.

Med stöd av bemyndigandet tillkallade dåvarande chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Rune Johansson, den 2 november 1967 som sakkunniga statssekreteraren i inrikesdepartementet Reidar Tilert, generaldirektören hos statistiska centralbyrån Ingvar Ohlsson, överdirektören hos arbetsmarknadsstyrelsen Bertil Rehnberg, budgetchefen i finansdepartementet Bo Jonas Sjönander samt dåvarande planeringschefen i inrikesdepartementet Göte Svenson. Tilert utsågs att som ordförande leda utredningsarbetet.

Till sakkunnig efter Svenson, som entledigades den 13 augusti 1969 tillkallades samma dag rättschefen i inrikesdepartementet Rune Berggren.

Till sekreterare förordnades den 12 januari 1968 avdelningsdirektören Aksel Spendrup. Till biträdande sekreterare förordnades den 30 april 1969 forskningssekreteraren Bo Erlander.

I utredningens arbete har som experter deltagit expeditionschefen Claes-Göran Källner, kanslirådet Bengt Thufvesson och kammarrättsfiskalen Göran Atterwall. Den 28 maj 1968 förordnades som expert dåvarande departementsrådet Göran Waldau, som emellertid entledigades från uppdraget den 28 februari 1969.

Under arbetets gång har vi haft överläggning med byggarbetskraftsutredningen.

Vi får härmed överlämna vårt betänkande Medel för styrning av byggnadsverksamheten jämte bilagor.

Stockholm den 27 april 1970.

Reidar Tilert

Rune Berggren

Bertil Rehnberg

Ingvar Ohlsson

Bo Jonas Sjönander

A. Spendrup

Bo Erlander

Innehåll

Sammanfattning 9

Direktiven 15

Kapitel 1 *Byggnadsverksamheten* 19
1.1 Den totala byggnadsproduktionen 19
1.2 Byggnadsproduktionen sektorfördelad 20
1.3 Sysselsättningen totalt och regionalt 24
1.4 Sysselsättningens säsongvariationer 25
1.5 Arbetslöshet 30

Kapitel 2 *Mål och medel för styrningen av byggnadsverksamheten* 34
2.1 Mål 34
2.1.1 Säsongutjämning 34
2.1.2 Konjunkturutjämning .. 35
2.1.3 Regional fördelning 35
2.1.4 Sektorfördelning 36
2.2 Medel 36
2.2.1 Administrativa styrmedel 37
2.2.2 Ekonomiska styrmedel .. 37
2.3 Avgränsning av utredningsuppdraget 39

Kapitel 3 *Tillämpning och erfarenheter av administrativa styrmedel* 40
3.1 Byggnadsreglering 40
3.1.1 1943 års lagstiftning 40
3.1.2 1963 års lagstiftning 44
3.1.3 Erfarenheter 47
3.2 Rekommendationssystemet för säsongutjämning 56
3.2.1 Överenskommelse om sysselsättningsplanering, rekommendationssystemets innebörd och tillämpning 56
3.2.2 Räckvidd 57
3.2.3 Samordning med byggnadsregleringen 57
3.2.4 Erfarenheter 58
3.3 Dirigering av den statliga byggnadsverksamheten 59
3.3.1 Det statliga byggandets struktur 59
3.3.2 Säsongstyrning 60
3.3.3 Konjunkturstyrning 63
3.3.4 Regional styrning och sektorstyrning 66
3.4 Anordnande av beredskapsarbeten 67
3.4.1 Gällande bestämmelser, administration 67
3.4.2 Erfarenheter 68
3.5 Bostadspolitiken 72
3.5.1 Bostadsbyggnadsplanen .. 72
3.5.2 Regional och lokal fördelning 73
3.5.3 Fördelning under året .. 75
3.5.4 Erfarenheter 76

Kapitel 4 *Tillämpning och erfarenheter av ekonomiska styrmedel* 77
4.1 Investeringsavgifter 77
4.1.1 Investeringsavgifterna under 1950-talet 77
4.1.2 Investeringsavgiften åren 1967—1968 78

4.1.3 Investeringsbegränsande effekt 80
4.2 Investeringsfonder 81
4.2.1 Författningsbestämmelser 81
4.2.2 Administration och tillämpning 83
4.2.3 Erfarenheter 85
4.2.4. Anslutningen till investeringsfonderna 87
4.3 Statliga investeringsbidrag och statliga lån till kommunalt byggande 88
4.3.1 Gällande bestämmelser m. m. 89
4.3.2 Erfarenheter 90
4.4 Lokaliseringsstöd 93
4.4.1 Gällande bestämmelser, administration 93
4.4.2 Erfarenheter 94
4.5 Vinterbidrag 95
4.5.1 Gällande bestämmelser .. 95
4.5.2 Erfarenheter 96
4.6 Kungl Maj:ts lånekontroll enligt kommunallagen 97

Kapitel 5 *Uppskattning av nuvarande styrmedels räckvidd* 99
5.1 Inledning 99
5.2 Metodik 100
5.3 Säsongstyrning 101
5.4 Konjunkturstyrning 104
5.5 Regional styrning 106
5.6 Sektorstyrning 107
Appendix till kapitel 5: Beräkningar och antaganden vad avser sysselsättningens och säsongvariationernas fördelning på byggnadssektorer 109

Kapitel 6 *Beslutsunderlag* 113
6.1 Inledning 113
6.2 Konjunkturinstitutets prognoser avseende byggnadsverksamheten 114
6.2.1 Sammanställning och användning 114
6.2.2 Jämförelse mellan prognoser och utfall åren 1961—1968 115
6.3 Arbetsmarknadsverkets prognoser för byggarbetsmarknaden 117
6.3.1 Länsarbetsnämndernas prognoser 117
6.3.2 Arbetsmarknadsstyrelsens prognoser 119
6.4 Långtidsutredningarna 120
6.5 Den regionala utvecklingsplaneringen 122
6.5.1 Länsplanering 1967 122
6.5.2 Regionalpolitiska handlingsprogram 123
6.5.3 Försöksverksamhet med kommunalekonomisk långtidsplanering 124

Appendix till kapitel 6: Underlag och beräkningsmetoder för konjunkturinstitutets prognoser 127

Kapitel 7 *Styrmedlens verkningssätt och användbarhet* 132
7.1 Allmänna synpunkter på valet av medel 132
7.2 Administrativa styrmedel 133
7.2.1 Byggnadsreglering 133
7.2.2 Rekommendationssystemet för säsongutjämning 138
7.2.3 Beredskapsarbeten 140
7.2.4 Dirigering av statlig byggnadsverksamhet 140
7.2.5 Bostadspolitiken 142
7.3 Ekonomiska styrmedel 143
7.3.1 Allmänt om användningen av ekonomiska styrmedel 143
7.3.2 Säsongutjämning 146
7.3.3 Konjunkturstyrning 147
7.3.4 Regional styrning 148
7.3.5 Sektorstyrning 149
7.3.6 Tillämpningsproblem 149

Kapitel 8 *Utredningens förslag* 152
8.1 Inledning 152
8.2 Säsongutjämning 153
8.2.1 Sommaravgifter och vinterbidrag 153
8.2.2 Rekommendationssystemet 157
8.2.3 Statens byggande 157
8.2.4 Vinterbidrag till bostadsbyggandet 158
8.2.5 Styckebyggda statsbelånade småhus 158
8.3 Konjunkturstyrning 158
8.3.1 Bostadsbyggandet 159

8.3.2 Kommunernas byggande m. m. 159
8.3.3 Statens byggande 162
8.3.4 Det enskilda näringslivets byggande 163
8.3.5 Överföring av investeringsfonder inom koncern 165
8.4 Regional styrning 165
8.4.1 Åtgärder för att långsiktigt stimulera det enskilda näringslivets byggnadsinvesteringar i vissa regioner .. 166
8.4.2 Åtgärder för att långsiktigt dämpa det enskilda näringslivets byggnadsinvesteringar i vissa regioner .. 166
8.5 Sektorstyrning 167
8.6 Informationsunderlag för byggnadsverksamhetens styrning 167

Kapitel 9 *Specialmotivering till författningsförslagen* 169
9.1 Inledning 169
9.2 Lag om säsongutjämning av byggnadsverksamheten 169
9.3 Lag om konjunkturdeposition för byggnadsarbete 170
9.4 Lag om ändring i förordningen (1955: 256) om investeringsfonder för konjunkturutjämning 172
9.5 Lag om byggnadstillstånd 173

Bilagor

1 Byggnadsstyrelsens byggande 176
2 Byggarbetsnämnderna 181
3 Om skatter, avgifter och subventioner som styrmedel i byggplaneringen 193
4 Författningsförslag 221
Förslag till lag om säsongutjämning av byggnadsverksamheten.. 221
Förslag till lag om konjunkturdeposition för byggnadsarbete 223
Förslag till lag om ändring i förordningen (1955: 256) om investeringsfonder för konjunkturutjämning 227
Förslag till lag om byggnadstillstånd 229

Sammanfattning

I vårt uppdrag har ingått att se över medlen för styrningen av byggnadsverksamheten. Byggnadsinvesteringarna spelar en viktig roll för den ekonomiska utvecklingen och samhällsutvecklingen över huvud taget. Full sysselsättning, ekonomisk tillväxt, rättvis inkomstfördelning och en i olika hänseenden balanserad ekonomisk utveckling utgör överordnade mål för samhällsutvecklingen till vilka byggnadsproduktionen måste anpassas. Denna anpassning förutsätter en styrning av byggnadsverksamheten samtidigt som den medför restriktioner beträffande såväl valet av styrmedel som medlens tillämpning.

I utformningen av våra förslag har vi utgått från att de omedelbara syftena vid styrning av byggnadsverksamheten är följande, nämligen att

A motverka säsongsvängningar i byggnadsaktiviteten i överensstämmelse med samhällets sysselsättningspolitiska mål (säsongstyrning)

B påverka byggnadsinvesteringarna i konjunkturstabiliserande riktning i överensstämmelse med allmänt stabiliseringspolitiska mål (konjunkturstyrning)

C påverka byggnadsinvesteringarnas geografiska fördelning i överensstämmelse med målen för samhällets regionalpolitik (regional styrning)

D påverka byggnadsinvesteringarnas fördelning på skilda byggnadssektorer i överensstämmelse med samhällets ekonomiska och allmänt välfärdspolitiska mål (sektorstyrning)

A *Säsongstyrning*

A.1 Sommaravgifter och vinterbidrag

Nuvarande säsongstyrning täcker ca 60 % av byggnadsverksamheten. Vissa delar av byggandet som f. n. inte säsongstyrs spelar stor roll för säsongutvecklingen i branschen. För att förbättra och generalisera säsongstyrningen föreslår vi att sommaravgifter resp. vinterbidrag beräknas på utbetalda löner i byggnadsproduktionen under perioderna den 1 maj—den 15 november resp. den 16 november—den 30 april. Såväl avgifter som bidrag föreslås utgå med 10 % av lönesumman. Förslaget är så utformat att varken avgifter eller bidrag kommer att utgå vid jämn sysselsättning över året. Med undantag för byggandet i egen regi skall systemet omfatta all offentlig och enskild byggnadsverksamhet.

Det på avtal grundade systemet med rekommendationer till byggherrar och entreprenörer om lämpliga tidpunkter för byggnadsarbetenas igångsättning berörs inte direkt av vårt förslag. Men vi utgår från att parterna i nuvarande överenskommelse om byggarbetsnämnder kommer att vidta de ändringar i fråga om nämndernas verksamhet och rekommendationssystemets tillämpning som erfarenheterna av de båda

systemens samtidiga tillämpning kan ge anledning till.

Den föreslagna ekonomiska säsongstyrningen avses gälla även bostadsbyggandet. Vi föreslår därför att nuvarande vinterbidrag till bostadsbyggandet slopas.

A.2 Säsongstyrning av igångsättningen av statsbelånade hus

Meddelandet av statliga bostadslån till flerfamiljshus och gruppbyggda småhus samordnas f. n. med den av länsarbetsnämnderna bedrivna säsongstyrningen så att de i lånebesluten förutsatta igångsättningstiderna överensstämmer med länsarbetsnämndernas rekommendationer. Vi föreslår ingen ändring i denna ordning. Beträffande statliga lån till styckebyggda småhus föreligger ingen sådan samordning. Vi föreslår att lånebesluten även i dessa fall riktas in på en igångsättning som främjar jämn sysselsättning över året.

B *Konjunkturstyrning*

B.1 Bostadsbyggandet

Den speciella planering som enligt beslut vid 1969 års riksdag sker för bostadsbyggandet möjliggör enligt vår mening effektiv konjunkturstyrning. Vi utgår från att nybyggnadsvolymen även i fortsättningen skall styras genom dels låneramar för det statsbelånade bostadsbyggandet, dels igångsättningsramar för det privatfinansierade bostadsbyggandet i anslutning till byggnadsreglering. Huvudansvaret för konjunkturstyrningen av bostadsproduktionen skall således alltjämt ligga hos Kungl Maj:t. Såväl lånebeslut för statsbelånat som tillståndsgivning för privatfinansierat bostadsbyggande anser vi böra läggas hos en enda myndighet, bostadsstyrelsen.

B.2 Kommunernas byggande

För konjunkturstyrning av kommunernas byggande föreslår vi ett system med byggnadstillstånd som lämnas inom ramar fastställda av Kungl. Maj:t. Sådana ramar räknar vi med skall bli bestämmande för den kommunala nybyggnadsvolymen och dess regionala och sektoriella fördelning på såväl kort som lång sikt.

F. n. görs ramar för skolor, sjukhus och ålderdomshem. Det finns enligt vår mening förutsättningar för att redan i nuvarande läge beräkna ramar även för vatten- och avloppsanläggningar samt vägar och gator. Övriga investeringar kan tills vidare sammanfattas i en kollektiv ram. På liknande sätt som beträffande bostadsbyggandet bör dessa igångsättningsramar upprättas med olika tidsperspektiv. Minimiramar för tvåårsperioder bör sålunda fastställas och fördelas på objekt genom förhandsbesked om byggnadstillstånd. Beroende på konjunkturutvecklingen kan en påbyggnad ske med tilläggsramar för det närmaste året.

Igångsättningsramarna fördelas f. n. centralt på enskilda projekt i fråga om skolor, sjukhus och ålderdomshem. Vi förordar inga ändringar i det hänseendet. Övriga ramar bör av centrala instanser fördelas på län i likhet med vad som sker på bostadssektorn och fördelas på kommuner och byggnadsobjekt av en länsmyndighet. Länsstyrelsens allmänna bedömning och regionala planering bör ligga till grund för fördelningsbesluten. Vi föreslår att beslut i ärenden om byggnadstillstånd skall meddelas av länsarbetsnämnderna.

B.3 Statens byggande

Beträffande de statliga verkens byggande föreslår vi inte någon ändring i den metod som nu används för den årliga volymbestämningen. Det innebär att investeringsanslag och särskilda av Kungl. Maj:t utfärdade direktiv också i fortsättningen blir avgörande för detta byggandes omfattning och inriktning. Vissa svagheter föreligger i fråga om konjunkturstyrningen av byggnadsstyrelsens investeringar. Vi föreslår en översyn i detta avseende i syfte att skapa utrymme för bättre konjunkturanpassning av detta byggande.

Konjunkturstyrningen av de statliga bolagens byggnadsinvesteringar föreslås ske på samma sätt som det enskilda näringslivets enligt följande.

B.4 Det enskilda näringslivets byggande

För styrning av det privata byggandet föreslår vi införandet av konjunkturdepositioner. Systemet med depositioner kan ses som en komplettering av den ekonomiska konjunkturstyrning som f. n. sker medelst investeringsfonder. Enligt förslaget skall skyldighet kunna åläggas den som önskar genomföra byggnadsinvestering att göra konjunkturdeposition hos riksbanken när arbetet sätts igång. Konjunkturdepositionen skall införas under perioder då byggnadsverksamheten skall dämpas. Depositionen föreslås utgöra viss andel av byggnadskostnaden. För varje inbetalare upprättas ett räntelöst konto hos riksbanken.

Kontrollen över att konjunkturdeposition görs i föreskriven ordning föreslås knuten till de kommunala byggnadsnämndernas prövning av byggnadslov. Systemet begränsas därmed till att gälla ny-, till- och omstämmelserna om byggnadslov.

Depositionstiden föreslås generellt bli fem år. Efter denna tid skall depositionen återbetalas. Den skall emellertid kunna återbetalas tidigare, men dess användning skall då styras på liknande sätt som vid ianspråktagande av investeringsfond.

Innan man får praktiska erfarenheter av användningen av konjunkturdepositioner, saknas underlag för att bedöma om medlet är tillräckligt för att hålla tillbaka övertryck på storstadsregionernas byggnadsmarknad. Skulle depositionerna visa sig ha otillräcklig effekt, föreligger möjlighet att samtidigt tillämpa både byggnadsreglering och konjunkturdepositioner på den enskilda sektorn i dessa regioner. Depositionssystemet får i så fall funktionen att avlasta en del av trycket på regleringen och härigenom begränsa de problem som hänger samman med en långvarig reglering.

C *Regional styrning*

I och med att byggandet styrs genom beslut om igångsättningen av enskilda byggnadsobjekt föreligger medel att påverka också lokaliseringen av dessa objekt. Varje objekt specificeras nämligen med avseende på bl. a. geografisk belägenhet. Våra förslag beträffande medlen för konjunkturstyrning av byggnadsinvesteringarna kommer med denna utgångspunkt att innebära även regional styrning av nyinvesteringarna i bostäder, i kommunala nybyggnader och i huvuddelen av det statliga nybyggandet.

Även systemet med konjunkturdepositioner kan användas som ett regionalpolitiskt medel. Vi föreslår, att depositionsandelen i regioner där statsmakterna önskar långsiktigt dämpa utbyggnadstakten visserligen varieras med konjunkturen men bibehålls vid viss nivå även under konjunkturdämpning. Omvänt kan investeringar i regioner där statsmakterna önskar långsiktigt öka utbyggnaden utgöra grund för medgivande att ta deponerade medel i anspråk före den ordinarie femårsperiodens utgång. Vi har särskilt pekat på möjligheten att för investeringar i de sistnämnda regionerna använda medel som deponerats för investeringar i regioner där det regionalpolitiska målet är att dämpa utbyggnadstakten.

Den regionala utvecklingen beror i första hand av den allmänna efterfrågeutvecklingen inom vederbörande regioner. För att påverka denna efterfrågan krävs ett brett register av långsiktiga åtgärder som ligger utanför vårt uppdrag att behandla. Åtgärder för att styra byggnadsverksamheten bör samordnas med dessa mera allmänt efterfrågepåverkande åtgärder. Vi har emellertid velat understryka, att de till byggnadsverksamheten begränsade styråtgärderna inte kan ersätta en bredare upplagd påverkan på efterfrågan.

D *Sektorstyrning*

Med undantag för den ekonomiska säsongstyrningen genom sommaravgifter och vinterbidrag, som verkar generellt, har de styrmedel som vi har föreslagit den karaktären att de kan differentieras på skilda byggnadssektorer. Medlen ger härigenom möjlighet att på såväl kortare som längre sikt prioritera investeringar inom vissa sektorer och dämpa andra byggnadsinvesteringar. Vi har därför inte föreslagit särskilda medel

för att styra byggnadsinvesteringarnas sektorfördelning utan hänvisar i det hänseendet till de förslag som har lagts fram i anslutning till konjunkturstyrningen.

E. *Beslutsunderlag*

Vi har översiktligt redovisat det informationsunderlag och de prognoser för utvecklingen på byggnadsmarknaden som f. n. läggs till grund för styrningsbesluten.

En förbättring av detta beslutsunderlag kan enligt vår mening åstadkommas endast genom ett långsiktigt utvecklingsarbete. Ett sådant pågår på skilda händer. Vi har allmänt strukit under angelägenheten av att resurser ställs till förfogande för detta arbete. Vidare har vi rekommenderat att statistiska centralbyrån i samverkan med berörda myndigheter analyserar statistikbehovet i samband med byggnadsverksamhetens styrning och i vanlig administrativ ordning lägger fram förslag om förbättringar i nuvarande statistik.

Schematisk översikt över föreslagna styrmedel för byggnadsverksamheten

Sektor	Säsongstyrning Nybyggande och underhåll	Konjunkturstyrning Nybyggande	Regional styrning Nybyggande	Sektorstyrning Nybyggande
Bostads-byggandet	1. Sommaravgifter och vinterbidrag	1. Konjunktur-variabla låneramar	1. Regional fördelning från låneramar	1. Fastställande av låneramar
	2. Rekommendationer	2. Konjunktur-variabla igångsättningsramar (reglering)	2. Regional fördeldelning från igångsättningsramar	2. Fastställande av igångsättningsramar
	3. Samordning av lånebeslut med säsongstyrning			
Kommunernas byggande	*Entreprenörbyggande* 1. Sommaravgifter och vinterbidrag	1. Konjunktur-variabla igångsättningsramar (reglering)	1. Regional fördelning från igångsättningsramar (reglering)	1. Fastställande av igångsättningsramar
	2. Rekommendationer			2. Stimulansbidrag till investeringar för särskilda ändamål
	Egenregibyggande 1. Rekommendationer			
Statens byggande	*Entreprenörbyggande* 1. Sommaravgifter och vinterbidrag	1. Konjunktur-variabla medelsförbrukningsramar och, i vissa fall, byggnadsuppdrag	1. Objektvis prövning vid budgetbehandlingen	1. I politisk ordning fattade beslut om statliga aktiviteter
	2. Rekommendationer		2. Allmän politisk prövning av statlig verksamhets lokalisering	2. Budgetbehandling
	Egenregibyggande 1. Samråd med arbetsmarknadsverket			
Enskilt byggande	1. Sommaravgifter och vinterbidrag	1. Konjunktur-depositioner	1. Lokaliseringsstöd m. m.	1. Konjunktur-depositioner
	2. Rekommendationer	2. Investeringsfonder	2. Konjunktur-depositioner 3. Investeringsfonder	2. Investeringsfonder

Direktiven

Följande direktiv har lämnats för vårt arbete (anförande av chefen för inrikesdepartementet till statsrådsprotokollet den 6 oktober 1967).

Byggnadsverksamheten intar i många avseenden en nyckelställning i våra dagars samhälle. En väl balanserad byggnadsverksamhet utgör en stabiliserande faktor inom samhällsekonomin. Balansrubbningar kan å andra sidan få betydande verkningar på andra sektorer. Valet av byggnadsobjekt har vidare långsiktigt inflytande på bebyggelsen och på produktionsinriktningen. Byggnadsverksamheten måste därför oundvikligen vara föremål för en fortlöpande uppmärksamhet.

Enligt erfarenhet medför säsongmässiga och konjunkturella variationer att resurserna inom byggnadsverksamheten inte alltid utnyttjas tillfredsställande. Tidvis överansträngs produktionsapparaten med förlängda byggnadstider, stigande byggnadskostnader och andra olägenheter som följd. Vid andra tider utnyttjas inte kapaciteten helt. Med en bättre planering inom byggnadssektorn blir möjligheterna större att undvika olägenheter av nämnda slag. En förutseende planering behövs alltså såväl på längre som på kortare sikt för att man vid varje tillfälle smidigt skall kunna anpassa byggnadsverksamhetens volym till resurserna.

För att möjliggöra en prioritering och en anpassning av byggnadsverksamheten till resurserna har olika metoder tillämpats under de senaste decennierna. De statliga investeringarnas fördelning på olika sektorer bestäms i första hand genom statsmakternas beslut om anslag och investeringsramar. Fram till den 1 juli 1963 gällde lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete. Denna gav Kungl. Maj:t möjlighet att förordna att för i princip alla former av byggnads- och anläggningsarbete skulle krävas särskilt tillstånd (byggnadstillstånd). 1943 års lag ersattes den 1 juli 1963 av lagen den 31 maj 1963 (nr 268; ändr. 1964: 300, 1965: 809) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete. Sistnämnda lag, som på väsentliga punkter innebär en uppmjukning i förhållande till 1943 års lag, innehåller två fullmakter för Kungl. Maj:t.

Den ena fullmakten är permanent och ger Kungl. Maj:t möjlighet att förordna att byggnadsarbete inte får påbörjas inom visst område utan igångsättningstillstånd när säsongutjämning inte kan åstadkommas genom frivillig samverkan mellan arbetsmarknadens parter. Denna fullmakt är f. n. inte tagen i anspråk. Man försöker i stället att genom frivillig samverkan mellan byggarbetsmarknadens parter och under aktiv medverkan av arbetsmarknadsmyndigheterna åstadkomma en sådan fördelning av igångsättningstiderna att jämn sysselsättning över året uppnås. Lokala byggarbetsnämnder ger i detta syfte rekommendationer om

lämplig igångsättningstid för varje enskilt byggnadsprojekt.

Enligt den andra fullmakten äger Kungl. Maj:t förordna att byggnadsarbete av visst slag inte får påbörjas utan tillstånd. Förutsättningen för sådant förordnande är att det råder allvarlig brist på arbetskraft i byggnadsindustrin eller att det föreligger annat avsevärt hinder för byggnadsverksamheten. Med stöd av denna fullmakt har Kungl. Maj:t förordnat att igångsättningstillstånd skall fordras för att påbörja byggnadsarbeten avseende affärs- och kontorshus, vissa slags kommunala byggnader, samlingslokaler m. m. För andra byggen behövs inte igångsättningstillstånd. Till denna sektor hör främst bostäder och industribyggen.

Syftet med den nämnda regleringen av byggnadsverksamheten har skiftat från tid till annan. I anslutning därtill har regleringen växlat i omfattning och utformning. Det är inte möjligt att siffermässigt belysa i vilken utsträckning regleringen har medverkat till att den vid olika tidpunkter åsyftade styrningen av investeringsverksamheten nåtts, eftersom utvecklingen inom byggnadsverksamheten samtidigt påverkats av bl. a. konjunkturväxlingarna och den tekniska utvecklingen. Den säsongutjämning, som har uppnåtts under de senaste decennierna, torde dock till stor del vara ett resultat av regleringen. Denna utjämning har varit utomordentligt värdefull såväl för att bereda jämn sysselsättning inom byggnadssektorn som för hela samhällsekonomin.

Erfarenheterna av byggarbetsnämndernas verksamhet får nu anses vara tillräckliga för att nämndernas funktionsduglighet skall kunna bedömas. Även systemet med krav på igångsättningstillstånd för vissa delar av byggnadsverksamheten har nu tillämpats så länge att erfarenheterna bör kunna ge vägledning för att bedöma dess lämplighet som planeringsinstrument.

1967 års riksdag beslöt att införa en tidsbegränsad investeringsavgift vid uppförande av affärs- och kontorshus, kommunala förvaltningsbyggnader, samlingslokaler m. m. Syftet var att uppskjuta avgiftsbelagda byggen till en senare tidpunkt. Genom dispensförfarande kan avgiften tillämpas selektivt.

Såväl kravet på igångsättningstillstånd som investeringsavgiften ger statsmakterna möjlighet att påverka byggnadsverksamhetens omfattning. I och med att vissa delar av byggnadssektorn begränsas bereds utrymme för expansion inom andra delar. Därmed påverkas också byggnadsverksamhetens inriktning. Vid bristande investeringsvilja kan byggnadsverksamheten stimuleras bl. a. genom medgivande att ta i anspråk investeringsfonderna och genom att det offentliga byggandet ökas.

Byggnadsverksamheten torde framdeles liksom hittills komma att inta en nyckelposition inom samhällsekonomin. Någon form av samhälleligt inflytande på inriktningen och volymen av investeringarna inom denna viktiga del av näringslivet är ofrånkomlig. Från denna utgångspunkt och på grundval av de slutsatser som kan dras av hittillsvarande åtgärder bör det utredas vilka metoder som i framtiden bör tillämpas för att tillförsäkra samhället sådant inflytande. I fråga om valet av de medel som skall användas i detta syfte bör utredningen vara förutsättningslös. Utredningsuppdraget bör anförtros särskilt tillkallade sakkunniga.

Om de sakkunniga finner att det fortfarande behövs åtgärder, som gör det möjligt att reglera igångsättningen av de enskilda byggnadsprojekten, bör prövas om en lagstiftning härom bör omfatta hela byggnadsverksamheten eller endast delar därav. Handläggningsfrågorna bör tillmätas stor betydelse. Det är angeläget att rationaliseringssträvandena inom byggnadsverksamheten inte motverkas. Vidare bör den administrativa belastningen på de samhälleliga organen och byggnadsverksamhetens utövare bli så liten som möjligt. Den nuvarande verksamheten för att på frivillig väg åstadkomma säsongutjämning bör även prövas.

För en rad investeringar fastställes ramar. Detta gäller t. ex. bostäder, skolor, sjukhus, vägar m. m. Investeringsutrymmet inom dessa ramar fördelas på län och kom-

muner av olika statliga organ. Besluten om ramarna innebär liksom besluten om igångsättningstillstånd att investeringsresurser fördelas på sektorer och geografiska områden. De sakkunniga bör när det gäller de organisatoriska formerna för planeringen av byggnadsverksamheten beakta behovet av samråd och gemensamt underlag för dessa olika fördelningsbeslut.

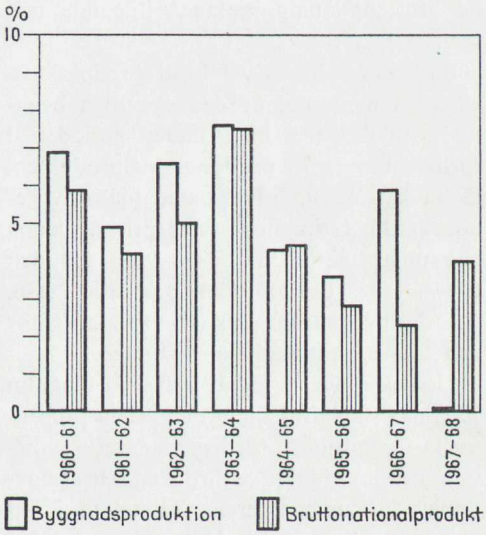
Försök med ett mera samlat planeringssystem har påbörjats i länen som ett led i utvecklingen av lokaliseringspolitiken. Härvid undersöks bl. a. om man genom att utvidga de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen till mera allmänna investeringsprogram kan erhålla ett enhetligt underlag för planeringen av de samhälleliga investeringarna. De sakkunniga bör med beaktande av resultaten av dessa pågående försök söka utforma ett informationssystem för planeringen av byggnadsverksamheten.

1 Byggnadsverksamheten

Byggnadsverksamheten,[1] varmed förstås i huvudsak den aktivitet som äger rum ute på byggnadsplatserna, svarar f. n. för ca 10 % av den totala produktionen av varor och tjänster och för ungefär samma andel av den totala sysselsättningen. Då inräknas enbart den egentliga byggnadsproduktionen, dvs. utan den insats av varor och tjänster som kommer från andra näringsgrenar. Inklusive dessa tillskott utifrån uppgår produktionsvärdet till ungefär det dubbla. När vi i detta och följande kapitel behandlar byggnadsproduktionen, kommer vi mestadels att uppehålla oss vid produktionsvärdet inklusive utifrån kommande varor och tjänster. Uppgifterna om sysselsättning och arbetslöshet avgränsas däremot till den egentliga byggnadsproduktionen.

I det följande redovisas olika sidor av byggnadsverksamheten. Dess utveckling under 1960-talet, totalt och inom olika sektorer[2] och regioner, återges i avsnitten 1.1—1.3. Sysselsättningens säsongvariationer behandlas i avsnitt 1.4, och i avsnitt 1.5 redovisas arbetslösheten bland byggnadsarbetare.

Diagram 1: 1. Byggnadsproduktion och bruttonationalprodukt åren 1960—1968
Årlig procentuell förändring i fasta priser



1.1 *Den totala byggnadsproduktionen*

Enligt de av statistiska centralbyrån sammanställda nationalräkenskaperna uppgick det totala värdet av byggnadsproduktionen år 1968 till ungefär 27 miljarder kr. Detta s. k. bruttoproduktionsvärde är inte detsamma som värdet av den produktion, som sker *inom* byggnadsverksamheten. Insatsvaror av olika slag levereras från den övriga industrin eller importeras. Vidare efterfrågar byggnadsverksamheten tjänster av skilda

[1] Med byggnadsverksamhet avses i det följande såväl byggnads- som anläggningsverksamhet.

[2] Uttrycket byggnadssektor eller sektor används i det följande med tanke på antingen byggherrekategori — stat, kommun, enskild — eller byggnadernas mera specifika användningsområde, t. ex. bostäder, sjukvård, vägar etc.

		1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Bruttoproduktion	%	19,3	19,5	19,6	20,1	20,4	20,3	20,3	20,6	19,9
Egentlig byggnadsproduktion	%	8,2	8,3	8,8	9,0	8,9	9,2	9,3	9,8	9,3

slag. Enligt nationalräkenskapernas beräkningar består drygt hälften av byggnadsverksamhetens bruttoproduktionsvärde av varor och tjänster levererade från andra delar av näringslivet. Bruttoproduktionsvärdet reducerat för denna förbrukning av utifrån kommande varor och tjänster ger ett mått på den egentliga byggnadsproduktionens värde. Detta uppgick år 1968 till 12,6 miljarder kr. Ovanstående tal anger byggnadsverksamhetens bruttoproduktion resp. egentlig byggnadsproduktion uttryckta som % av bruttonationalprodukten[1] (löpande priser).

Som synes har såväl bruttoproduktionsvärdet som värdet av den egentliga byggnadsproduktionen ökat under perioden i förhållande till bruttonationalprodukten. Detta kan också belysas med hjälp av genomsnittlig årsökning i fasta priser. Denna var under perioden 1960—1968 5,0 och 6,0 % för bruttoproduktionsvärde resp. egentlig byggnadsproduktion mot 4,5 % för den totala bruttonationalprodukten.

Utvecklingen år för år belyses i diagram 1: 1, där staplarna anger den årliga procentuella förändringen för byggnadsverksamhetens bruttoproduktionsvärde och bruttonationalprodukten. Överensstämmelsen i ökningstakt olika år för byggnadsproduktion och bruttonationalprodukt har varit relativt god under stor del av perioden.

1.2 *Byggnadsproduktionen sektorfördelad*

Byggnadsproduktionen[2] år 1968 fördelad på sektorer samt med uppdelning på nybyggande och underhåll anges i tabell 1: 1. Som synes dominerar två stora sektorer, bostadsbyggande och kommunalt byggande[3], med andelar om närmare 35 resp. drygt 25 %. Till kommunalt byggande har då inte räknats kommunalägda bostäder och industriföretag. Det statliga byggandet, definierat som affärsverkens och myndigheternas byggande, således exklusive statliga aktiebolag, svarade för drygt 15 % av det totala byggandet. Övrigt byggande uppgick till knappt 25 %. Egentlig industri svarade för närmare 9 % och handeln för närmare 8 %. I handel ingår då bl. a. flertalet fristående, privata kontorsbyggnader.

Av tabell 1: 1 framgår också fördelningen på nybyggande och underhåll. Totalt utgjorde nybyggandet 77 % och reparationer och underhåll 23 % av den totala byggnadsproduktionen.

I tabell 1: 2 anges de olika byggnadssektorernas utveckling åren 1960—1968. I tabellen jämförs även de olika sektorernas andelar åren 1960 och 1968 av den totala byggnadsproduktionen.

Den kommunala byggnadsverksamheten har under perioden uppvisat en avsevärd expansion, i genomsnitt 9,2 % i årlig ökningstakt, vilket är väsentligt högre än tillväxten i den totala byggnadsproduktionen, 5,0 %. Kommunsektorn har ökat sin andel från 20 % år 1960 till närmare 27 % år

[1] Bruttonationalprodukten (BNP) beräknas från dels produktionssidan, dels användningssidan. Vid beräkningen från produktionssidan utgör värdet av den egentliga byggnadsproduktionen, erhållet som bruttoproduktionsvärdet minus värdet av utifrån kommande varor och tjänster, byggnadsverksamhetens bidrag till BNP. Beräkningen från användningssidan utgör en summering av total konsumtion, investering, lagerförändring och export med avdrag för import. Av byggnadsverksamhetens bruttoproduktionsvärde inräknas allt nybyggande i BNP men endast en mindre del av byggnadsunderhållet. Byggnadsverksamhetens bruttoproduktion är sålunda större än vad som ingår i BNP vid beräkningen från användningssidan. Det har ändå ansetts av värde att ställa bruttoproduktionen i relation till BNP.

[2] Här avses byggnadsverksamhetens bruttoproduktionsvärde.

[3] Med kommunalt och statligt byggande avses byggande för kommunala resp. statliga ändamål vare sig det sker i egen regi eller genom entreprenör.

Tabell 1:1. Byggnadsproduktionens fördelning på sektorer samt på nybyggande och underhåll år 1968

1968 års prisnivå

	Milj. kr.			Procentuell andel av den totala byggnadsproduktionen		
	Nybyggande	Underhåll	Summa	Nybyggande	Underhåll	Summa
Permanenta bostäder	7 503	1 351	8 854	27,8	5,0	32,8
därav: flerfamiljshus, nybyggande	4 587			17,0		
småhus, nybyggande	2 593			9,6		
ombyggnad	323			1,2		
Statligt byggande[1]	2 473	1 835	4 308	9,2	6,8	16,0
Kommunalt byggande[1]	6 244	992	7 236	23,1	3,7	26,8
Övrigt byggande	4 572	2 051	6 623	16,9	7,5	24,4
därav: egentlig industri	1 859	494	2 353	6,9	1,8	8,7
handel m. m.	1 366	707	2 073	5,0	2,6	7,6
privat jordbruk och skogsbruk	189	536	725	0,7	2,0	2,7
fritidshus	812	105	917	3,0	0,4	3,4
övrigt	346	209	555	1,3	0,7	2,0
Totalt	20 792	6 229	27 021	77,0	23,0	100,0

[1] Exklusive bostäder och industri.

Anm. I *handel m. m.* ingår förutom varuhandel bl. a. bank- och försäkringsverksamhet samt hotell och restauranger. I *övrigt* ingår bl. a. privatägda kraftverk. Uppgifterna för nybyggande skiljer sig från de av nationalräkenskaperna redovisade nybyggnadsinvesteringarna däri att vissa delar av privat skogsbruk inte ingår, medan däremot allt militärt byggande är inkluderat.

Källa: Nationalräkenskaperna, statistiska centralbyrån.

Tabell 1: 2. Byggnadsproduktionens utveckling åren 1960—1868 med uppdelning på sektorer samt sektorernas andel 1960 respektive 1968 av den totala byggnadsproduktionen

Nybyggande och underhåll

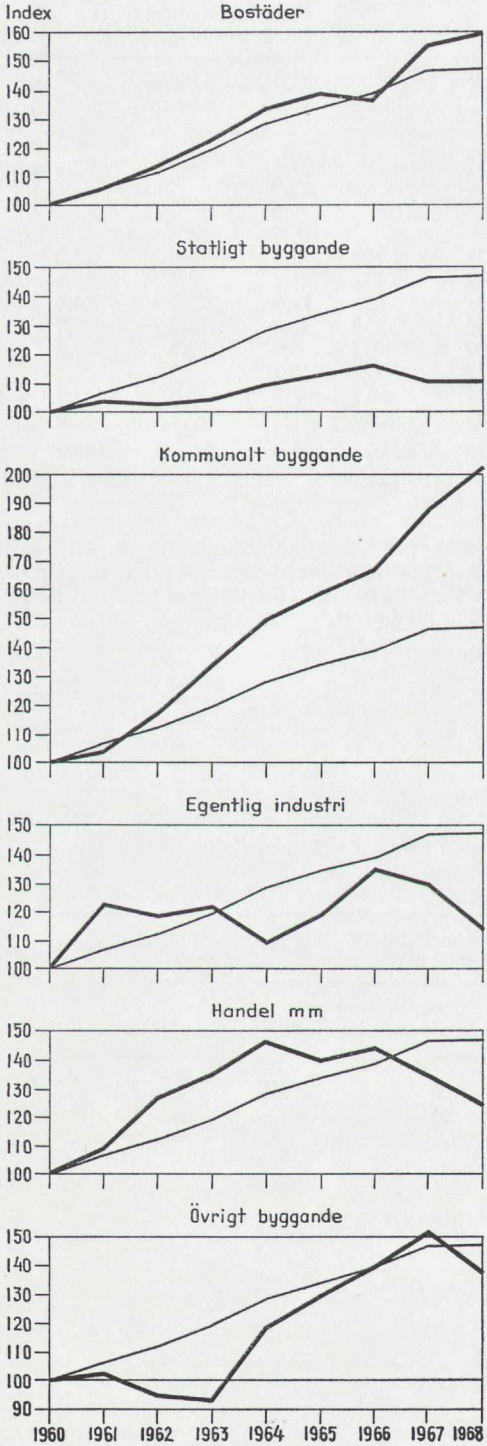
	Procentuell förändring i fasta priser 1960—1968		Procentuell andel i löpande priser	
	hela perioden	genomsnittlig årsförändring	1960	1968
Permanenta bostäder	59,4	6,0	30,4	32,8
därav: flerfamiljshus, nybyggande	64,2	6,4	15,4	17,0
småhus, nybyggande	78,7	7,5	8,1	9,6
Statligt byggande[1]	10,4	1,2	20,9	16,0
Kommunalt byggande[1]	101,6	9,2	20,0	26,8
Övrigt byggande	23,9	2,7	28,7	24,4
därav: egentlig industri	13,6	1,6	11,1	8,7
handel m. m.	23,6	2,7	9,1	7,6
fritidshus	106,7	9,5	2,4	3,4
övrigt	9,6	1,1	6,1	4,7
Totalt	47,4	5,0	100,0	100,0

[1] Exklusive bostäder och industri.

Källa: Nationalräkenskaperna, statistiska centralbyrån.

Diagram 1: 2. Byggnadsproduktionens utveckling inom olika sektorer åren 1960—1968

Index: 1960 = 100. Fasta priser



1968. Byggandet av permanenta bostäder har uppvisat en något större ökning än den genomsnittliga för samtliga sektorer och ökade sin procentuella andel från drygt 30 % till närmare 33 %. Även byggandet av fritidshus har uppvisat hög ökningstakt.

För övriga sektorer anges lägre ökningstakt än den genomsnittliga. Det statliga byggandet har karakteriserats av låg genomsnittlig ökningstakt, 1,4 % per år. Den statliga andelen av byggnadsproduktionen minskade från knappt 21 % år 1960 till 16 % år 1968. Även för industribyggandet och handelns byggande anges låg årlig tillväxt, 1,6 resp. 2,7 %.

I diagram 1: 2 anges som kurvor de olika sektorernas utveckling åren 1960—1968. Kurvorna är baserade på indextal med år 1960 som bas. I varje sektordiagram är utvecklingen för den totala byggnadsproduktionen inlagd som en tunn kurva.

Bostadsbyggande samt statligt och kommunalt byggande har uppvisat förhållandevis jämn utveckling. Bostadsbyggande och kommunalt byggande har vissa år verkat konjunkturdämpande men andra år haft motsatt effekt. Under dämpningsåren 1962 och i synnerhet 1967 ökade byggandet inom bägge sektorerna avsevärt. Å andra sidan utmärktes dessa sektorer av tämligen kraftig expansion även under högkonjunkturperioden 1964—1965.

Utvecklingen av det statliga byggandet har i viss mån verkat förstärkande på konjunktursvängningarna under 1960-talet, även om fluktuationerna inom statligt byggande inte har varit särskilt starka. En mer nyanserad bild av det statliga byggandets effekt på byggnadsmarknaden erhålls om televerket exkluderas. Televerkets byggnadsverksamhet består till allra största delen av teleanläggningar av olika slag, arbeten som i vanligt språkbruk inte räknas som egentliga byggnads- och anläggningsarbeten. Televerkets byggande har uppvisat avsevärda fluktuationer under 1960-talet. Det statliga byggandet exklusive televerket redovisas i diagram 1: 3. Frånsett nedgången under lågkonjunkturåret 1962 har detta byggande legat på ungefär oförändrad nivå.

Tabell 1:3. Utveckling åren 1960—1968 inom olika delar av kommunalt byggande

Exklusive bostäder och industri.

	Milj. kr., löpande priser		Procentuell förändring i fasta priser 1960—1968	
	1960	1968	hela perioden	genomsnittlig årsförändring
Nybyggande	2 096	6 244	114,2	10,0
därav: undervisning	415	1 071	86,0	8,1
hälso- och sjukvård	228	1 044	229,1	16,1
vägar och gator	281	864	129,7	11,0
vatten, avlopp, renhållning	417	1 250	109,8	9,7
exploateringsverksamhet	59	219	175,4	13,5
el-, gas- och värmeverk	197	523	84,1	7,9
socialvård	91	421	232,9	16.2
kyrklig verksamhet	49	102	55,6	5,7
fritidsverksamhet[1]	78	251	138,7	11,5
brandväsen, rätts- och polisväsen	21	16	—45,0	—7,2
allmän förvaltning	97	254	91,2	8,4
övrigt	163	229	—1,9	—0,2
Underhåll	490	992	48,2	5,0
Totalt	2 586	7 236	101,6	9,2

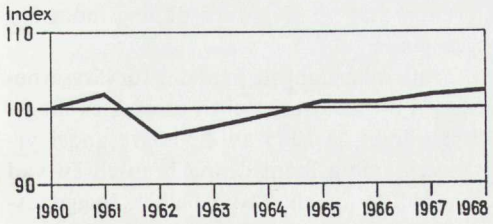
[1] Sport- och idrottsanläggningar, simhallar och friluftsbad, teatrar, folkbibliotek, muséer, parker.

Källa: Nationalräkenskaperna, statistiska centralbyrån.

Utvecklingen av industrins och handelns byggande samt byggandet i övrigt har under 1960-talet varit ojämn. Industribyggandet ökade starkt under högkonjunkturåret 1961 och låg sedan i stort sett kvar vid den höga nivån under den följande konjunkturdämpningen. Under högkonjunkturperioden 1964—1965 sjönk industribyggandet. Den därefter inträffade expansionen skedde mot konjunkturen. Under konjunkturdämpningen åren 1967—1968 skedde dock en nedgång i industribyggandet.

Diagram 1: 3. Utvecklingen av det statliga byggandet exklusive televerket åren 1960—1968

Index: 1960 = 100. Fasta priser



Byggandet för handeln expanderade kraftigt under första delen av 1960-talet. Fr. o. m. år 1965 bröts denna utveckling, vilket får ses som en effekt av den förda restriktiva politiken, i första hand igångsättningsregleringen. Under inverkan av den år 1967 införda investeringsavgiften minskade handelns byggande åren 1967 och 1968.

Övrigt byggande har i övervägande utsträckning utvecklats parallellt med konjunktursvängningarna under 1960-talet.

Det kommunala byggandets struktur och utveckling under perioden 1960—1968 redovisas i tabell 1: 3. Starkast expansion har nybyggnadsinvesteringarna inom hälso- och sjukvård samt socialvård haft. Ökningarna inom dessa områden har varit i genomsnitt 16 % om året och omfattningen var år 1968 mer än tre gånger så stor som år 1960. I talen för det kommunala sjukhusbyggandets ökning ingår dock en omflyttningseffekt — landstingen har under perioden övertagit mentalsjukvården från staten. Andra betydelsefulla investeringsökningar har avsett undervisning, vägar och gator samt vatten,

Tabell 1: 4, Medeltal sysselsatta med byggnadsverksamhet åren 1960—1968

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
1 000-tal	301,1	302,4	312,1	322,0	334,4	353,2	358,1	360,6	364,0
Index: 1960 = 100	100,0	100,4	103,7	106,9	111,1	117,3	118,9	119,8	120,9
Byggnadsverksamhetens andel i % av den totala sysselsättningen	8,4	8,4	8,6	8,9	9,1	9,5	9,7	9,8	9,9

Källa: Nationalräkenskaperna, statistiska centralbyrån.

avlopp och renhållning. Det rör sig här om genomsnittliga ökningstal på mellan 8 och 11 % om året och en ungefärligen fördubblad byggnadsvolym från år 1960 till år 1968. Skolbyggandets uppgång hänger i första hand samman med skolreformerna. De ökade investeringarna i vägar, vatten och avlopp m. m. får ses mot bakgrund av bostadsbyggandets expansion. Även exploatering av nya markområden och investeringar för fritidsverksamhet har ökat starkt. För byggnadsunderhåll anges svagare ökning än för nybyggandet totalt, 5 % om året mot 10 % för nybyggnadsinvesteringarna.

1.3 *Sysselsättningen totalt och regionalt*

Antalet sysselsatta med byggnadsverksamhet har i nationalräkenskaperna beräknats till drygt 360 000 i genomsnitt under år 1968. Av dessa utgjorde företagare drygt 40 000 och anställda 320 000. Med stöd av bl. a. arbetskraftsundersökningarna kan de anställdas fördelning på arbetare och tjänstemän uppskattas till i runt tal 275 000 arbetare och resten tjänstemän.

Byggnadssysselsättningens utveckling under perioden 1960—1968 redovisas i tabell 1: 4 enligt nationalräkenskapernas beräkningar. Ökningen under perioden var 20,9 % eller i genomsnitt 2,4 % om året. Samtidigt beräknas den totala sysselsättningen inom landet ha ökat med 2,6 % under perioden eller 0,3 % om året. Den starkare expansionen inom byggnadsverksamheten belyses i tabell 1: 4 med andelen sysselsatta inom byggnadsverksamhet i % av den totala sysselsättningen vart och ett av åren 1960—1968. Andelen har ökat successivt från 8,4 % år 1960 till 9,9 % år 1968.

Sysselsättningens regionala fördelning och utveckling kan belysas med folkräkningarna åren 1960 och 1965. Därvid har valts att gruppera landet i tre länsgrupper, nämligen storstadslän, skogslän och övriga län. Storstadslänen omfattar Stockholms, Malmöhus och Göteborgs- och Bohus län. Skogslänen består av Värmlands och Kopparbergs län samt norrlandslänen. Folkräkningarna anger följande antal förvärvsarbetande inom byggnadsverksamhet för de tre länsgrupperna. Uppgifterna för den totala sysselsättningen skiljer sig från de i tabell 1: 4 redovisade på grund av bl. a. definitionsskillnader.

	Sysselsatta inom byggnadsverksamheten		Procentuell förändring
	1960	1965	1960—1965
Storstadslän	96 086	116 955	21,7
Skogslän	86 380	81 080	—6,1
Övriga län	112 527	132 243	17,5
Totalt	294 993	330 278	12,0

Skogslänen karakteriseras således enligt folkräkningarna av minskande sysselsättning inom byggnadsverksamheten, kontrasterande mot relativt stark ökning inom övriga landet.

Trots minskningen i antalet förvärvsarbetande i byggnadsbranschen utmärktes skogslänen ännu år 1965 av en högre andel yrkesverksamma inom denna bransch än vad som gällde för riket som helhet. Byggnads-

verksamhetens andel (%) av det totala antalet förvärvsarbetande anges nedan för de tre länsgrupperna samt för riket enligt folkräkningarna åren 1960 och 1965:

	1960	1965
Storstadslän	8,3	9,2
Skogslän	11,8	11,2
Övriga län	8,3	9,1
Totalt	9,1	9,6

Utvecklingen efter år 1965 kan belysas med arbetskraftsundersökningarna. Nedan anges i procent byggnadsverksamhetens andel av den totala sysselsättningen enligt de utökade arbetskraftsundersökningarna åren 1966—1968. De utnyttjade undersökningsresultaten är de som anpassats till folkräkningens definitioner.

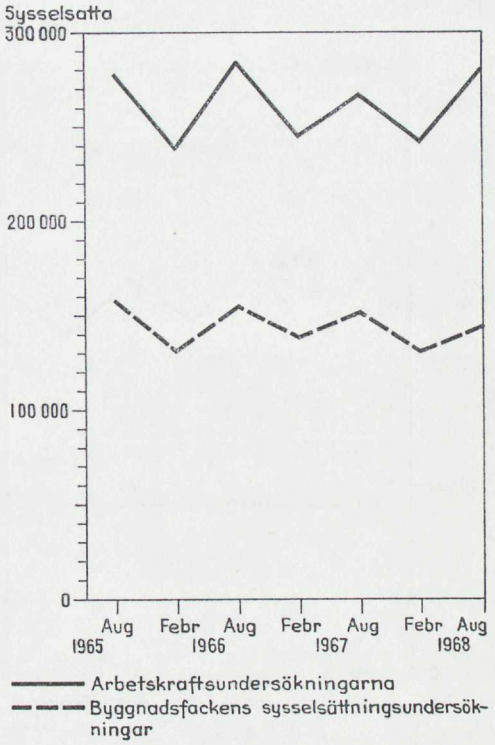
	1966	1967	1968
Storstadslän	10,0	10,0	9,7
Skogslän	10,7	10,5	11,1
Övriga län	9,3	9,2	9,1
Totalt	9,9	9,8	9,8

Enligt arbetskraftsundersökningarna skulle de regionala skillnaderna i utveckling — med minskande andel sysselsatta inom byggnadsproduktionen i skogslänen och ökande i landet i övrigt — inte ha fortsatt under åren 1966—1968.

1.4 *Sysselsättningens säsongvariationer*

Säsongvariationerna i byggnadsverksamheten skall i det följande belysas med stöd av Byggfackens utredningsavdelnings sysselsättningsundersökningar, statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar samt Svenska byggnadsindustriförbundets ackordsstatistik. Av dessa statistiker täcker endast arbetskraftsundersökningarna in hela byggnadsproduktionen. Arbetskraftsundersökningarna kan dock inte användas för att studera sysselsättningen mera i detalj. För det ändamålet har framförallt Byggfackens

Diagram 1: 4. Sysselsatta byggnadsarbetare enligt arbetskraftsundersökningarna och Byggfackens sysselsättningsundersökningar



Anm. Antal sysselsatta byggnadsarbetare enligt arbetskraftsundersökningarna åren 1965 och 1966 har antagits utgöra viss andel av det totala antalet anställda inom byggnadsverksamhet.

undersökningar kommit till användning. Det bör dock uppmärksammas, att detta material gäller enbart medlemmar i Byggnadsarbetare-, Målare- och Elektrikerförbunden och täcker ca 60 % av byggnadsarbetarna totalt. Bl. a. ingår således inte Vägarbetare- och Kommunalarbetareförbundens medlemmar.

Enligt arbetskraftsundersökningarnas uppgifter för februari, maj, augusti och november varierar den totala byggnadssysselsättningen regelmässigt under året med en lägsta nivå i februari och högsta i augusti. Säsongvariationerna mellan februari och augusti belyses i diagram 1: 4 med uppgifter från arbetskraftsundersökningarna och Byggfackens utredningsavdelnings sys-

Diagram 1: 5. Sysselsatta byggnadsarbetare enligt Byggfackens sysselsättningsundersökningar med viss uppdelning på arbetarekategorier

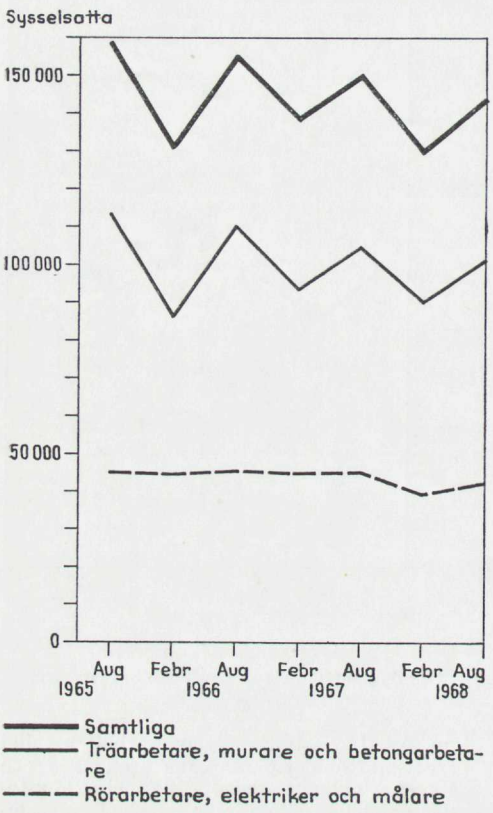
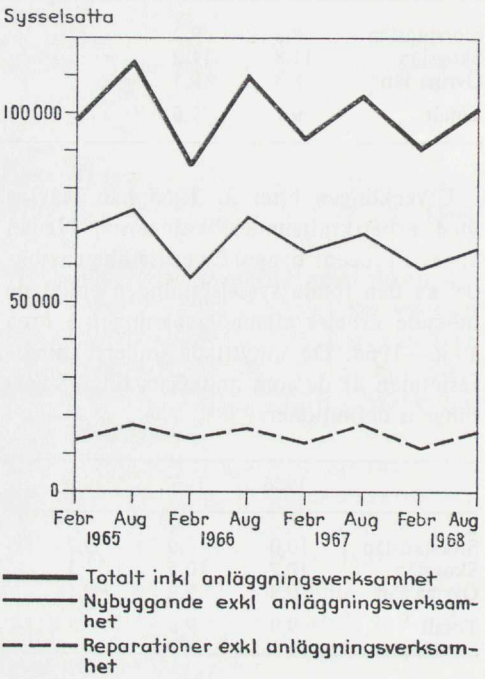


Diagram 1: 6. Sysselsättningens säsongutveckling (absoluta tal) för träarbetare, murare och betongarbetare med viss uppdelning på nybyggande och underhåll

Enligt Byggfackens sysselsättningsundersökningar



selsättningsundersökningar. Den studerade perioden, från augusti 1965 till augusti 1968, har valts med hänsyn till tillgängliga data från Byggfackens undersökningar. Uppgifterna avser arbetare.

Säsonguppgången från februari till augusti är genomsnittligt av storleksordningen 35 000 arbetare enligt arbetskraftsundersökningarna, vilket motsvarar mellan 10 och 15 % av nivån i augusti. Byggfackens sysselsättningsundersökningar anger motsvarande säsonguppgång till omkring 20 000 arbetare, också detta motsvarande 10—15 % av nivån i augusti. Detta torde innebära att den sysselsättning, som ligger utanför Byggfackens undersökningar, totalt sett uppvisar ungefär samma säsongmönster.

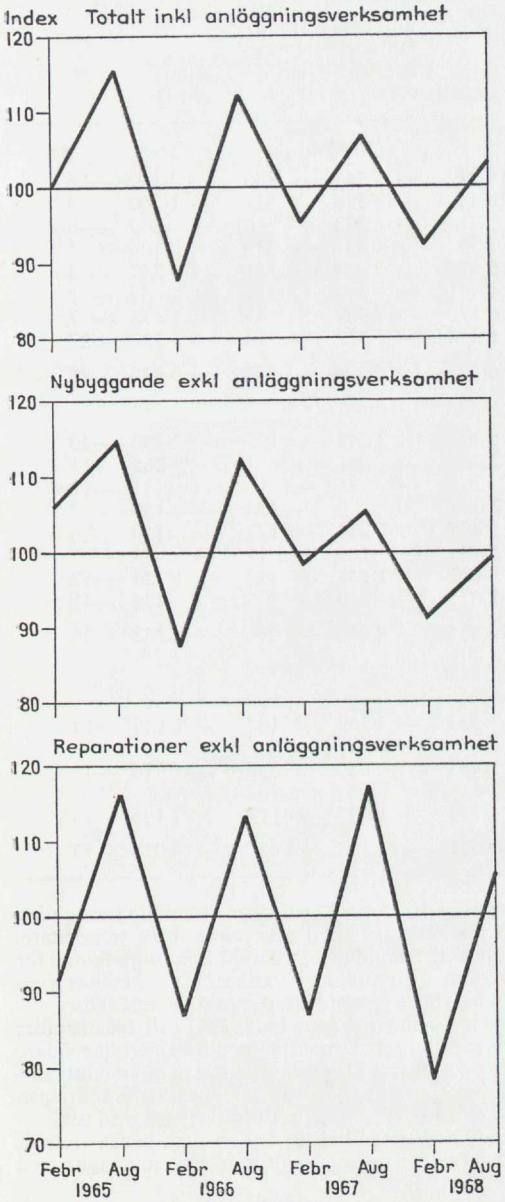
I diagram 1: 5 återges antalet sysselsatta enligt Byggfackens sysselsättningsundersökningar med uppdelning på dels de kategorier som ibland benämns egentliga byggnadsarbetare, nämligen träarbetare, murare och betongarbetare, dels övriga i undersökningarna ingående kategorier, omfattande rörarbetare, elektriker och målare. Det är inom gruppen egentliga byggnadsarbetare som sysselsättningen säsongvarierar, medan övriga kategorier som helhet[1] inte uppvisar några nämnvärda fluktuationer. De följande beräkningarna inskränks till att avse träarbetare, murare och betongarbetare.

I diagram 1: 6 anges totala antalet sysselsatta träarbetare, murare och betongarbetare enligt sysselsättningsundersökningarna samt antalet sysselsatta som specificerats på nybyggnadsverksamhet resp. reparations-

[1] Målarna är dock, sedda för sig, utsatta för starka säsongsvängningar i sysselsättningen.

Diagram 1: 7. Sysselsättningens säsongutveckling (indextal) för träarbetare, murare och betongarbetare med viss uppdelning på nybyggande och underhåll

Enligt Byggfackens sysselsättningsundersökningar
Index: Genomsnittsnivån 1966 = 100



verksamhet. Det bör observeras att inte samtliga sysselsatta är specificerade på nybyggnads- och reparationsverksamhet. De absoluta säsongsvängningarna är visserligen större för nybyggande än för reparationer. De relativa säsongrörelserna är emellertid betydligt större inom reparationsverksamheten, vilket illustreras i diagram 1: 7, där sysselsättningsuppgifterna omräknats till indextal med genomsnittsnivån år 1966 som bas.

Ett försök att belysa säsongrörelsernas storlek inom skilda sektorer återges i tabell 1: 5. Till underlag för beräkningarna ligger Byggfackens undersökningar. Med tanke på underlagets ofullständighet är resultaten visserligen osäkra men torde ändå i stora drag ge en bild av säsongvariationernas sektorfördelning.

Materialet pekar på en genomsnittlig säsongnedgång i februari på totalt 13 % i förhållande till nivån i augusti. För den specificerade sysselsättningen inom nybyggande anges ett något lägre värde, 10 %, medan den specificerade reparationsverksamheten uppvisar mer än dubbelt så stark säsongnedgång, 26 %. Tämligen starka säsongrörelser framträder för anläggningsverksamheten för vilken dock siffrorna på grund av brister i underlaget får betecknas som särskilt osäkra.

För fritidshus anges de starkaste säsongsvängningarna, men sektorns litenhet gör dessa både osäkra och tämligen betydelselösa. Framför allt är säsongrörelserna koncentrerade till småhussektorn i övrigt, vilken enligt dessa beräkningar ensam skulle svara för mer än 40 % av den här berörda sysselsättningens totala säsongvariation. Nybyggande av permanenta småhus uppvisar så stor genomsnittlig säsongnedgång i februari som 26 % och för reparationer anges 40 %.

Nybyggande av flerfamiljshus, affärs- och kontorshus samt skolor uppvisar måttliga säsongvariationer. För industribyggnader och förvaltningsbyggnader anges i stort sett inga säsongvariationer.

Inom reparationsverksamheten uppvisar, förutom småhussektorn, även reparationerna av skolbyggnader starka säsongsvängningar. Detta torde förklaras av skolundervisningens säsongbetonade mönster, vilket naturligen medför att reparationsarbetena

Tabell 1: 5. Säsongvariationer inom olika byggnadsområden enligt Byggfackens sysselsättningsundersökningar

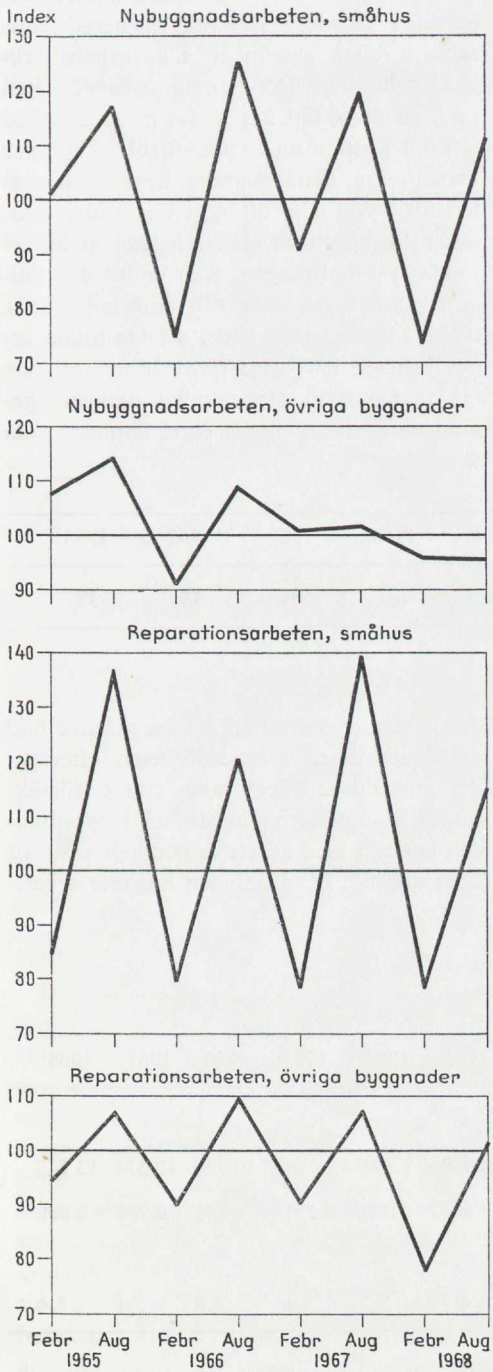
Antal sysselsatta träarbetare, murare och betongarbetare

	Genomsnittligt antal arbetare åren 1965, 1967 och 1968				Säsongvariation efter bortrensning av trendutvecklingen	
	i februari	i augusti	differens februari—augusti A	Trendutveckling B	antal A+B	i % av aug.-nivån
Nybyggande						
Småhus	12 258	16 042	— 3 784	— 385	— 4 169	—26
Flerfamiljshus	26 054	26 440	— 386	— 814	— 1 200	— 5
Fritidshus	416	714	— 298	+ 9	— 289	—40
Industribyggnader	7 963	7 542	+ 421	— 315	+ 106	+ 1
Affärs- och kontorshus	5 878	5 614	+ 264	— 511	— 247	— 4
Förvaltningsbyggnader	4 459	4 841	— 382	+ 315	— 67	— 1
Skolor	5 883	6 390	— 507	+ 69	— 438	— 7
Övrigt husbyggnadsarbete	930	1 252	— 322	— 10	— 332	—27
Summa	63 841	68 835	— 4 994	—1 642	— 6 636	—10
Reparationer						
Småhus	3 654	5 899	— 2 245	— 105	— 2 350	—40
Flerfamiljshus	1 806	2 067	— 261	— 4	— 265	—13
Fritidshus	240	261	— 21	— 10	— 31	—12
Industribyggnader	2 086	2 086	0	— 150	— 150	— 7
Affärs- och kontorshus	2 142	1 885	+ 257	— 147	+ 110	+ 6
Förvaltningsbyggnader	1 291	1 400	— 109	+ 11	— 98	— 7
Skolor	944	2 182	— 1 238	+ 114	— 1 124	—52
Övrigt husbyggnadsarbete	632	1 071	— 439	— 5	— 444	—41
Summa	12 795	16 851	— 4 056	— 296	— 4 352	—26
Övrigt husbyggnadsarbete utan specificering på nybyggande och reparationer	6 014	7 323	— 1 309	+ 184	— 1 125	—15
Vägar, broar, vatten och avlopp, nybyggande och reparationer	6 513	7 465	— 952	+ 236	— 716	—10
Övrigt anläggningsarbete, nybyggande och reparationer	5 072	6 149	— 1 077	— 119	— 1 196	—19
Totalt	94 235	106 623	—12 388	—1 637	—14 025	—13

Anm. Resultaten av sysselsättningsundersökningarna, publicerade av Byggfackens utredningsavdelning i Bygginformation, har räknats upp till totalnivån för beräknat antal yrkesverksamma träarbetare, murare och betongarbetare i Byggnadsarbetareförbundet. Samtidigt har därvid även uppräkning för svarsbortfall gjorts. Antagandet har vid bägge typerna av uppräkning varit att ej undersökta medlemmar har samma sektorfördelning som de undersökta, vilket givetvis inför en osäkerhetsfaktor.
Den genomsnittliga sysselsättningen enligt februariundersökningarna åren 1965, 1967 och 1968 jämförs med den i augustiundersökningarna samma år, sektor för sektor. Den erhållna differensen har vidare för att kunna användas som mått på säsongvariationen rensats för eventuellt inslag av trendutveckling mellan februari och augusti. Som mått på trendutvecklingen per halvår har använts förändringen i den genomsnittliga sysselsättningsnivån mellan 1965 och 1968 för varje sektor dividerad med sex.
Sysselsättningsnedgången i februari 1966 var extremt stor som följd av den ovanligt hårda vintern. För att undvika en överdriven bild av säsongvariationerna har uppgifterna för år 1966 inte tagits med vid säsongberäkningarna.

Diagram 1: 8. Sysselsättningens säsongutveckling (indextal) med uppdelning på småhus- och övriga husbyggnadsarbeten

Enligt Byggfackens sysselsättningsundersökningar
Index: Genomsnittsnivån 1966 = 100



förläggs till sommarmånaderna.

I diagram 1: 8 belyses de starka säsongsvängningarna för såväl nybyggande som reparationer av permanenta småhus. Även säsongutvecklingen för husbyggnadsarbeten exklusive småhus har angivits med uppdelning på nybyggande och reparationer. Nybyggnadsverksamheten exklusive småhus (och anläggningsarbeten) karakteriseras, frånsett vintern 1966, av måttliga säsongvariationer. Reparationsverksamheten exklusive småhus varierar däremot starkt.

Enligt Byggfackens sysselsättningsundersökningar är således säsongvariationerna starka för mindre arbeten av typen småhusbyggande eller reparationsarbeten och svaga eller i vissa fall obefintliga inom sektorer med inslag av större nybyggnadsarbeten. Detta samband mellan säsongvariationernas och byggnadsprojektens storlek kan belysas med Svenska Byggnadsindustriförbundets ackordsstatistik, vilken förbundet har bearbetat särskilt för vår räkning. I ackordsstatistiken registreras bl. a. arbetad tid i antal timmar samt projektens storlek i kubikmetervolym. I tabell 1: 6 återges nybyggandets säsongvariationer med uppdelning på olika projektstorleksklasser. Uppgifterna omfattar i stort sett samma arbetarkategorier som vid belysningen av säsongvariationerna med hjälp av Byggfackens undersökningar, d. v. s. träarbetare, murare och betongarbetare. Vid beräkningarna har korrigeringar gjorts för variationer beroende på semestrar, arbetstidsförkortningar och möjliga arbetsdagar. Procenttalen anger den procentuella säsongavvikelsen från genomsnittsnivån åren 1966—1968. Med undantag för den minsta storleksklassen, som är dåligt representerad i materialet och därmed osäker, framträder ett klart mönster. Säsongvariationen är störst för projekt i storleksklassen 1 000—4 999 m^3 med ca 15 % i spännvidd mellan lägsta och högsta nivå. Säsongvariationerna är mindre ju större projekt det är fråga om. För de största projekten — större än 50 000 m^3 — saknas säsongfluktuationer praktiskt taget helt.

Tabell 1: 6. Säsongvariationer i sysselsättningen vid nybyggnadsprojekt i olika storleksklasser

Projektstorlek i volym, m³	Arbetsvolym %	Genomsnittlig säsongavvikelse i procent av genomsnittsnivån	
		Vinterhalvår	Sommarhalvår
—	1,3	+1.7	—1,7
1— 999	1,3	—2,0	+2,0
1 000— 4 999	8,2	—7,7	+7,7
5 000— 9 999	12,1	—4,2	+4,2
10 000—49 999	48,9	—0,7	+0,7
50 000—	28,2	—0,1	+0,1
Summa	100,0	—1,5	+1,5

Källa: Sysselsättningens säsongvariation 1966—1968 inom husbyggnadsindustrin. — Utredningspromemoria — 26.9.69 Svenska Byggnadsindustriförbundet. 1:a raden avser svar som ej storleksklassificerats.

1.5 *Arbetslöshet*

Arbetslösheten inom byggnadsbranschen är förhållandevis hög. Sedan juli 1955 förs vid arbetsförmedlingen statistik över antalet anmälda arbetslösa en dag i mitten av varje månad. Som arbetslösa räknas därvid inte personer som är sysselsatta vid beredskapsarbeten eller genomgår s. k. arbetsmarknadsutbildning. Den totala arbetslösheten mätt på detta sätt har under perioden 1960—1968 i genomsnitt uppgått till 26 300 per månad. Av detta svarade byggarbetskraften för 9 900 eller 38 %, vilket kan jämföras med byggnadsverksamhetens andel av totala sysselsättningen, som enligt det tidigare kan uppskattas till omkring 10 %. Byggnadsarbetarnas andel av den totala arbetslösheten har, som framgår av följande tal, under 1960-talet pendlat omkring genomsnittet 38 % med i regel tämligen små avvikelser.

1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
% 38	40	39	40	37	40	40	35	33

Byggarbetslöshetens utveckling under perioden 1960—1968 belyses i tabell 1: 7. Förutom totala antalet anmälda arbetslösa anges den del som utgörs av arbetslöshetsförsäkrade inom byggnadsarbetarnas och målarnas arbetslöshetskassor. Uppgifter enligt denna senare definition ger en säkrare bild av förändringen i arbetslösheten eftersom de arbetslöshetsförsäkrade enligt försäkringsbestämmelserna måste stå i regelbunden kontakt med arbetsförmedlingen för att få ersättning. Benägenheten hos inte arbets-

Tabell 1: 7. Byggnadsarbetarnas arbetslöshet åren 1960—1968
Årsmedeltal

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Vid arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa byggnadsarbetare	9 329	8 424	9 111	9 918	7 844	7 942	10 790	12 574	13 246
Därav: arbetslöshetsförsäkrade[1]	7 334	6 814	7 347	7 985	6 069	6 271	8 851	9 797	9 808
Arbetslöshetsförsäkrade arbetslösa i procent av samtliga medlemmar i byggnadskassorna[1]	4,4	4,0	4,3	4,5	3,3	3,4	4,9	5,4	5,4

[1] Byggnadsarbetarnas och målarnas arbetslöshetskassor.

löshetsförsäkrade att ta kontakt med arbetsförmedlingen torde variera med arbetsmarknadsläget. I tabell 1: 7 har även angivits den procentuella andelen arbetslösa i byggnadsarbetarnas och målarnas arbetslöshetskassa.

Som framgår av tabellen har någon trendmässig förändring av arbetslöshetsnivån knappast ägt rum under perioden 1960—1968. Under "överhettningsåren" 1964 och 1965 var arbetslösheten låg för att stiga åren 1966—1968.

Den relativa arbetslösheten bland medlemmarna i byggnadsarbetarnas och målarnas kassor var i genomsnitt 4,4 % under perioden 1960—1968. För industriarbetare var motsvarande arbetslöshet 1,0 %.

Anställningsformen utgör en grundläggande orsak till den höga byggarbetslösheten. Byggnadsarbetare är vanligen inte fast anställda utan engageras för varje särskilt byggnadsprojekt. Därav följer en större rörlighet på byggarbetsmarknaden jämfört med andra delar av arbetsmarknaden. En viss arbetslöshet tenderar alltid att föreligga på grund av ständiga anställningsskiften. Anställningsformen bidrar också till de säsongmässiga variationerna i byggnadssysselsättningen, som i övrigt har olika orsaker. Byggnadsarbetarnas säsongarbetslöshet belyses av diagram 1: 9. Där anges variationerna under året i den procentuella andelen arbetslösa av arbetslöshetsförsäkrade byggnadsarbetare, beräknad som ett genomsnitt för perioden 1960—1968. Som jämförelse har motsvarande säsongkurva för industriarbetare lagts in i diagrammet.

Byggarbetslöshetens säsongvariationer är som framgår av diagrammet betydande. Arbetslösheten i januari och februari är genomsnittligt mer än fyra gånger så stor som under perioden juni—oktober. Att säsongarbetslösheten inte är hela förklaringen till byggnadsverksamhetens högre arbetslöshetsnivå jämfört med andra näringsgrenar illustreras i diagrammet av jämförelsen med industrin. Även när byggarbetslösheten når sitt säsongmässiga minimum under sommarhalvåret ligger nivån högre än för industriarbetare. Vid jämförelsen bör bortses från

Diagram 1: 9. Arbetslöshet per månad i genomsnitt under perioden 1960—1968 bland arbetslöshetsförsäkrade byggnads- resp. industriarbetare

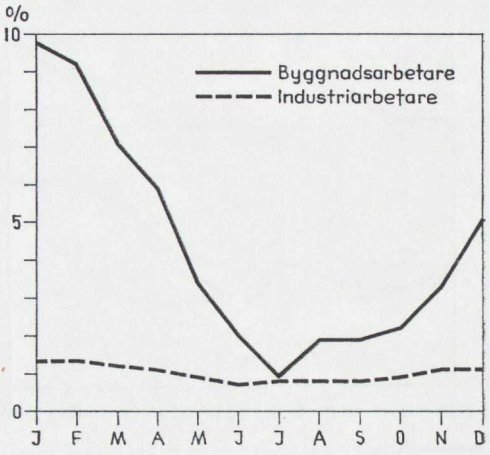
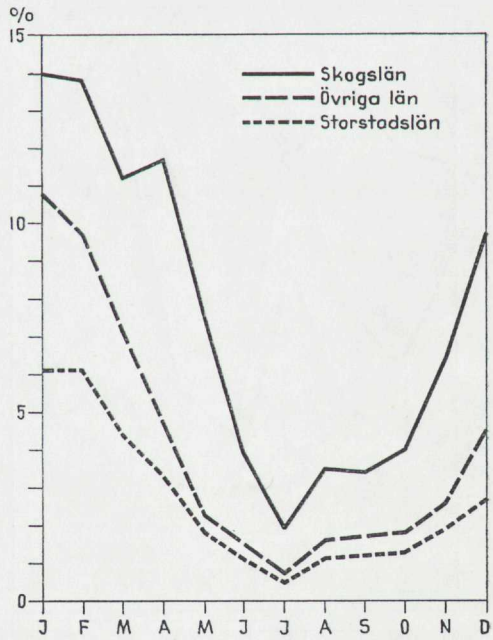


Diagram 1: 10. Byggarbetslöshet[1] per månad i genomsnitt under perioden 1960—1968 i storstadslän, skogslän och övriga län



[1] Byggnadsarbetarnas och målarnas arbetslöshetskassor.

Diagram 1: 11. Årlig byggarbetslöshet[1] under perioden 1960—1963 för riket samt i storstadslän, skogslän resp. övriga län

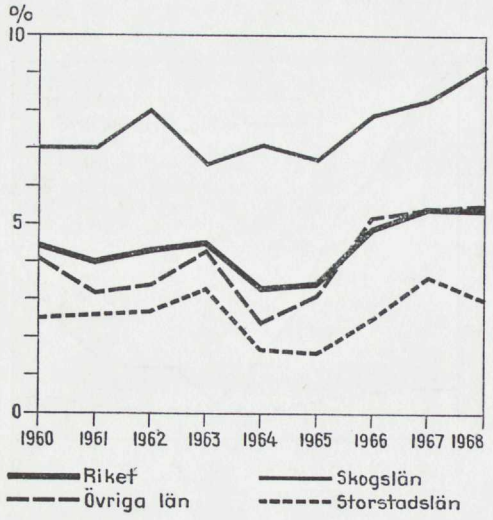
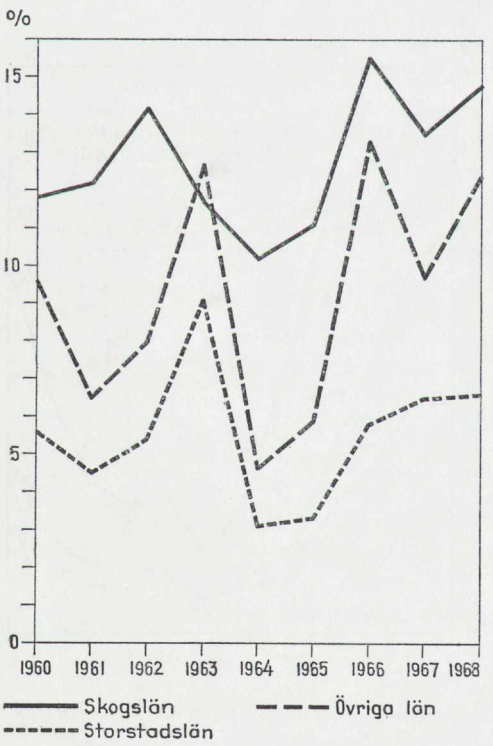


Diagram 1: 12. Byggarbetslöshet[1] första kvartalen åren 1960—1968 i storstadslän, skogslän resp. övriga län



juli månad, till vilken de flesta semestrar är förlagda.

Olikheter i såväl nivå som säsongvariationer karakteriserar byggarbetslösheten i olika landsdelar. För att något belysa detta skall i det följande jämförelser göras mellan storstadslänen, skogslänen samt övriga län.[2] Det använda arbetslöshetsbegreppet är den procentuella andelen arbetslösa medlemmar per månad i byggnadsarbetarnas och målarnas kassor. Personer i beredskapsarbete eller arbetsmarknadsutbildning räknas inte som arbetslösa i statistiken.

Den genomsnittliga arbetslösheten är högst bland byggnadsarbetare i skogslänen. I genomsnitt under perioden 1960—1968 var denna 7,5 %, medan storstadslänens byggarbetslöshet låg på 2,6 % och övriga läns på 4,1 %.

Säsongrörelserna i de tre länsgrupperna följer ungefär ett och samma mönster men spännvidden är störst i skogslänen och minst i storstadslänen (diagram 1: 10). Delvis ligger häri en förklaring till att arbetslöshetsnivån genomsnittligt ligger högre i skogslänen än i landet i övrigt. Som framgår av diagram 1: 10 kvarstår dock en nivåskillnad även när säsongkurvan når sin lägsta nivå under sommarhalvåret.

Utvecklingen för de olika regionerna åren 1960—1968 belyses med årsgenomsnitt i diagram 1: 11, där även den genomsnittliga byggarbetslösheten för hela riket angivits. Någon trendmässig förändring under perioden av arbetslöshetsnivån i de tre länsgrupperna kan knappast utläsas.

I diagram 1: 12 har arbetslösheten under första kvartalet, beräknad som ett genomsnitt av månadsarbetslösheten, angivits för var och en av de tre länsgrupperna åren 1960—1968. Skogslänens arbetslöshet uppvisar den största stabiliteten i diagrammet. Första kvartalets arbetslöshet i denna region har under hela perioden 1960—1968 legat på en hög nivå överstigande 10 %. För gruppen övriga län däremot kommer en

[1] Byggnadsarbetarnas och målarnas arbetslöshetskassor.
[2] Se sid. 24.

extrem vinterkänslighet till synes i arbetslöshetstopparna under de kalla vintrarna 1963 och 1966. Bortsett från kallvinteråren 1963 och 1966 uppvisar de tre kurvorna i diagram 1: 12 någorlunda parallella rörelser under hela perioden.

2 Mål och medel för styrningen av byggnadsverksamheten

2.1 *Mål*

Byggnadsverksamheten styrs från samhällets sida i påfallande stor utsträckning. Skälen härtill återfinns i de speciella sysselsättningsförhållanden som råder inom branschen men även i den nyckelroll som byggnadsinvesteringarna spelar för den ekonomiska utvecklingen och samhällsutvecklingen över huvud taget. Full sysselsättning, ekonomisk tillväxt, rättvis inkomstfördelning och en i olika hänseenden balanserad ekonomisk utveckling utgör överordnade mål för samhällsutvecklingen till vilka byggnadsproduktionen måste anpassas. Denna anpassning förutsätter en styrning av byggnadsverksamheten samtidigt som den medför restriktioner beträffande såväl valet av styrmedel som deras tillämpning.

En diskussion av konkreta styrande åtgärder bör emellertid utgå också från de mera omedelbara syften som man från samhällets sida önskar få tillgodosedda vad gäller just byggnadsbranschen. Dessa syften är sammanfattningsvis följande. Byggnadsvolymens förläggning i tiden bör påverkas på ett sätt som främjar en utjämning av byggnadssysselsättningen över året. Tidsförläggningen bör också vara sådan att den bidrar till att utjämna konjunktursvängningar i samhällsekonomin. Av ekonomiska och välfärdspolitiska skäl krävs vidare en viss fördelning av byggnadsinvesteringarna på skilda regioner och skilda byggnadssektorer. Medan tidsstyrningen väsentligen sker med tanke på den efterfrågan på arbetskraft och material som byggnadsproduktionen ger upphov till, gäller sektorstyrningen den färdiga produkten och dess användning. Regional styrning sker med tanke på byggnaders eller anläggningars roll för den regionala utvecklingen.

Man kan förutsätta, att det finns en långsiktig total byggnadsvolym som är optimal med hänsyn till bl. a. ekonomisk tillväxt. Frågan om den samlade byggnadsproduktionens volym och andel i den totala produktionen är därför viktig i sig. I den följande redovisningen och i samband med våra förslag kommer vi emellertid inte att behandla uppnåendet av en viss total byggnadsvolym som ett separat mål för byggnadsverksamhetens styrning. Vi utgår från att detta mål tillgodoses samtidigt med att åtgärder vidtas för att långsiktigt dämpa eller stimulera byggnadsverksamheten inom enskilda sektorer.

2.1.1 Säsongutjämning

Problem på grund av säsongvariationer i produktionen och sysselsättningen förekommer inom ett flertal branscher. Med hänsyn till byggnadsbranschens omfattning och inflytande på andra produktionsområden blir emellertid säsongproblemen där av särskilt intresse. Vad som i främsta rummet tilldrar sig uppmärksamhet är säsongvaria-

tionerna i sysselsättningen och den återkommande säsongarbetslösheten. Liksom inom andra branscher har utvecklingen visserligen gått mot en utjämning. Förändringar i byggnadstekniken och byggnadsföretagens struktur har gjort det både möjligt och mera fördelaktigt från ekonomisk synpunkt att bedriva byggnadsarbete vintertid. Den under efterkrigstiden rådande fulla sysselsättningen och de för arbetskraften härigenom föreliggande möjligheterna till alternativ, jämnare sysselsättning har också drivit fram ett mera fullständigt utnyttjande av byggarbetskraften över året. Fortfarande föreligger dock starka tendenser till säsongmässiga svängningar i byggnadsverksamheten, och det får anses vara en primär angelägenhet att så långt möjligt utjämna dessa svängningar.

2.1.2 Konjunkturutjämning

Sysselsättningsförhållandena inom byggnadsbranschen utgör i sig ett särskilt skäl att dämpa de där förekommande konjunktursvängningarna. Rörligheten i produktionen, med skiftande arbetsplatser och produktionsförutsättningar, och därmed sammanhängande anställningsförhållanden har i förening med säsongsvängningar i byggnadsverksamheten medfört förhållandevis stora risker för å ena sidan arbetslöshet under lågsäsong och å andra sidan överefterfrågan på arbetskraft under högsäsong. Dessa växlingar blir kraftigt förstärkta under låg- resp. högkonjunktur.

Härtill kommer beroendeförhållandet mellan branscherna. I byggnadsproduktionen ingår i stor utsträckning produkter från andra näringsgrenar. Utvecklingen går mot en ökad andel monteringsfärdiga insatsprodukter, vilka tillverkas utanför de egentliga byggarbetsplatserna. Detta förhållande medför, att förändringar i byggnadsverksamhetens volym ger starka utslag inom bl. a. den varuproducerande industrin och transportväsendet. Stabiliseringsåtgärder i byggnadsbranschen verkar, omvänt, stabiliserande på utvecklingen inom dessa näringsgrenar. Byggnadsinvesteringarna har av den anledningen kommit att spela en viktig roll i den allmänna konjunkturpolitiken.

Konjunkturstyrningen av byggnadsverksamheten tar inte enbart sikte på utvecklingen inom byggnadsbranschen. Besluten att vidta vissa styråtgärder och kraften med vilken dessa åtgärder sätts in blir i betydande utsträckning beroende av utvecklingen och tillgången på styrmedel — eller avsaknaden av sådana medel — inom även andra delar av samhällsekonomin.

2.1.3 Regional fördelning

Byggnadsinvesteringarnas fördelning på olika regioner framkommer visserligen i största utsträckning som ett resultat av den föreliggande regionala investeringsefterfrågan men är även föremål för särskild påverkan. Aktiva ingripanden för att via byggnadsinvesteringarna påverka näringslivets lokalisering har förekommit sedan början av 1950-talet och fick en mera långsiktig och systematisk utformning genom det år 1964 beslutade lokaliseringspolitiska programmet. Denna lokaliseringspolitik gäller i främsta rummet industriinvesteringar, men den regionala styrningen av byggnadsverksamheten avser även andra sektorer. Investeringarna i bostäder, skolor, sjukhus och annan offentlig service är föremål för både central och regional planering och behöver, för att syftena med denna planering skall tillgodoses, styras med hänsyn till sin lokalisering.

Konjunkturstyrning av byggnadsinvesteringar avgränsas inte bara sektorsvis utan även regionalt. Skillnader mellan olika regioner beträffande tillgång och efterfrågan på arbetskraft i byggnadsbranschen utgör ett särskilt motiv för att öka eller dämpa byggnadsvolymen inom vissa regioner. Dessa kortsiktiga åtgärder har vi emellertid hänfört till konjunkturstyrning. Med styrning av byggnadsinvesteringarnas regionala fördelning åsyftas i det följande en långsiktig påverkan av byggnadsvolymen inom skilda regioner.

2.1.4 Sektorfördelning

Av kapitel 1 framgår, att investeringarna i bostäder svarar för i runt tal en tredjedel av de totala byggnadsinvesteringarna här i landet. Särskilda åtgärder har vidtagits bl. a. för att bereda utrymme för ett bostadsbyggande av den angivna omfattningen. Aktiva ingripanden i dimensionerande syfte företas också beträffande andra sektorer, såsom skolbyggandet, sjukhusbyggandet etc. Eftersom dessa investeringar skall ske inom ramen för de totala resurserna inom byggnadsbranschen kan i praktiken ingen del av byggnadsverksamheten på kort sikt sägas vara helt oberoende av samhällets åtgärder för att styra byggnadsinvesteringarnas fördelning på olika ändamål.

Ingripandena växlar med konjunkturen och med förändringarna i samhällsekonomin i övrigt. Olika byggnadssektorer kommer i förgrunden för intresset vid skilda tidpunkter. Under högkonjunkturåren 1964—1965 vidtogs särskilda åtgärder för att hålla tillbaka byggnadsinvesteringarna inom bl. a. handeln. Med tanke på det svenska näringslivets konkurrenskraft gentemot utlandet genomfördes inga motsvarande restriktioner för industrin. Under den följande konjunkturnedgången gavs bl. a. särskild stimulans till industrins byggnadsinvesteringar. Bostadsbyggandet utvidgades samtidigt som betydligt skärpta restriktioner tillämpades för vissa andra delar av byggnadsverksamheten.

Denna differentiering av konjunkturstyrningen har genomförts med tanke på långsiktiga mål beträffande byggnadsinvesteringarna inom skilda sektorer. I praktiken är det ofta svårt att skilja den relativt kortsiktiga konjunkturstyrningen från styrningen av investeringarnas sektorfördelning, som sker på betydligt längre sikt. Den långsiktiga utvecklingen skulle f. ö. kunna definieras som det sammanlagda resultatet av kortsiktiga skeenden. Skillnaden mellan konjunktur- och sektorstyrning är dock betydelsefull från både principiell och praktisk synpunkt. Olikheterna i tidsperspektiv vid styrningen påverkar bl. a. styrningens resultat. I det följande avses med sektorstyrning den långsiktiga styrningen av byggnadsinvesteringarnas sektorfördelning.

2.2 *Medel*

För att styra byggnadsverksamheten i dessa olika hänseenden behövs differentierade insatser vilkas verkningar kan avgränsas såväl i tiden som sektors- och regionvis. Medlen för denna styrning kan med hänsyn till tillämpning och verkningssätt uppdelas på *administrativa* och *ekonomiska* styrmedel. Administrativ styrning baseras på lagstiftning eller andra regler varigenom skyldighet föreligger för byggherrar och entreprenörer att iaktta anvisningar från den styrande myndigheten beträffande igångsättning och bedrivande av byggnadsarbeten. Dessa anvisningar kan differentieras med hänsyn till byggnadsarbetenas förläggning i tiden samt byggnadernas ändamål och lokalisering, således med sikte på de förutnämnda målen.

Genom de ekonomiska styrmedlen påverkar statsmakterna byggherrarnas beslut i viss riktning men beslutsfattandet ligger ändå kvar hos byggherrarna. I första hand uppnås vid ekonomisk styrning att olika byggnadsinvesteringar blir mer eller mindre ekonomiskt fördelaktiga för investeraren. Det är härigenom som byggnadsinvesteringar kan stimuleras — eller dämpas — under vissa årstider och konjunkturskeden samt inom vissa regioner och byggnadssektorer.

Som kommer att framgå av den i kapitlen 3 och 4 lämnade redogörelsen för erfarenheterna från tillämpningen av olika styrmedel är gränslinjen mellan dessa två, principiellt olika typer av styrmedel inte alltid särskilt skarp. Kombinationer av olika medel förekommer. Distinktionen mellan administrativa och ekonomiska styrmedel förefaller dock motiverad med tanke på deras varierande användbarhet i olika situationer och för olika syften. En diskussion rörande den frågan återfinns i kapitel 7. I de närmast följande delavsnitten redovi-

sas en kortfattad översikt över de huvudsakliga åtgärder som hittills kommit i fråga för att styra byggnadsinvesteringarnas utveckling.

2.2.1 Administrativa styrmedel

En styrning av byggnadsinvesteringarna med hänsyn till ändamål, lokalisering och förläggning i tiden kan ske genom att den styrande myndigheten beslutar om och när de individuella projekten får komma till utförande. En sådan styrning uppnås i *byggnadsregleringen* som infördes under andra världskriget "för att upprätthålla ett fast penningvärde och befrämja en ändamålsenlig användning av förnödenheter och arbetskraft". Denna reglering har med betydande variationer i fråga om räckvidd och skärpa varit i tillämpning sedan början av 1940-talet. Främst har regleringen motiverats av behovet att utjämna konjunktur- och säsongsvängningar i byggnadsverksamheten. Tidvis har den enbart eller huvudsakligen använts för säsongutjämning och tidvis har regleringen tillmätts en förhållandevis framträdande roll som medel för regional styrning och för att påverka investeringsvolymen inom vissa sektorer.

Behovet att främja en säsongutjämning av byggnadsverksamheten gör sig gällande i alla konjunkturskeden. Åren 1959—1963 användes byggnadsregleringen enbart i detta syfte genom dirigering av igångsättningstiderna för individuella projekt. År 1964 ingicks en överenskommelse mellan arbetsmarknadsstyrelsen och parterna på byggarbetsmarknaden om samverkan för sysselsättningsplanering. Enligt överenskommelsen utfärdar länsarbetsnämnderna i samråd med särskilda samarbetsorgan, byggarbetsnämnderna, *rekommendationer* till byggherrar och entreprenörer om lämplig tidpunkt för igångsättning av förekommande byggnadsarbeten. Detta rekommendationssystem, som syftar till utjämning av förekommande byggnadsproduktion över året, tillämpas f. n. jämsides med byggnadsregleringen och avser sektorer som inte styrs genom regleringen.

En särskild form av administrativ styrning kan sägas föreligga beträffande *den statliga byggnadsverksamheten,* vars volym och fördelning på enskilda projekt regleras genom anslagen på statsbudgeten och vars fördelning över året styrs genom direktiv till de statliga byggherrarna. De statliga byggnadsinvesteringarna binds alltså vid bestämda projekt avsedda att uppföras på vissa orter. Ambitionerna har också varit att förlägga den statliga investeringsvolymen i tiden på ett sådant sätt att konjunktur- och säsongutjämning främjas.

Anordnandet av beredskapsarbeten torde kunna betecknas som en form av administrativ styrning, även om de till kommunala och enskilda arbeten utgående statsbidragen spelar stor roll för den styrning som sker. I princip är beredskapsarbetena inte begränsade till byggnadsverksamheten. En utveckling pågår i riktning mot annan produktion. Fortfarande ligger emellertid tyngdpunkten av beredskapsarbetena, från sysselsättningssynpunkt och i ännu högre grad från kostnadssynpunkt, på byggnads- och anläggningsarbeten.

Formen med beredskapsarbeten motiveras av behovet av kompletterande sysselsättningsmöjligheter för arbetssökande med svårigheter att få sysselsättning i annan ordning, under vissa tidrymder och i vissa regioner. Detta speciella syfte påverkar i hög grad valet av arbetsobjekt och deras förläggning. I vissa delar sammanfaller det emellertid med de förut nämnda målen beträffande byggnadsverksamhetens utveckling.

Bostadsbyggandet utgör en betydande del av den totala byggnadsverksamheten. Dess volym och fördelning i olika hänseenden styrs i långtgående utsträckning genom de olika åtgärder som ingår i *bostadspolitiken.* Det synes ligga närmast till hands att hänföra även denna statliga reglering till de administrativa styrmedlen.

2.2.2 Ekonomiska styrmedel

Byggnadsinvesteringar kan genom statliga ingripanden göras mer eller mindre ekonomiskt attraktiva och på så sätt bringas att expandera eller hållas tillbaka, inom vissa

sektorer och delsektorer, inom vissa regioner och under vissa perioder. Även sådan påverkan har vid olika tillfällen och för olika syften förekommit under efterkrigstiden.

Investeringsavgifter har vid flera tillfällen använts för att begränsa en alltför omfattande efterfrågan på byggnadsinvesteringar. Åren 1952 och 1953 samt 1955—1957 uttogs avgifter på investeringar i bl. a. byggnader i förvärvskällorna jordbruksfastighet, annan fastighet och rörelse. Avgiften utgick förhållandevis generellt (statlig och kommunal byggnadsverksamhet var dock undantagen) och nivån var vald med tanke på att byggnadsverksamheten visserligen skulle begränsas till mera lönsamma och angelägna projekt men att den ändå skulle kunna pågå i betydande omfattning. Avgiftens syfte har i dessa fall väsentligen varit konjunkturutjämning av investeringsefterfrågan.

År 1967 infördes, med avseende på byggnadsarbeten som igångsattes under perioden mars 1967—september 1968, investeringsavgift av närmast prohibitiv karaktär som inskränktes till att gälla vissa byggnadssektorer. Genom denna selektiva tillämpning avsåg avgiften att tillgodose dels ett konjunkturutjämnande syfte, dels syftet att under avgiftsperioden reservera produktionsresurser för andra, prioriterade sektorer. Förslag att på nytt införa investeringsavgift har lagts fram i prop. 1970: 101. Förslaget stämmer i allt väsentligt överens med vad som gällde i fråga om 1967—68 års avgift.

Ett till sin verkan motsatt medel i förhållande till investeringsavgifterna föreligger genom 1955 års förordning om *investeringsfonder* för konjunkturutjämning. Företag som efter särskilda medgivanden utnyttjar investeringsfonder bereds härigenom ekonomiska förmåner som särskilt vid byggnadsinvesteringar kan bli betydande. Fondsystemet är avsett för att i första hand främja en konjunkturutjämning av investeringarna, och förmånerna utgör en stimulans att förlägga investeringar till särskilda, av vederbörande myndigheter anvisade tidrymder. Genom en differentiering av tillstånden att ta fonderna i anspråk — det kan exempelvis gälla byggnadsinvesteringar för vissa ändamål och i vissa regioner — kan fondsystemet användas som styrmedel även i andra hänseenden.

Statsbidrag till byggnadsinvesteringar tillämpas i främsta rummet beträffande kommunala byggnader och anläggningar. Motiven för dessa bidrag varierar. I vissa fall, t. ex. i fråga om bidragen till anläggningar för avloppsrening, är syftet att stimulera investeringarna. I andra fall avser de närmast en kostnadsutjämning, och i andra fall återigen kan bidragen ses som en gottgörelse för att kommunen tar på sig vissa investeringskostnader. Oavsett det primära syftet kan emellertid dessa bidrag, så snart de får en viss storlek, knappast undgå att i skilda avseenden påverka de ifrågavarande byggnadsinvesteringarnas omfattning och regionala fördelning. De kan också särskilt anpassas för sådana syften.

För konjunkturpåverkan används sålunda statsbidragen i viss utsträckning genom fastställandet av årliga bidragsramar, vilka fixerar den byggnadsvolym som under resp. år kan upparbetas med bidrag.

Statligt lokaliseringsstöd innefattar såväl bidrag som lån och räntesubventioner till huvudsakligen industrianläggningar. Det används för att i enlighet med den år 1964 beslutade lokaliseringspolitiken främja näringslivets utveckling inom vissa områden och påverkar därmed byggnadsinvesteringarnas regionala fördelning.

I syfte att särskilt främja säsongutjämning tillämpas ekonomisk styrning endast beträffande bostadsbyggandet. Till detta utgår *vinterbidrag* under förutsättning att byggnadsprojekten påbörjas och bedrivs i viss ordning.

Till de medel som särskilt kommit till användning för att påverka byggnadsverksamhetens omfattning och inriktning och som kommer att beröras i de två närmast följande kapitlen hör slutligen *Kungl. Maj:ts prövning av de kommunala lånebesluten.*

Den föregående uppräkningen av medel

för att styra byggnadsverksamheten är inte fullständig. En viktig faktor i denna styrning är exempelvis den allmänna byggnadslagstiftningen. Denna är f. n. föremål för särskild utredning och ligger inte inom området för vårt uppdrag. Vi har inte heller funnit oss böra gå in på frågan om den allmänna ekonomiska politiken, vilken lika självklart spelar stor roll för byggnadsinvesteringarna. Dessutom förekommer särskilda åtgärder, exempelvis lån och bidrag till vissa enskilda byggnadsinvesteringar. Även om de i sina sammanhang kan antas ha viss styrande betydelse har de emellertid inte ansetts ha sådan omfattning att det funnits anledning att särskilt behandla dem i detta betänkande.

2.3 *Avgränsning av utredningsuppdraget*

Frågan om vilken byggnadsvolym och vilken fördelning av denna volym i tid och rum och på skilda ändamål som bör eftersträvas är fortlöpande föremål för politiska beslut. Byggnadsverksamheten utgör en del av samhällsekonomin och måste anpassas till samhällsutvecklingen och rikspolitiken i stort. Vi har i vårt arbete begränsat oss till att diskutera och föreslå *medlen* för att åstadkomma viss styrning sedan de politiska besluten om styrningens inriktning väl har fattats. I ett hänseende har vi dock utgått från ett mera preciserat mål för styrningen, nämligen att sysselsättningen i byggnadsverksamheten så långt möjligt skall utjämnas över säsongerna.

De olika medel som f. n. finns för att styra byggnadsverksamheten är mer eller mindre effektiva. Vi har utgått från att en del medel kan förbättras men också att nya medel kan behöva skapas. För varje medel gäller, att det har en given effektivitet i användningen men att resultatet även är beroende av *hur* det används. Vi har gått igenom de olika styrmedel som har kommit till användning under efterkrigstiden och har sökt bedöma deras effektivitet. På grundval av denna genomgång har vi sedan föreslagit kompletteringar och förbättringar av tillgängliga medel och sättet att begagna dem.

3 Tillämpning och erfarenheter av administrativa styrmedel

3.1 *Byggnadsreglering*

Byggnadsreglering har i en eller annan form använts i Sverige sedan år 1942. Regleringsingripandena har varierat i omfattning och skärpa, beroende på de ekonomiska förutsättningarna men även på den rådande inställningen till sådana ingripanden. Med de speciella krav på resursanvändning och den brist på olika slag av byggnadsmaterial som rådde under krigsåren var regleringen under denna tid genomgripande. Efter mellankommande lättnader i tillämpningen skedde åtstramningar under högkonjunkturåren 1947—48 och 1955. Efter år 1955 ägde en inskränkning i regleringssystemet rum som inte bara var betingad av den följande konjunkturdämpningen utan också av en önskan att ersätta regleringen med andra styrmedel. Kvar av regleringen fanns efter år 1958 endast en igångsättningsprövning i säsongutjämningssyfte. Från år 1964 har emellertid byggnadsreglering även i konjunkturutjämnande syfte ånyo kommit till användning för vissa byggnadssektorer.

3.1.1 1943 års lagstiftning

Bakgrund och syften

Andra världskrigets utbrott medförde radikala omställningar inom det svenska näringslivet. Produktionen och sysselsättningen sjönk inom de industrigrenar som varit beroende av importerade råvaror och i den exportberoende skogsindustrin. Även byggnadsverksamheten sjönk kraftigt under de första krigsåren. Å andra sidan tog produktionen av krigsmateriel ökade resurser i anspråk och samma utveckling ägde rum beträffande framställningen av ersättningsvaror, särskilt för det tidigare importerade bränslet. Inkallelserna till militärtjänstgöring vägde också tungt på arbetskraftssidan.

Under år 1942 gick utvecklingen dithän, att bristen på arbetskraft blev praktiskt taget allmän. Arbetslösheten sjönk till vad som då ansågs vara mycket låga tal — lägre än vad som noterats något år efter år 1920. Särskilda problem med arbetskraftstillgången förelåg inom jordbruk och skogsbruk. Till denna utveckling bidrog också en ny expansion inom byggnads- och anläggningsverksamheten.

För att hålla tillbaka denna expansion och reservera arbetskraftsresurserna för särskilt angelägna uppgifter genomfördes i juni 1942 en reglering av byggnadsverksamheten på grundval av 1939 års tjänstepliktslag (1939: 934). Bestämmelserna gavs i kungörelsen (1942: 563) om arbetsförmedlingstvång för byggnadsverksamhet. Enligt kungörelsen fick arbetstagare anställas i byggnadsarbete endast enligt anvisning av offentlig arbetsförmedling eller med dess medgivande. Vidare skulle arbetskraftsbehovet till jord- och skogsbruk och till vissa särskilt angelägna byggnadsföretag tillgodo-

ses före behovet till övriga byggnadsföretag. Denna kungörelse avlöstes av en kungörelse med motsvarande innehåll samma år (1942: 925).

Denna på arbetskraften inriktade reglering var avsedd endast som ett provisorium. På grund av tjänstepliktslagens utformning hade den vissa begränsningar i tillämpningen. Framför allt gällde den endast nyanställning av personal, varför byggnadsproduktion med personal som anställts före regleringens ikraftträdande kunde fortgå obehindrat. Vidare kunde den formellt tillämpas endast under hänsynstagande till arbetskraftsläget men inte till försörjningsläget beträffande byggnadsmaterial eller till den allmänna ekonomiska utvecklingen.

År 1943 infördes därför en särskild lagstiftning om byggnadsreglering, lagen (1943: 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete. Denna lag hade karaktären av fullmaktslag med befogenhet för Kungl. Maj:t att sätta den i tillämpning i fall av krig eller krigsfara eller "eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden". Dess huvudsyfte angavs vara att möjliggöra den reglering och begränsning av byggnadsverksamheten som var erforderlig för att upprätthålla ett fast penningvärde och befrämja en ändamålsenlig användning av förnödenheter och arbetskraft.

1943 års lag var tidsbegränsad men förlängdes i olika omgångar fram t. o. m. den 30 juni 1963. Den sattes i tillämpning genom kungörelsen (1943: 640) med tillämpningsföreskrifter till lagen och var sedan i tillämpning till dess den upphörde att gälla.

Huvudsakliga bestämmelser och administration

I princip omfattade 1943 års lag all byggnads- och anläggningsverksamhet, dvs. uppförande av hus av alla slag, rivning av hus samt schaktning för husbyggnad, anläggande av väg, järnväg, spårväg eller annan större fast transportanordning eller av bro, hamn, farled, flottled, kraft-, vatten- eller avloppsledning, gata, park, vattenbyggnads- eller torrläggningsföretag "samt annat liknande anläggningsarbete". Regleringen omfattade även om- eller tillbyggnad samt reparation och underhållsarbete på de byggnader och anläggningar som föll under regleringen. För utförande av något av dessa arbeten krävdes särskilt tillstånd.

Bedrivande av byggnadsarbete i strid med lagens bestämmelser straffades med dagsböter eller fängelse, och den myndighet som hade tillsyn över lagens tillämpning (dåvarande arbetsmarknadskommissionen) ägde föreskriva förbud mot fortsättande av byggnadsarbete som pågick i strid mot lagens bestämmelser och förordna om beslag på redskap och material.

Med stöd av bestämmelse i lagen föreskrevs i tillämpningskungörelsen till lagen en prövning också beträffande den på byggnadsplatserna sysselsatta arbetskraften. För varje arbetstagare som skulle anställas i byggnadsarbete krävdes medgivande av vederbörande länsarbetsnämnd eller nämnden underställd arbetsförmedling. Sådant medgivande fick endast undantagsvis lämnas för skogs- eller jordbruksarbetare eller på landsbygden bosatt diversearbetare. Regleringen gällde således dels byggnadsproduktionen som sådan, dels storleken och sammansättningen av den arbetsstyrka som fick sysselsättas på de olika arbetsplatserna. Det särskilda förbudet att i byggnadsarbete anställa skogs- och jordbruksarbetare borttogs emellertid år 1945.

Brådskande arbeten som var nödvändiga för att förhindra eller avhjälpa skador fick i erforderlig omfattning bedrivas utan tillstånd under högst åtta dagar. I den mån den tiden överskreds måste tillstånd inhämtas för att arbetet skulle få fortsätta. Av administrativa skäl undantogs från tillståndstvång också annat byggnadsarbete än rivning av hus, såvitt för arbetets utförande inte skulle komma att sysselsättas mer än tre arbetstagare. I detta tal inräknades inte specialarbetare, dvs. plåtslagare, elektriker, rörarbetare och glasmästeriarbetare.

Byggnadstillstånd meddelades enligt byggnadstillståndslagen av Kungl. Maj:t eller den myndighet åt vilken Kungl. Maj:t uppdrog att utöva tillsyn över lagens tillämp-

ning, dvs. dåvarande arbetsmarknadskommissionen. I de grundläggande anvisningar som utfärdades i anslutning till den nya lagstiftningen förbehöll sig Kungl. Maj:t avgörandet beträffande statliga byggnader och anläggningar, byggnader för vilkas utförande ansökan gjorts eller skulle göras om statligt lån eller bidrag samt arbeten som var avsedda att bekostas med lån som kommun med Kungl. Maj:ts tillstånd antingen själv tog upp eller lämnade borgen till. Beslutanderätten i övriga fall ankom på arbetsmarknadskommissionen som dock hade rätt att underställa ärenden Kungl. Maj:ts prövning. Sådant underställande skedde regelmässigt beträffande byggnadsarbeten kostnadsberäknade till 500 000 kr. eller mer.

För handläggningen inom Kungl. Maj:ts kansli av byggnadstillståndsärenden upprättades en *byggnadsberedning* med ett statsråd som ordförande och statssekreterarna i finans- och socialdepartementen, ordföranden i statens arbetsmarknadskommission, kanslichefen i statens byggnadslånebyrå samt vice ordföranden i statens industrikommission som övriga ledamöter. Beredningen kompletterades efter hand med representanter för olika delar av näringslivet och skulle vid handläggning av ärenden av betydelse från transportsynpunkt även innefatta en representant från statens trafikkommission. Byggnadsberedningen var verksam fram till årsskiftet 1958—59. I dess ställe tillsattes i början av år 1959 ett byggnadsråd bestående av tolv ledamöter med uppgift att vara rådgivare i byggnadsfrågor.

Inom *arbetsmarknadskommissionen* handlades tillståndsärendena från oktober 1943 av en fristående sektion och från december 1944 av en särskild byrå för ärenden angående byggnadstillstånd. Kommissionen ersattes år 1948 av nuvarande arbetsmarknadsstyrelsen, där tillståndsärendena liksom förut handlades inom en särskild byrå.

I det administrativa systemet ingick *länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna* som viktiga delar. Enligt tillämpningskungörelsen var rätten att sysselsätta arbetstagare vid ett bygge beroende av medgivande från nämnden eller nämnden underställt arbetsförmedlingsorgan. Med den praxis som utbildades för tillståndsgivning ankom det på länsarbetsnämnderna att efter det att byggnadstillstånd lämnats av de centrala myndigheterna besluta om den närmare tidpunkten för arbetenas igångsättande. Efter år 1948 låg också delar av den egentliga byggnadstillståndsgivningen på nämnderna. Slutligen svarade nämnderna och förmedlingarna samt särskilda till nämnderna knutna byggnadskontrollanter för kontrollen på fältet av tillståndslagstiftningens efterlevnad.

Tillämpning under olika skeden

För att begränsa den administrativa belastningen av en byggnadsreglering som i princip omfattade all byggnadsverksamhet undantogs, som förut nämnts, från början byggen som sammanlagt tog i anspråk högst tre arbetstagare förutom specialarbetare. I slutet av år 1943 undantogs dessutom statligt och kommunalt underhålls- och reparationsarbete bedrivet med personal som var stadigvarande anställd hos byggherren. Även annat kommunalt byggnadsarbete som kostade högst 10 000 kr. och vars utförande inte krävde mer än ett ton gjutna rör av stål eller järn fick bedrivas utan tillstånd, förutsatt att det skedde endast med personal som var stadigvarande anställd hos kommunen.

Denna lista på undantag från tillämpningen av byggnadstillståndslagen utvidgades efter hand. År 1948 undantogs schaktnings-, sprängnings- och planeringsarbeten för egnahem, skogshärbärge, elektriska installationer och distributionsanläggningar, målning, mindre kompletteringsarbeten inom rörledningsbranschen, stängsel, brunn, skogsvägar, dikningsföretag, lagringsutrymmen för rotfrukter, siloanläggning eller gödselvårdsanläggning, reparation och underhåll av flottled, muddring samt statliga och statskommunala beredskapsarbeten. Senare undantogs reparation och tillbyggnad av en och tvåfamiljshus och slutligen även nybyggnad av sådana hus förutsatt att husen

helt eller till huvudsaklig del var avsedda för bostadsändamål.

Även skärpningar förekom, framför allt av den s. k. tremannaregeln som år 1945 ändrades såtillvida som även arbetsgivaren och eventuella ytterligare personer som deltog i arbetet utan lön inräknades i de tre personer som fick sysselsättas vid ett bygge utan att krav på byggnadstillstånd ställdes. År 1946 togs även dessa "tremannabyggen" in under regleringen såvitt gällde nybyggen. Samtidigt meddelades visserligen generellt byggnadstillstånd för dessa objekt men med villkoren, att länsarbetsnämnderna skulle pröva både tidpunkten för igångsättning och arbetsstyrkans sammansättning.

Utfärdandet av byggnadstillstånd var en metod att bland olika byggnadsprojekt välja ut dem som från samhällssynpunkt var mest angelägna och som inom ramen för begränsade produktionsresurser borde komma till utförande i första hand. Eftersom vissa typer av objekt allmänt sett fick anses angelägna var det möjligt att för dem lämna generella byggnadstillstånd. Redan i samband med tillämpningskungörelsens utfärdande meddelade Kungl. Maj:t i särskilt beslut sådana tillstånd för bl. a. skyddsrum, vissa bostäder med statliga lån och bidrag, elektriska distributionsanläggningar, brandtorn för skogsbrandbevakning, statliga och statskommunala beredskapsarbeten samt vissa byggnads- och anläggningsarbeten för kommunikationsverken. De senare var dock kostnadsmaximerade.

Även dessa generella tillstånd utsträcktes sedermera till flera områden. De utvidgades beträffande de statliga verkens byggande och beträffande bostadsbyggandet. Som led i de lättnader i byggnadsregleringen som genomfördes under andra hälften av 1950-talet gavs först regionalt avgränsade generella tillstånd. Fr. o. m. år 1959 gavs generellt byggnadstillstånd för alla slag av byggnader i hela landet.

Det bör understrykas att skillnaden i sak var väsentlig mellan å ena sidan utfärdandet av generella tillstånd och å andra sidan besluten om inskränkningar i tillämpningen av tillståndslagstiftningen. Beträffande de undantagna byggnadsobjekten fanns nämligen inte någon som helst möjlighet att påverka vare sig utförandet eller arbetskraftsrekryteringen. Till de generella tillstånden — liksom till de individuellt prövade — kom däremot att fästas vissa villkor. Sålunda fick igångsättning inte ske utan särskilt tillstånd från länsarbetsnämnden. Det ankom på nämnden att med hänsyn till förhållandena på arbetsmarknaden besluta om tidpunkten för arbetets påbörjande och, i den mån nämnden fann det erforderligt, även om avbrott i arbetet. Vidare skulle nämnden efter vissa riktlinjer pröva arbetsstyrkans storlek och sammansättning.

Regleringen skulle således tillgodose flera syften. För det första hade man en byggnadstillståndsprövning där det gällde att inom varierande resursramar välja de mest angelägna objekten. För det andra hade man en igångsättningsprövning som syftade till säsongutjämning i sysselsättningen, och för det tredje hade man en prövning som närmast får karakteriseras som en ransonering av arbetskraften i syfte att hålla tillbaka en tillväxt av byggnadsarbetarkåren. Tidvis, särskilt under kriget, skedde också en prövning beträffande användningen av byggnadsmaterial, vilken syftade till att minska åtgången av sådant material som det var brist på.

Efter år 1955 kom volymbegränsningen och angelägenhetsprövningen att spela allt mindre roll. I sin verksamhetsberättelse för år 1957 framhöll arbetsmarknadsstyrelsen, att byggnadsregleringen efter hand i vissa avseenden alltmer glidit över till att utgöra en reglering av byggarbetsmarknaden. Tillämpningen under de två senaste åren hade präglats av en stark strävan att utjämna säsongerna på denna marknad. I konsekvens härmed hade byggnadstillstånd beviljats för praktiskt taget alla sådana byggnadsföretag som haft en byggnadstid understigande ett år och som kunnat påbörjas vid sådan årstid att huvuddelen av arbetskraftsbehovet fallit under vinterhalvåret. Genom det generella byggnadstillstånd som utfärdades med verkan fr. o. m. den 1 januari 1959 er-

hölls en formell bekräftelse på denna ordning. Efter detta datum inskränktes regleringen till att gälla enbart de av länsarbetsnämnderna meddelade igångsättningstillstånden, som syftade till säsongutjämning av sysselsättningen och i viss utsträckning också användes för att påverka sammansättningen av den sysselsatta arbetskraften.

3.1.2 1963 års lagstiftning

Bakgrund och syften

Erfarenheterna av byggnadsregleringen som ett medel att utjämna säsongvariationerna i byggnadsvolymen och av det samarbete som normalt äger rum mellan arbetsmarknadsverket och parterna på arbetsmarknaden för att främja arbetsmarknadspolitikens olika syften gav uppslag till en särskild ordning för säsongutjämning baserad på en frivillig samverkan mellan arbetsmarknadsverket samt arbetsgivare och arbetstagare i byggnadsbranschen. År 1959 inleddes på vissa orter en försöksverksamhet med samarbetsnämnder, sedermera kallade byggarbetsnämnder, vilkas uppgift skulle vara att främja en sådan planering av byggnadsverksamheten att bästa möjliga säsongutjämning och i övrigt ett rationellt ianspråktagande av arbetskraften ernåddes. Försöksorterna undantogs från bestämmelserna om igångsättningstillstånd.

Med sikte på en fortsatt utveckling efter dessa riktlinjer ersattes 1943 års lagstiftning om byggnadsreglering med lagen (1963: 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete. Även denna lag har fullmaktskaraktär. Till skillnad från 1943 års lag avsåg den nya lagen emellertid från början enbart igångsättningsreglering för säsongutjämning. Sålunda kunde Kungl. Maj:t införa krav på igångsättningstillstånd, om det var nödvändigt för att åstadkomma säsongutjämning inom visst område. Lagen sattes i kraft utom på de orter där försöksverksamhet med byggarbetsnämnder pågick. Det förutsattes dock, att något behov av tvångsmässig reglering av byggnadsverksamheten i säsongutjämnande syfte inte längre skulle föreligga när systemet med byggarbetsnämnderna var allmänt genomfört. Lagen skulle emellertid ge möjlighet att ingripa med reglering för den händelse de på frivillighet grundade åtgärderna skulle visa sig otillräckliga.

Den 21 september 1964 träffades överenskommelse mellan arbetsmarknadsstyrelsen, Svenska byggnadsindustriförbundet, Svenska väg- och vattenbyggarnas riksförbund samt Svenska byggnadsarbetareförbundet om ett allmänt genomförande av systemet med byggarbetsnämnder. Överenskommelsen, för vars innebörd och tillämpning redogöres i avsnitt 3.2. *Rekommendationssystemet för säsongutjämning,* kom i tillämpning fr. o. m. juli 1965.

Redan år 1964 bedömdes det emellertid nödvändigt att med hänsyn till konjunkturutvecklingen återinföra byggnadsregleringen som konjunkturstyrande medel. Detta skedde genom påbyggnad på 1963 års lag, som ju dittills varit avsedd att användas endast i säsongutjämningssyfte. Genom lagen (1964: 300), som trädde i kraft den 18 juni 1964, angående ändrad lydelse av 1 § 1963 års lag infördes sålunda möjlighet för Kungl. Maj:t att prioritera sådant byggnadsarbete som är angeläget från allmän synpunkt. Detta tillägg var tidsbegränsat men har sedan förlängts och gäller enligt lag (1969: 642) till utgången av år 1970.

Även 1964 års prioriteringslagstiftning hade karaktären av en fullmakt för Kungl. Maj:t att förordna att byggnadsarbete inte fick påbörjas utan igångsättningstillstånd. Förutsättningen härför var att det inom visst område rådde allvarlig brist på arbetskraft inom byggnadsindustrin.

Samtidigt som prioriteringsfullmakten trädde i kraft förordnade Kungl. Maj:t, genom kungörelsen (1964: 301) angående ändring i kungörelsen den 31 maj 1963 (nr 269) med tillämpningsföreskrifter till lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete, att prioriteringsbestämmelserna skulle gälla i huvudsak i de tre största städerna med kringliggande kommuner. Detta giltighetsområde har sedermera i omgångar utsträckts så att det nu täcker hela landet. Vidare har förutsättningarna för Kungl. Maj:ts

befogenhet att konjunkturreglera byggnadsverksamheten utvidgats till att omfatta, förutom allvarlig brist på byggarbetskraft, även annat avsevärt hinder för byggnadsverktionsresurser. Bestämmelser härom infördes genom lagen (1965: 809) angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete.

Huvudsakliga bestämmelser, administration

De byggnadsobjekt som berörs av ifrågavarande tillståndsprövning är de som från allmän synpunkt bedöms vara mindre angelägna. Det ankommer på Kungl. Maj:t att med hänsyn till den rådande situationen på byggnadsmarknaden och övriga på frågan inverkande omständigheter ange dessa slag av objekt. De riktlinjer som år 1964 gällde härvidlag (prop. 1964: 95 s. 17) innebar i huvudsak att bostadsbyggandet, industrins anläggningar samt byggnader för sjukvård, socialvård och undervisningsväsendet skulle prioriteras på det sättet att de fick påbörjas utan tillstånd. Igångsättningsprövningen avsåg enligt kungörelsen (1965: 89) följande byggnadsföretag:

1. bensinstation, reparationsverkstad för motorfordon, parkeringshus samt sådan parkeringsanläggning som ej inrättas i anslutning till ny bostadsbebyggelse;
2. hus som helt eller till huvudsaklig del inrymmer butiks-, kontors- eller banklokaler;
3. kommunal förvaltningsbyggnad;
4. byggnad som helt eller till huvudsaklig del inrymmer kyrkliga eller andra samlingslokaler eller nöjeslokaler;
5. sporthall eller annan idrottsanläggning;
6. enfamiljshus, om huset genom arbetet erhåller en bostadsyta överstigande 200 kvadratmeter;
7. kommunal gata, väg eller annan samfärdsled som icke behöves för nytt bostadsområde.

Genom ändringar i tillämpningskungörelsen, vilka trädde i kraft den 8 april 1966 (1966: 85), utsträcktes kravet på igångsättningstillstånd att gälla i hela landet. Vidare utökades de förut nämnda typerna av oprioriterade byggnadsarbeten med 1) privatfinansierade bostadshus som inte är avsedda uteslutande för fritidsändamål, 2) bostadshus avsedda uteslutande för fritidsändamål om byggnadsarbetet ingår i ett byggnadsföretag som omfattar mer än ett sådant hus eller om huset genom arbetet får en bostadsyta över 80 kvadratmeter, 3) sjukhus och sjukhem samt 4) ålderdomshem.

En ytterligare ändring i tillämpningskungörelsen med ikraftträdande den 2 juni 1966 (1966: 160) innebar krav på igångsättningstillstånd även för kommunala eller enskilda byggnader för undervisningsändamål vilka uppförs utan statsbidrag samt för rivning av flerfamiljshus inom område med stadsplan i kommun med över 30 000 invånare.

Byggnadsarbete som enligt nu redovisade föreskrifter i och för sig omfattas av tillståndsplikt får dock i vissa fall bedrivas utan tillstånd. Undantagna är sålunda följande slag av arbeten a) arbete som avser installation av elektriska ledningar eller andra elektriska anordningar, b) måleriarbete, c) arbete som avser mindre komplettering (s. k. lapparbete) av befintlig värme-, vatten-, avlopps- eller ventilationsanläggning, när arbetet inte står i samband med annat byggnadsarbete. Dessutom gäller undantag för dels reparations- eller underhållsarbete, om sammanlagt högst tre personer kommer att sysselsättas i arbetet, dels byggnadsarbete som bedrivs av statlig myndighet eller för statens räkning.

För oprioriterade byggnadsföretag som inte omfattas av nyssnämnda undantag gäller således, att de inte får påbörjas utan tillstånd. Tillstånd kan liksom i byggnadsregleringen enligt 1943 års lag förenas med villkor om storleken och sammansättningen av den arbetsstyrka som vid varje tillfälle får sysselsättas i det ifrågavarande arbetet.

Till skillnad från vad som gällde enligt den gamla byggnadsregleringen är det enligt nuvarande ordning inte möjligt att döma den till straff som bryter mot bestämmelserna och bygger utan tillstånd där sådant behövs. Sanktionen är i stället förbud vid vite att fortsätta arbetet. Vitesförbud meddelas av arbetsmarknadsstyrelsen, och talan om utgivande av försuttet vite utförs av allmän åklagare vid domstol efter medgivande av

styrelsen. Bakgrunden till denna ordning är att 1963 års lag om igångsättningstillstånd ursprungligen syftat till att främja endast *säsongutjämning* inom byggnadsbranschen. Någon kriminalisering av eventuella lagöverträdelser ansågs inte nödvändig för att tillgodose detta begränsade syfte.

Utbyggnaden av 1963 års lag till att avse mer än enbart säsongutjämning fick administrativa konsekvenser. En igångsättningsprövning enbart med hänsyn till lokala säsongmässiga arbetsmarknadssynpunkter hade ansetts helt kunna läggas på arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna. I och med att prövningen fick en längre gående syftning fanns anledning för Kungl. Maj:t att kunna utöva ett direkt inflytande på den. Genom lagändring den 8 december 1967 (1967: 780) infördes också denna möjlighet. I kungörelse (1968: 109) föreskrevs, att om byggnadskostnaden uppgick till minst 5 milj. kr. och om arbetet avsåg tillståndsberoende objekt som inte omfattades av särskilt fastställda ramar frågan om igångsättningstillstånd skulle avgöras av Kungl. Maj:t som enda instans. Kostnadsgränsen har sedermera (SFS 1969: 90) sänkts till 3 milj. kr. I övriga fall meddelas tillstånd av länsarbetsnämnden.

Tillämpningen av byggnadsregleringen enligt 1963 års lag

Lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete anger inte efter vilka grunder de enskilda ansökningarna om igångsättningstillstånd skall prövas. Inte heller i tillämpningskungörelsen anges detta. Däremot har Kungl. Maj:t i olika kungl. brev till arbetsmarknadsstyrelsen, det första den 6 maj 1966, meddelat föreskrifter härom. Föreskrifterna, som innebär en viss angelägenhetsgradering av de tillståndsberoende byggnadsarbetena inbördes, bygger på de förutsättningar som lagen uppställer för Kungl. Maj:ts befogenhet att införa prioriteringssystemet, dvs. brist på byggarbetskraft och kapital.

Angelägenhetsgraderingen är gjord så att myndigheterna åläggs att i första hand bevilja igångsättningstillstånd för privatfinansierade bostadshus, dock inte fritidshus, samt för sjukhus, sjukhem och ålderdomshem. Dessa byggnadsarbetens förtur framför övriga tillståndsberoende arbeten gäller emellertid bara upp till en viss gräns. Denna uttrycks för bostadshusen i ett största antal lägenheter, för ålderdomshemmen i ett största antal platser samt för sjukhusen och sjukhemmen i ett högstbelopp för byggnadskostnaden, allt för en angiven begränsad tidsperiod. På dessa sektorer styrs således byggnadsvolymen genom centralt fastställda ramar, vilka fördelas regionalt och på enskilda objekt.

Lagen om igångsättningstillstånd medger inte Kungl. Maj:t att med generell verkan förordna om totalt byggnadsförbud för något eller några slag av byggnadsarbeten. Lagen kräver att varje ansökan för sig skall upptas till saklig prövning. De nämnda antals- och beloppsramarna innebär därför formellt inte totalt byggstopp utanför ramarna. I Kungl. Maj:ts föreskrifter heter det att i övrigt stor restriktivitet skall iakttas vid tillståndsgivningen för de oprioriterade byggnadsarbetena. Denna föreskrift avser således dels privatfinansierade bostadshus, sjukhus, sjukhem och ålderdomshem *utanför* de vid prövningstillfället gällande ramarna, dels alla övriga oprioriterade byggnadsarbeten. För båda dessa grupper har Kungl. Maj:t ålagt myndigheterna att grunda prövningen i första hand på en bedömning av om arbetet bör påbörjas med hänsyn till effekten på arbetsmarknaden, möjligheterna att få krediter för prioriterat byggnadsarbete eller oprioriterat arbete *inom* de nämnda ramarna samt arbetets angelägenhet från allmän stadsbyggnadssynpunkt. Inom sektorer med igångsättningsramar har ramarna blivit normerande för beviljandet av igångsättningstillstånd. Ramarna har således tagits i anspråk. Utöver ramarna har i praktiken tillstånd inte beviljats.

Ytterligare ledning för prioriteringen ges i cirkulär som arbetsmarknadsstyrelsen utfärdat till länsarbetsnämnderna, senast den 6 december 1968. Styrelsen framhåller där

att handhavandet av en reglering, som är baserad på uppdelning av byggnadsobjekten i angelägna och mindre angelägna arbeten, medför skilda problem. Efter att ha erinrat om uttalanden i lagens förarbeten att bestämmelserna bör utformas så att begränsningsåtgärderna kan tillämpas så smidigt som möjligt framhåller styrelsen att det alltid uppkommer fall där omständigheterna motiverar undantag från de allmänna föreskrifterna, även om dessa i stort motsvarar allmänt omfattade värderingar. Också oprioriterade arbeten kan enligt styrelsen av olika skäl ha hög angelägenhetsgrad. De faktorer som är avgörande härvidlag är emellertid så skiftande att några klara och entydiga anvisningar inte kan lämnas. En bedömning måste ske från fall till fall. Den allmänna bakgrunden vid denna prövning är enligt styrelsen den arbetsmarknadsmässiga bedömningen. Som huvudregel i övrigt bör gälla att arbetena får komma till utförande i den tidsordning de aktualiserats hos länsarbetsnämnden. Undantag härifrån måste dock kunna medges om särskilda skäl föreligger. Hänsyn bör vidare tas till byggnadsobjektens storlek och arbetskraftsbehov och till att en byggnad kan behöva komma till stånd för att en tidigare utförd prioriterad investering skall få full effekt eller fungera tillfredsställande. Detsamma gäller objekt som när de färdigställts möjliggör betydande rationalisering och väsentlig arbetskraftsbesparing inom den verksamhet som investeringen avser.

Som tidigare nämnts gäller f. n., att ansökningar om igångsättningstillstånd för byggnadsobjekt över viss storlek prövas av Kungl. Maj:t. Beträffande dessa ärenden gäller den särskilda ordningen att de före avgörandet remitteras till länsstyrelsen för yttrande i prioriteringsfrågan.

3.1.3 Erfarenheter

Säsongutjämning

Som torde ha framgått av den föregående översikten har tillämpningen av byggnadsregleringen skiftat i betydande utsträckning sedan den infördes på 1940-talet. I ett hänseende har emellertid tillämpningen varit anmärkningsvärt stabil, nämligen vad gäller syftet att främja en utjämning av byggnadsvolymen och efterfrågan på arbetskraft över säsongerna. I regleringens praktiska handhavande kom tillståndsgivningen ganska snart att delas upp på två steg. Det första var prövningen av byggnadstillstånd, vilken skedde med tanke på konjunkturutjämning och resursfördelning och i huvudsak var förlagd till den centrala arbetsmarknadsmyndigheten eller Kungl. Maj:t. Det andra steget var utfärdandet av igångsättningstillstånd, vilket ombesörjdes av länsarbetsnämnderna och var så avpassat i tiden att sysselsättningen inte skulle anhopas under sommarmånaderna utan utjämnas över hela året. Denna säsongutjämning har aldrig givits upp utan bibehållits när regleringen i övrigt har satts ur kraft genom generella dispenser.

Användningen av en direkt, objektvis utförd styrning av byggnadsverksamheten i säsongutjämnande syfte förefaller ha varit allmänt accepterad. 1949 års investeringskommitté, som var kritisk mot regleringen i övrigt, fann i sitt betänkande Generella metoder och fysiska kontroller inom investeringspolitiken (SOU 1953: 6), att "byggnadsregleringen otvivelaktigt bidragit till den säsongutjämning som ägt rum". Kommittén föreslog också, att regleringen tills vidare skulle behållas för detta syfte.

När den dittillsvarande begränsningen av byggnadsverksamhetens volym helt sattes ur kraft år 1959, förlängdes ändå giltighetstiden för 1943 års lag med tanke på behovet att styra igångsättningsrytmen över året. När 1943 års tillståndslagstiftning år 1963 slutligen helt upphörde att gälla och ersattes av en ny, enbart på säsongutjämning inriktad lag om igångsättningstillstånd, var avsikten, att denna lag skulle vara i kraft endast under ett övergångsskede, i avvaktan på ett generellt genomförande av en frivillig säsongutjämning i samarbete mellan arbetsmarknadsverket och parterna på byggarbetsmarknaden. Lagen skulle, så var det tänkt, i framtiden komma till användning endast om denna frivilliga samverkan visade sig

otillräcklig för sitt syfte. I det föregående har redogjorts för hur byggnadsreglering i konjunkturutjämnande och sektorstyrande syfte under 1960-talet återinförts medelst påbyggnader på 1963 års säsongregleringslag, samt kommit i tillämpning inom vissa byggnadssektorer. I dessa fall har regleringen använts även för säsongutjämning. En närmare redogörelse för hur denna styrning samordnas med strävandena att genom den frivilliga sysselsättningsplaneringen nå en sådan utjämning och för utfallet av säsongstyrningen lämnas i avsnitt 3.2 *Rekommendationssystemet för säsongutjämning*. Det må här räcka att konstatera, att statsmakterna sedan 1940-talet inte vid något tillfälle har funnit sig kunna undvara reglering eller annan motsvarande form av direkt styrning för att säsongutjämna sysselsättningen i byggnadsbranschen.

Konjunkturstyrning

När byggnadsregleringen infördes, motiverades detta som förut sagts av den då rådande knappheten på byggnadsmaterial och arbetskraft. Det gällde att med regleringens hjälp hålla tillbaka expansionen av byggnadsverksamheten och begränsa produktionen till vad som i det rådande läget framstod som mest angeläget. Denna begränsning gjordes emellertid i stort sett på känn. Någon kalkyl över vad marknaden egentligen kunde tåla förelåg inte de första åren, inte heller någon bestämning av hur stor årlig byggnadsvolym som man totalt borde inrikta sig på. Där inte generella byggnadstillstånd förelåg var prövningen helt förlagd till beviljandet av byggnadstillstånd i enskilda fall.

År 1947 upprättades för första gången en tillståndsbudget i vilken man för olika byggnadssektorer fixerade ramar för tillståndsgivningen under året. Budgeten hade upprättats med ledning av utvecklingen under tidigare år samt med kännedom om de aktuella behov som förelåg på olika områden. För att man skulle komma till klarhet i sistnämnda hänseende hade inventeringar verkställts av investeringsplanerna på resp. områden. Det underströks, att budgeten, som var förhållandevis detaljerad, skulle tjäna endast som en riktlinje till stöd för tillståndsgivningen. Den uppdragna ramen borde emellertid inte överskridas, såvida inte väsentliga förändringar inträffade i de ekonomiska förutsättningarna.

Eftersom en väsentlig del av lämnade byggnadstillstånd dels gällde arbeten som sträckte sig över flera år, dels av andra skäl ofta togs i anspråk först året efter det att de meddelats, kunde stora skillnader föreligga mellan den byggnadsvolym för vilken tillstånd meddelats under ett år och den faktiska byggnadsvolymen under samma tid. Med den utgångspunkten upprättades från och med år 1948 förutom en tillståndsbudget även en realbudget. Den sistnämnda representerade den för året eftersträvade byggnadsvolymen på den tillståndsreglerade sektorn. I följande tabell som hämtats från prop. 1948: 286 angående komplettering av riksstatsförslaget för budgetåret 1948/49 redovisas, förutom den beräknade byggnadsverksamheten år 1947, de två budgetförslagen för år 1948.

Skillnaderna mellan realbudgeten och tillståndsbudgeten är som synes betydande, vilket berodde framför allt på förekomsten av ett stort antal beviljade men ej utnyttjade tillstånd vid årets början.

De i tabellen upptagna posterna var huvudkvoter, som i sin tur var uppdelade på betydligt mindre delkvoter. Å andra sidan behövde inte budgeten nödvändigtvis medföra någon absolut låsning av tillståndsprogrammet, utan ändringar förekom under löpande år t. ex. i samband med att byggnadstillstånd av sysselsättningsskäl fick beviljas utan att detta belastade de för vederbörande byggnadssektorer fastställda kvoterna. I och med att generella byggnadstillstånd efter hand utfärdades för en ökad andel av den totala byggnadsverksamheten reducerades budgeternas betydelse som styrmedel. Efter år 1957 har detta system inte använts.

Under den närmaste efterkrigstiden och långt fram på 50-talet intog byggnadsregleringen en mycket framskjuten plats som konjunkturpolitiskt medel. Ses emellertid

Tabell 3: 1. Investeringsbudget för den reglerade byggnadsverksamheten år 1948. Milj. kr.

Kvotområde	Beräknad byggnads-verksamhet år 1947	Realbudget år 1948	Tillståndsbudget år 1948
A. Bostäder	1 450	1 150	820
B. Byggnader för jordbruk, skogsbruk och fiske	60	55	35
C. Egentlig industri	360	280	175
D. Kraft- och belysningsverk	80	95	50
E. Handel	35	35	35
F. Samfärdsel	80	105	60
G. Förvaltn., sociala ändamål m. m.	70	85	60
H. Skolor, kyrkor, övr. samlingslokaler m. m.	70	100	80
I. Vägar, anläggningsarbeten m. m.	155	140	120
J. Militära arbeten	20	20	20
Summa	2 380	2 065	1 455
Därav grupp B-J	930	915	635

regleringen i främsta rummet som ett medel att dämpa överkonjunkturer, kan erfarenheterna av dess användning emellertid inte anses tyda på att medlet var tillräckligt för denna uppgift. Under högkonjunkturen åren 1945—1947, 1950—1951 och 1955 var byggnadsinvesteringarnas utveckling snarast en destabiliserande faktor. Vad gäller den förstnämnda perioden kunde i efterhand fastslås, att tillståndsgivningen varit så omfattande att det inte hade varit möjligt med hänsyn till tillgången på arbetskraft och material att helt utnyttja de lämnade byggnadstillstånden. Detta var i och för sig inte förvånande eftersom man dels hade ofullständig kännedom om vilka produktionsresurser som egentligen fanns att tillgå för byggnadsändamål, dels saknade en fast plan för hur de skulle användas.

Sedan metoden med tillstånds- och realbudget för den reglerade byggnadsverksamheten införts från och med åren 1947 och 1948 var man bättre rustad i det hänseendet. Inte desto mindre framhålls i kommentarerna till 1952 års investeringsbudget, att tillståndsgivningen under år 1950 varit för stor i förhållande till byggnadsmarknadens kapacitet, så att eftersläpningar uppstått i fråga om fullföljandet av den reglerade byggnadsverksamheten. En åtstramning av tillståndsgivningen under år 1951 gav inte den avsedda dämpningen, vilket väsentligen berodde på en expansion av den oreglerade byggnadsverksamheten, som kommit att svara för en avsevärt ökad andel av den totala byggnadsvolymen. (Prop. 1952: 1, Bil. 1, Bih. 3.) I ännu högre grad kan detta förutsättas ha varit fallet år 1955, då den tillståndsberoende delen av byggnads- och anläggningsverksamheten beräknas ha utgjort knappt hälften av den totala byggnadsvolymen. (Prop. 1956: 1, Bil. 1, Bih. 2.)

Det sagda berättigar dock inte till slutsatsen, att byggnadsregleringen har varit betydelselös som konjunkturutjämnande medel. Även i de fall där byggnadsinvesteringarna har tillåtits stiga mer än önskvärt kan det förutsättas, att skillnaderna mellan tillgång och efterfrågan på byggnadskapacitet och därav föranledda störningar skulle ha blivit större, om regleringsåtgärderna inte satts in. Som exempel kan nämnas, att industrins önskemål om tillstånd för byggnads- och anläggningsinvesteringar under år 1951 representerade, enligt uppgifter sammanställda av dåvarande handels- och industrikommissionen, en sammanlagd kostnad av 740 milj. kr. De för denna sektor under samma år meddelade byggnadstillstånden begränsades till att gälla totalt 195 milj. kr. Det torde inte heller vara någon tvekan om att den skärpning av byggnads-

regleringen som sattes in andra halvåret 1947 och början av år 1948 ("byggstoppet") på ett avgörande sätt bidrog till att snabbt återställa mera normala förhållanden på byggnadsmarknaden. I och med att en växande andel av byggnadsverksamheten under 1950-talet kom att ligga utanför regleringen blev dock möjligheterna att enbart med regleringsåtgärder hålla tillbaka en ökning i efterfrågan i motsvarande mån beskurna.

När byggnadsregleringen under 1960-talet åter kommit att användas i konjunkturstyrande syfte, har detta skett under väsentligt andra förutsättningar än de som rådde under de närmaste efterkrigsåren och 1950-talets första hälft. Framförallt har regleringen inte givits samma framskjutna position som det nära nog enda medlet att hålla tillbaka överkonjunkturer genom åtgärder inom byggnadsbranschen, utan penning- och finanspolitiska åtgärder har i detta syfte satts in med betydligt större skärpa än tidigare. Arsenalen av styrmedel har utökats med investeringsfonderna för konjunkturutjämning, vilkas användning får anses ha varit av särskild betydelse för en utjämning av industrins byggnadsinvesteringar. Investeringsavgifter har med betydande effekt tillämpats på byggnadsinvesteringar inom andra sektorer.

I den mån som byggnadsbranschen under denna tid har kännetecknats av större eller mindre grad av stabilitet kan detta därför inte utan vidare härledas till en mer eller mindre framgångsrik tillämpning av byggnadsregleringen. En viss bedömning av regleringens betydelse torde emellertid kunna göras på grundval av statistiken över inneliggande ansökningar om igångsättningstillstånd som till viss del kan sägas representera ett latent efterfrågetryck på byggnadsmarknaden. I tabell 3: 2 redovisas inneliggande och beviljade ansökningar åren 1966—1969. Under denna period har ansökningstrycket ökat starkt. De per den 31 december 1969 inneliggande ansökningarna om igångsättningstillstånd representerade en total investeringsvolym av drygt 7 miljarder kr. mot ca 3 miljarder kr. år 1966. Ökningen har emellertid huvudsakligen skett i storstadslänen. Den har varit betydligt mera måttlig i övriga län i södra och mellersta Sverige, och i skogslänen låg ansökningstrycket vid samma nominella nivå år 1969 som tre år tidigare. Talen anges i löpande priser.)

Utvecklingen mellan åren 1968 och 1969 har speciellt intresse med tanke på den konjunkturuppgång som inträdde det senare året. I storstadslänen steg volymen av beviljade ansökningar med 34 % men utgjorde ändå under år 1969 mindre än hälften av ansökningstrycket vid slutet av samma år. I övriga län i södra och mellersta Sverige ökade volymen av beviljade ansökningar med 14 % och var under år 1969 större än volymen av inneliggande ansökningar per den 31 december. I skogslänen var den beviljade ansökningsvolymen oförändrad mellan de två åren. Å andra sidan var den år 1969 mer än dubbelt så stor som den inneliggande ansökningsvolymen vid slutet av året. Restriktiviteten i tillståndsgivningen har således varit väsentligt hårdare i storstadslänen än i riket i övrigt. Ökningen av det tillståndsberoende byggandet i storstadsområdena har kunnat ske med hänsyn till samtidigt vidtagna åtgärder för att öka tillgången på byggnadsarbetare i dessa områden.

Som vidare framgår av tabell 3: 2 är det framförallt de stora byggnadsobjekten som hålls tillbaka genom regleringen i storstadsområdena.

Det bör i anslutning till de i tabellen återgivna talen framhållas, att som en följd av att igångsättningstillstånden i viss utsträckning lämnas i den ordning ansökningarna inkommit till länsarbetsnämnden — i synnerhet gäller detta bostadsbyggandet — ställer sig sökandena ofta i ansökningskön långt innan de är beredda att genomföra sina projekt. I andra fall anmäls byggnadsplanerna i mycket god tid före det planerade påbörjandet i syfte att passa in den egna investeringen i den av länsarbetsnämnderna bedrivna planeringen för byggarbetsmarknaden. Dessutom får regleringen ofta den effekten att byggherrens planering hålls

Tabell 3: 2. Inneliggande och beviljade ansökningar om igångsättningstillstånd åren 1966—1969

Lönegrupp	År	Inneliggande ansökningar 31 dec. Totalt milj. kr.	Objektsstorlek[1] < 5 resp. < 3 milj. kr.	Objektsstorlek[1] ⩾ 5 resp. ⩾ 3 milj. kr.	Beviljade ansökningar under året Totalt milj. kr.	Objektsstorlek[1] < 3 milj. kr.	Objektsstorlek[1] ⩾ 3 milj. kr.
Skogslän	1966	343	—	—	324	—	—
	1967	375	—	—	446	—	—
	1968	257	100	157	851	—	—
	1969	355	142	213	837	450	387
Storstadslän	1966	1 652	—	—	1 666	—	—
	1967	2 742	—	—	1 683	—	—
	1968	3 612	863	2 749	1 715	—	—
	1969	4 949	845	4 104	2 299	947	1 352
Övr. län	1966	1 099	—	—	878	—	—
	1967	1 455	—	—	1 101	—	—
	1968	1 356	835	521	1 712	—	—
	1969	1 831	1 062	769	1 948	1 193	755
Hela landet	1969	7 135	2 049	5 086	5 084	2 590	2 494

[1] År 1968 överfördes tillståndsprövningen för projekt till en beräknad kostnad av 5 milj. kr. och mer från länsarbetsnämnderna till Kungl. Maj:t. År 1969 sänktes den nämnda gränsen till 3 milj. kr.

tillbaka eller helt läggs ned i avvaktan på närmare besked om när byggnadsarbetet kan påbörjas. En sådan reaktion försvårar givetvis uppbyggandet av en reell projektreserv.

Dessa omständigheter gör, att även om man tänker sig möjligheten av ett plötsligt upphävande av byggnadsregleringen detta inte skulle resultera i ett tillskott till investeringsefterfrågan med nyss nämnda 7 miljarder kr. Man kan emellertid utgå från att den efterfrågan som f. n. hålls tillbaka genom regleringen särskilt i storstadsområdena är så pass omfattande att den vid ett frisläppande utan kompenserande åtgärder skulle ge anledning till allvarliga balansproblem.

Regional styrning

Åren 1952—58 användes byggnadsregleringen även som lokaliseringspolitiskt medel. Prövningen av byggnadstillstånd för industrianläggningar innefattade under denna tid bl. a. frågan om lokaliseringens lämplighet och gav i förekommande fall anledning till överläggningar mellan tillståndsmyndigheten — arbetsmarknadsstyrelsen — och det tillståndsberoende företaget om lämpligheten av annan förläggningsort. Kommittén för näringslivets lokalisering konstaterade i sitt betänkande Aktiv lokaliseringspolitik (SOU 1963: 58), att dessa överläggningar i en del fall ledde till en annan och från samhällssynpunkt lämpligare lokalisering, utan att de företagsekonomiska kraven behövde eftersättas. I andra fall var någon alternativ lokaliseringsort inte möjlig att tänka sig med hänsyn till de ekonomiska och tekniska skäl som företagen åberopade för sitt val av förläggningsplats. I ett relativt begränsat antal fall, huvudsakligen avseende företag i storstäderna, avslogs ansökan. Enligt en av lokaliseringsutredningen refererad undersökning (Törnqvist, Studier i industrilokalisering, Stockholm 1962) hade under perioden 1951—1958 avslagits sammanlagt 49 ansökningar om ny- eller tillbyggnad av industrifastighet i Stockholm. Av de berörda företagen hade sedermera

fyra flyttat eller lagt ut filialer till orter utanför Stor-Stockholm.

Även om avslag på ansökan om byggnadstillstånd sålunda i flertalet fall endast haft till effekt att företaget anpassat sin verksamhet till de gamla lokalerna eller utnyttjat befintliga lediga lokaler, framhöll kommittén för näringslivets lokalisering betydelsen av att lokaliseringsorganet på basis av ansökningarna fått tillfälle att diskutera alternativa lokaliseringsorter på ett tidigt stadium, innan utbyggnadsplanerna börjat realiseras.

Vad gäller byggnadsregleringens tillämpning under 1960-talet har denna visserligen varit regionalt differentierad, vilket sammanhänger med inriktningen på att främja balansen på de regionala arbetsmarknaderna. Den har av den anledningen kommit att tillämpas med betydligt större skärpa i storstadsområdena än i landet i övrigt och på så sätt påverkat byggnadsinvesteringarnas regionala fördelning. Utgångspunkten har emellertid härvid väsentligen varit förhållandena på arbetsmarknaden. I vissa avseenden har dock regleringen direkt påverkat byggnadsinvesteringarnas regionala fördelning, framför allt vid fördelningen av den regleringsvägen fastställda ramen för det privatfinansierade bostadsbyggandet. Regleringen har härvidlag ingått som ett led i den allmänna bostadspolitiken, för vilken redogörs i avsnitt 3.5 av detta kapitel.

Sektorstyrning

Regleringen var när den infördes i första hand ett medel att fördela produktionsresurserna, såväl mellan byggnadsverksamheten och övriga delar av näringslivet som mellan olika byggnadssektorer. Det var under krigsåren angeläget att bereda utrymme för byggnadsinvesteringar för försvaret och för produktionen av varor som var viktiga för folkförsörjningen. Detta syfte tillgodosågs genom såväl generella dispenser från tillståndstvånget som direktiv för tillståndsprövningen. Den år 1947 införda användningen av tillståndsbudget innebar med sin förhållandevis långt gående uppdelning på delkvoter en totalfördelning av byggnadsproduktionen på olika sektorer.

Till en del kan denna fördelning sägas ha varit ett uttryck för den angelägenhet som statsmakterna tillmätte vissa investeringar. Kvoteringssystemet var emellertid även en nödvändig konsekvens av att en totalram fastställdes för tillståndsgivningen, eftersom den tillståndsprövande myndigheten behövde någon vägledning beträffande hur denna ram skulle fyllas ut under året. I praktiken kom fördelningen att ske på varierande grunder. Kvoteringen på industribranscher gjordes exempelvis med utgångspunkt i de föreliggande investeringsönskemålen inom industrin sådana de hade framkommit vid särskilda undersökningar. För fastställandet av delkvoterna för handeln inhämtades uppgifter från de berörda branschorganisationerna, och det kan nämnas, att var och en av Grossistförbundet, KF och ICA erhöll egna kvoter satta i relation till omsättningen. Sedan systemet en gång hade kommit i tillämpning blev av naturliga skäl det närmast föregående årets budget i stor utsträckning vägledande för tillståndsfördelningen under det framförliggande året.

Strävandena att via tillståndsgivningen rikta in byggnadsproduktionen på byggnader för vissa ändamål stannade emellertid inte vid de formellt avgränsade sektorerna utan det förutsattes också, att tillstånden inom varje sektor skulle reserveras för de mest angelägna objekten. Direktiven för denna prövning av enskilda fall har emellertid varit knapphändiga och väsentligen gällt industrins investeringar. I anslutning till 1947 års tillståndsbudget refererades till behoven av rationalisering och av sådan ny kapacitet som var av särskild betydelse för folkförsörjningen och utrikeshandeln. Det anfördes vidare (prop. 1947: 1, Bil. 1, Bih. 4): "I enlighet med den princip, som för närvarande tillämpas, har man sålunda anledning räkna med, att byggen som medföra en besparing av arbetskraft eller en ökning av produktionen utan en ökning av arbetarantalet komma att beredas speciell prioritet." Vid framläggande av tillstånds-

budgeten år 1948 framhölls (prop. 1948: 286), att man i första rummet måste öka produktionen på sådana områden som representerade flaskhalsar i produktionssystemet. Lika angeläget var det att få till stånd en ökning av sådan exportkapacitet, som kunde medföra en bättre tillgång på särskilt knappa valutor.

Även om beslut i byggnadstillståndsärendena fattades av arbetsmarknadskommissionen (efter år 1947 arbetsmarknadsstyrelsen) eller, om ärendena var av den karaktären, av Kungl. Maj:t efter prövning i byggnadsberedningen, kom i stor utsträckning den reella angelägenhetsgraderingen att ligga hos olika fackorgan och organisationer med vilka arbetsmarknadsstyrelsen hade fortlöpande samråd. På den offentliga sektorn svarade exempelvis dåvarande medicinalstyrelsen för bedömningen av angelägenheten av olika byggnadsprojekt inom sjuk- och hälsovård, skolöverstyrelsen uttalade sig beträffande prioriteringen av skolbyggnader osv. För handläggningen av ansökningar om byggnadstillstånd i industrin skedde på tjänstemannaplanet regelbundet samråd med industrikommissionen, sedermera handels- och industrikommissionen, varvid man kom överens om vilka ansökningar som skulle tas med på listorna över föreslagna tillstånd. På handelns område hörde föredragandena i tillståndsärenden representanter för KF, ICA och Grossistförbundet om fördelningen av resp. årskvoter på enskilda byggnadsobjekt. På liknande sätt gick man tillväga inom andra områden. Det var naturligen mycket skiftande intressen som på detta sätt blev avgörande för urvalet av de objekt som släpptes fram inom ramen för de fastställda kvoterna.

Från nationalräkenskaperna kan för tiden från och med år 1950 hämtas uppgifter om fördelningen på olika sektorer av bruttoinvesteringarna i byggnader och anläggningar. I följande tabell lämnas den relativa fördelningen på skilda sektorer av investeringskostnaderna sammanräknade över olika perioder, nämligen åren 1950—1955, då fördelningen alltjämt i förhållandevis stor omfattning styrdes genom byggnadsregleringen, åren 1959—1963, då denna del av byggnadsregleringen var satt ur kraft, och åren 1964—1968, då regleringen åter i viss utsträckning satts i funktion. Slutligen lämnas en fördelning av kostnaderna för byggnads- och anläggningsarbeten beträffande vilka tillstånd enligt regleringsbestämmelserna meddelats under perioden 1950—1955.

Det är som synes inga slående skillnader i sektorfördelningen, när man jämför perioden 1950—55 och perioden 1959—63. En ökad byggnadsverksamhet på andra sektorer fr. o. m. år 1959 motsvaras av en nedgång i den relativa andelen för bostadsbyggandet under den senare perioden. Det ligger vidare nära till hands att se den ökade andelen fritidshus som ett resultat av tillståndstvångets avskaffande. Handeln torde vara det område på vilket regleringen har haft sitt största inflytande. Dess andel av byggnadsinvesteringarna ökade till nära nog det dubbla efter den kvantitativa regleringens upphörande.

En jämförelse mellan den faktiska fördelningen av byggnadsinvesteringarna och den fördelning som erhålls på grundval av meddelade byggnadstillstånd (igångsättningstillstånd för bostadshus) ger en bild av regleringens verkningsgrad på olika sektorer. Bostäder och fritidshus svarar under perioden 1950—55 för 55 % av meddelade tillstånd men 38 % av den totala byggnadsvolymen. Detta får uppfattas så att regleringen har täckt en förhållandevis stor andel av byggnadsverksamheten på denna sektor. Detsamma gäller beträffande handel, skolor och kyrkor samt militära arbeten. Med undantag för handeln har dessa poster varit beroende av annan central styrning än byggnadsregleringen. Handeln framstår därför som den sektor, där regleringen har haft sitt största reella inflytande.

Under tiden från år 1964 och framåt har på det sätt som förut beskrivits en sektorstyrning skett med hjälp av byggnadsreglering i så måtto att kravet på igångsättningstillstånd har begränsats till att gälla vissa sektorer, medan andra sektorer,

Tabell 3: 3. Byggnadsverksamheten fördelad på sektorer

Byggnadssektorer	Bruttoinvesteringar 1950—55 %	1959—63 %	1964—68 %	Tillståndsgivning 1950—55 %
Bostäder, fritidshus	38,0	36,6	37,8	54,9
Därav perm. bost.	(37,1)	(33,8)	(34,1)	
Jordbruk, skogsbruk och fiske	3,3	1,8	1,6	0,2
Industri	12,4	12,8	10,5	9,4
Kraft- och belysningsverk	9,2	7,5	6,1	3,7
Handel m. m.	3,8	7,3	7,5	5,0
Samfärdsel	8,1	6,7	5,0	3,5
Hälso- och sjukvård, soc. ändamål	3,1	3,7	5,5	4,3
Förvaltning m. m.	2,6	2,5	3,0	
Skolor och kyrkor	5,3	5,3	5,9	8,5
Väg- och gatuarbeten	7,3	9,0	9,3	7,9
Vatten och avlopp m. m.	4,8	5,3	6,4	
Militära arbeten	2,0	1,5	1,3	2,7
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0

däribland statsbelånade bostäder, som styrs genom årliga låneramar, samt industribyggnader, har lämnats utanför. Formellt har i denna avgränsning en skillnad gjorts mellan mer resp. mindre angelägna byggnadsinvesteringar. I sak torde man emellertid kunna konstatera, att regleringen i främsta rummet lagts på de mest expansiva sektorerna.

Tabell 3: 3 visar inte på någon tillbakagång av de reglerade sektorernas andel av byggnadsinvesteringarna efter år 1964 när jämförelse görs med den närmast föregående, regleringsfria femårsperioden. Utvecklingen har snarare varit den motsatta. Inte desto mindre kan en sektorpåverkan förutsättas ha skett. Särskilt påtagligt framstår detta beträffande privatfinansierade bostäder, ålderdomshem och sjukhus för vilka byggnadsvolymen helt varit beroende av centralt fastställda ramar. Särskilt beträffande sjukhus har en styrning skett inom totalramen med prioritering av vissa byggnader, nämligen vårdpaviljonger för långtidssjuka samt undervisningssjukhus.

Kostnadsaspekter, tillämpningsproblem

I 1943 års utformning var byggnadsregleringen administrativt arbetskrävande. År 1948 fanns i arbetsmarknadsverket sammanlagt 263 tjänster inrättade särskilt för regleringens genomförande. Av dessa fanns ett 80-tal hos arbetsmarknadsstyrelsen. Regleringen tog även i väsentlig utsträckning i anspråk annan personal i ledande ställning inom verket. År 1957, då regleringen inskränkts betydligt i sin tillämpning, var enligt uppgift 103 tjänstemän engagerade i handläggningen av regleringsärenden, varav 21 hos styrelsen.

I fråga om den under 1960-talet återinförda igångsättningsregleringen har inga särskilda tjänster tillsatts för handläggningen av tillståndsärendena, utan för detta ändamål disponeras den personal som på länsarbetsnämndernas planeringsavdelningar mera allmänt avdelats för sysselsättningsplaneringen på byggarbetsmarknaden. Sammanlagt finns f. n. hos nämnderna ett 60-tal tjänstemän avdelade för handläggningen av såväl byggnadsärenden i enlighet med samarbetsavtalet med parterna på byggarbetsmarknaden som tillståndsärenden inom ramen för regleringen. Regleringsärenden och andra byggnadsärenden går i stor utsträckning in i varandra, vilket försvårar en närmare bedömning av hur stor kapacitet som egentligen tas i anspråk för de förra. Förhållandet varierar f. ö. i det hänseendet väsentligt mellan storstadslänen och övriga län. Uppskattningsvis torde emellertid f. n.

mellan en tredjedel och hälften av personalstyrkan särskilt behöva ägna sig åt regleringsärendena.

Satta i relation till personalåtgången i den tidigare regleringen innebär de anförda talen en väsentlig begränsning, vilken varit möjlig med hänsyn till regleringens avgränsning till vissa sektorer. Begränsningen får emellertid ses även mot bakgrunden av att kontroll av regleringsbestämmelsernas efterlevnad i det närmaste helt saknas.

Den växande kritiken mot byggnadsregleringen under 1950-talet berodde emellertid inte i främsta rummet på höga administrationskostnader utan snarare på andra negativa sidor och effekter av regleringens tillämpning. Problemen vållades framför allt av de gränsdragningar som måste göras mellan tillståndsberoende och övriga byggnadsobjekt eller mellan objekt som borde resp. inte borde tillåtas komma till utförande. När exempelvis mindre byggnadsobjekt och vissa byggnadskombinationer av administrativa och andra skäl undantogs från regleringen, prioriterades härigenom en byggnadsproduktion som i och för sig inte framstod som vare sig rationell eller önskvärd. "Byggkrångel" blev ett begrepp som från allmänhetens sida kom att förbindas med byggnadsregleringen. Mera allmänt kom det med regleringen förbundna kvoteringssystemet att verka konserverande på byggnadsvolymens fördelning. Som följd av svårigheterna att för hela byggnadsmarknaden bedöma byggnadsbehoven och deras rätta relationer till varandra blev tidigare tillämpade kvoter i alltför hög grad vägledande för kommande års fördelning.

Gränsdragningsproblem är aktuella även i nuvarande tillämpning av byggnadsregleringen. Som illustration till detta kan följande typexempel anföras.

Beträffande nybyggnad av hus som inrymmer såväl tillståndsberoende (oprioriterade) som andra lokaler har arbetsmarknadsstyrelsen föreskrivit, att hela byggnaden skall anses som oprioriterad om det förstnämnda slaget lokaler upptar mer än 50 % av hela byggnadens volym. Härvid skall samtliga utrymmen inräknas, således även sådana som är belägna under marknivån. Denna huvudsaklighetsprincip kan antas inbjuda till en anpassning av projekteringen i syfte att slippa regleringen. Att så sker bekräftas i en inom länsarbetsnämnden i Stockholm upprättad promemoria rörande vissa problem vid gränsdragning mellan prioriterade och oprioriterade arbeten. Nämnden framhåller där också svårigheterna att bedöma om ett prioriterat objekt kommer att användas för uppgivet ändamål. Som exempel anförs, att en byggnad som avsetts innehålla lokaler för industri- och hantverksändamål och sålunda betraktas som prioriterad kan, när byggnaden en gång färdigställts, huvudsakligen komma att tas i anspråk för kontorsändamål.

Fritidshus har lagts under reglering i de fall, där byggnadsarbetena blir av viss omfattning, dvs. om arbetet ingår i ett byggnadsföretag som omfattar mer än ett hus eller om huset genom arbetet erhåller en bostadsyta överstigande 80 kvadratmeter. Hit skall även hänföras fritidshus, där de blivande husägarna står som byggherrar men husen uppförs av gemensam entreprenör. Om fritidshusen enligt dessa regler är tillståndsberoende, skall enligt direktiven detta gälla även exploateringsarbetena (vägar, vatten, avlopp). Som framhålls i den nyssnämnda promemorian kan det dock som regel inte i förväg kontrolleras, om husen skall byggas med gemensam entreprenör eller ej.

I tillämpningskungörelsen har, bortsett från arbeten som avser styckebyggda fritidshus och reparations- eller underhållsarbete som utförs av sammanlagt högst tre personer, ingen gräns angetts för storleken på arbeten som kräver igångsättningstillstånd. Tillståndstvång får därför, med förut nämnda undantag, i princip anses gälla samtliga arbeten som omfattas av bestämmelserna, oavsett arbetenas storlek. Det kan dock antas vara mycket svårt att kontrollera, om mindre arbeten även i praktiken omfattas av regleringsbestämmelserna. Mycket talar för att så i stor utsträckning inte är fallet.

De anförda exemplen synes ge vid han-

den, att regleringsbestämmelserna i och för sig skulle motivera en mera omfattande kontroll än vad som med hänsyn till personalkostnaderna har ansetts kunna komma i fråga. Det f. n. begränsade antalet tjänstemän som är engagerade i byggnadsregleringen kan från den synpunkten te sig något missvisande vid bedömningen av de med regleringen förbundna kostnaderna.

3.2 *Rekommendationssystemet för säsongutjämning*

I det föregående (s. 44) har refererats till byggarbetsnämnderna och den i samarbete med dem tillämpade metoden att säsongutjämna byggnadsproduktionen genom att rekommendera lämpliga starttider för enskilda byggnadsobjekt. Byggarbetsnämnderna och det samarbete som bedrivs inom dem är av intresse från flera synpunkter. Det har därför funnits motiverat att i en särskild bilaga (nr 2) ge en förhållandevis detaljerad redovisning av de ställningstaganden och den försöksverksamhet som föregått nämndernas inrättande samt av deras funktion. Som framgår av bilagan avses den i samarbete med byggarbetsnämnderna bedrivna sysselsättningsplaneringen medverka till att trygga byggnadsindustrins behov av arbetskraft och att bereda arbetskraften en jämn sysselsättning. I förevarande avsnitt redogörs i korthet för nämndernas verksamhet.

3.2.1 Överenskommelse om sysselsättningsplanering, rekommendationssystemets innebörd och tillämpning

Rekommendationssystemet, som har varit i allmän tillämpning sedan juli 1966, baseras på en överenskommelse, daterad den 21 september 1964, mellan arbetsmarknadsstyrelsen, Svenska byggnadsindustriförbundet, Svenska väg- och vattenbyggarnas arbetsgivareförbund samt Svenska byggnadsarbetareförbundet. Svenska kommunförbundet har uttalat, att det ansluter sig till överenskommelsens syfte. Enligt överenskommelsen uppdelas landet i planeringsområden. Inom vart och ett av områdena tillsätts en byggarbetsnämnd med representanter för arbetsmarknadsverket samt för planeringsområdets arbetsgivare, byggnadsarbetarkår och kommuner. Antalet planeringsområden varierar mellan ett och fem per län och uppgår sammanlagt till 68 i hela landet.

Byggarbetsnämnd skall enligt överenskommelsen ta ställning till länsarbetsnämndens prognoser över byggnadsverksamheten och arbetskraftsresurserna. Det ankommer vidare på byggarbetsnämnden och dess ledamöter att göra sig underrättade om planeringsläget i byggnadsverksamheten och medverka till att erforderliga kontakter upprätthålls mellan länsarbetsnämnd och byggherrar. Ledamöterna skall också informera sina huvudmän om planerings- och sysselsättningsfrågorna inom området.

Med utgångspunkt i prognoserna diskuterar byggarbetsnämnden arbetsmarknadsläge, sysselsättningsutveckling och igångsättningstider för aktuella projekt. Länsarbetsnämnden utfärdar därefter en skriftlig rekommendation till byggherren om lämplig igångsättningstid. De i överenskommelsen deltagande arbetsgivarorganisationerna har utfäst sig att verka för att deras medlemmar enligt resp. förbunds stadgar under medlemsansvar iakttar de på så sätt givna rekommendationerna. Det praktiska arbetet med prognoserna och den kontaktverksamhet som planeringen kräver utförs av länsarbetsnämndernas planeringsavdelningar.

Styrningen av igångsättningen gäller således enskilda byggnadsobjekt. Detta förutsätter kännedom om objekten redan på planeringsstadiet, och vid rekommendationssystemets uppläggning var olika tillvägagångssätt tänkbara för att få in de för ändamålet nödvändiga informationerna. Antingen kunde byggherrarna åläggas att på ett tidigt stadium själva ta initiativ för att informera länsarbetsnämnden om sina planer, eller också skulle det ankomma på nämnden att infordra sådana informationer. Man valde det senare alternativet. Något initiativ från byggherrarnas sida krävs alltså inte. Enligt kungörelsen (1963: 270)

om viss uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete är "den som utför eller avser att utföra byggnadsarbete, så ock den för vars räkning sådant arbete utföres eller avses skola utföras — — — skyldig att efter anmodan lämna arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd de uppgifter angående arbetet som erfordras för planläggning av åtgärder syftande till jämn sysselsättning under olika delar av året för byggnadsindustrins arbetskraft."

Uppspårandet av byggnadsplanerna för enskilda objekt sker genom årliga enkäter till presumtiva byggherrar och på annat sätt. Beträffande planerna på bostadsbyggande erhålls informationer från länsbostadsnämnderna. Planeringsläget för de enskilda objekten följs därefter fortlöpande, vilket avses ge grundval för en bedömning av när resp. objekt kan tas in i produktionen. Rekommendationen kan ses som en anvisning till byggherren att bedriva sin planering så att bygget kan påbörjas vid en tidpunkt som är lämplig med hänsyn till främjandet av jämn sysselsättning över året.

Det är väl att märka endast denna utjämning över året som berörs av rekommendationssystemet. Den mera långsiktiga utjämningen över konjunkturerna förutsätts ske med andra medel.

Byggarbetsnämndens uppgift är i samband med rekommendationssystemet att vara ett rådgivande organ. Besluten i rekommendationsärenden ligger hos länsarbetsnämnden. Framför allt är byggarbetsnämnden ett samrådsorgan, som skall främja utbytet av synpunkter på sysselsättningsplaneringen, såväl från byggnadsbranschen till länsarbetsnämnden som i motsatt riktning.

3.2.2 Räckvidd

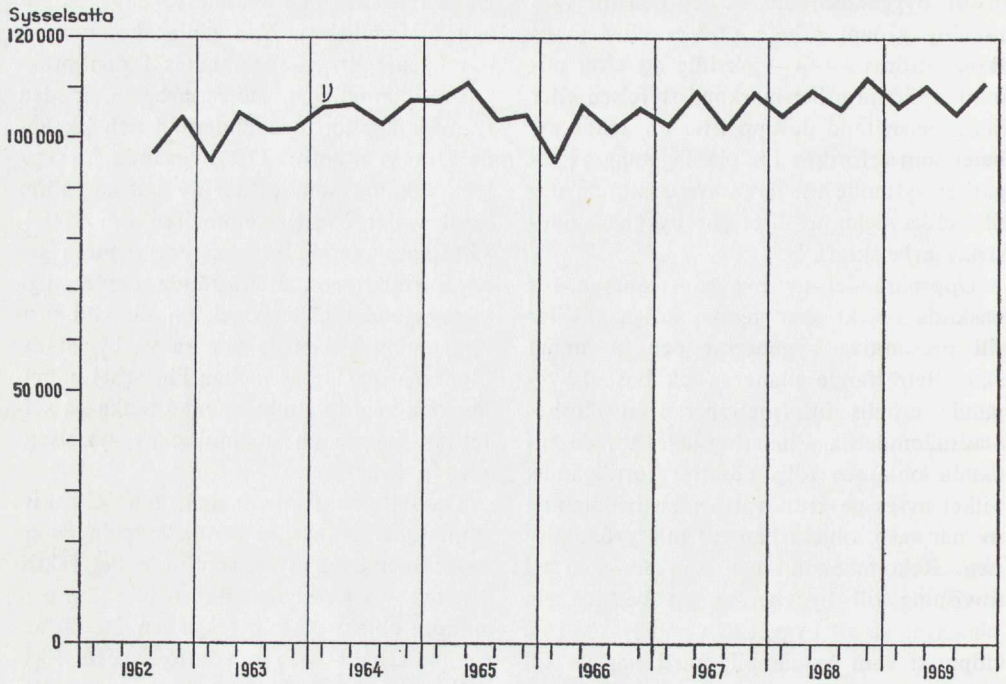
Rekommendationsförfarandet är baserat på en överenskommelse och gäller formellt endast de i överenskommelsen deltagande parterna. Detta förhållande torde dock inte medföra någon väsentlig begränsning av verkningsområdet i förhållande till vad som skulle gälla vid en reglering. Av administrativa skäl har objekt som har kostnadsberäknats till mindre än 100 000 kronor undantagits från rekommendationssystemet. Detta omfattar inte heller styckebyggda en- och tvåfamiljshus. Vad gäller kommunernas egenregibyggande medtas i den praktiska tillämpningen större arbeten, medan framför allt löpande underhåll och liknande lämnas utanför. Det byggande för statens räkning som utförs av entreprenörer skall enligt överenskommelsen om sysselsättningsplanering säsongstyras genom rekommendationer. Beträffande det statliga vägbyggandet gäller dock en särskild ordning enligt vilken de årsvisa vägbyggnadsplanerna diskuteras mellan länsarbetsnämnder och vägförvaltningar med tanke på syftet att främja en utjämning av sysselsättningen över året.

Oavsett de formellt och administrativt uppdragna gränserna för tillämpningen av rekommendationssystemet torde det faktiska läget vara, att täckningen blir sämre ju mindre objekt det blir fråga om. Beträffande underhålls- och reparationsarbete förefaller endast de större projekten kunna styras rekommendationsvägen.

3.2.3 Samordning med byggnadsregleringen

En från början inte avsedd situation i tillämpningen av rekommendationsförfarandet föranleds av att redan när detta allmänt trädde i funktion en begränsning av byggnadsvolymen hade införts medelst den nya byggnadsregleringen enligt 1963 års igångsättningstillståndslag. Igångsättningstillstånd enligt denna lag har både en konjunktur- och en säsongstyrande funktion. (Tillståndsgivningen enligt 1943 års lag delades, som framgår av den tidigare redogörelsen, upp på två beslut, avseende dels byggnadstillstånd, dels ett på säsongstyrning inriktat igångsättningstillstånd.) F. n. undantas därför reglerade byggnadsobjekt formellt från rekommendationsförfarandet. I sina instruktioner till länsarbetsnämnderna har dock arbetsmarknadsstyrelsen framhållit angelägenheten av att även tillståndsärendena inordnas i de i övrigt gällande planeringsrutinerna. Yttrande från byggarbetsnämn-

Diagram 3: 1. Sysselsatta byggnadsarbetare i den planerade byggnadsverksamheten enl. byggnadsinventeringarna



1) Statistikunderlaget utökat med gruppbyggda småhus

derna beträffande lämplig igångsättningstid inhämtas sålunda alltid även beträffande dessa ärenden.

3.2.4 Erfarenheter

Rekommendationssystemet har varit i allmän tillämpning under knappt fyra år, vilket torde vara en alltför kort tid för att medge säkra omdömen om utfallet och om de möjligheter systemet erbjuder i förhållande till den tidigare regleringen. Den systematiska inhämtning av uppgifter som nu sker beträffande förekommande byggnadsplaner syftar emellertid till att ge ett bättre underlag än vad man tidigare haft tillgång till för en realistisk bedömning av lämpliga igångsättningstider.

Vad gäller allmänhetens respekt för lämnade anvisningar ger hittillsvarande erfarenheter inte vid handen, att det skulle vara någon skillnad mellan igångsättningstillstånd och rekommendationer. Enligt samstämmiga uppgifter från länsarbetsnämnderna hör det till undantag, att byggnadsarbeten påbörjas före vare sig rekommenderade eller genom tillstånd anvisade tidpunkter.

Uppgifter om hur sysselsättningen utvecklas i de byggnadsarbeten som påverkas av den direkta säsongstyrningen erhålls genom de kvartalsvis utförda byggnadsinventeringarna. Sammanlagt omfattar denna statistik 100 000 à 110 000 arbetare, och som framgår av diagram 3: 1 är variationerna i denna sysselsättning begränsade. Från februari till maj redovisas dock en uppgång, lika regelbundet återkommande som nedgången från november till februari. Under den treårsperiod rekommendationssystemet har varit i full tillämpning har skillnaden mellan februari och maj motsvarat ungefär 5 % av den inventerade sysselsättningen. En genomgång av materialet från inventeringarna visar, att dessa säsong-

svängningar återkommer på objekt i flertalet storleksklasser, möjligen något mindre utpräglat vad gäller de största objekten. (Nedgången i den inventerade sysselsättningen i augusti kan antas sammanhänga med en överströmning under sommaren av arbetskraft till mindre arbetsobjekt, som inte kommer med i inventeringarna.) Även om de angivna säsongvariationerna kan förutsättas vara väsentligt lägre än dem man skulle få om den ifrågavarande byggnadsproduktionen fick utvecklas fritt, har man således ännu inte lyckats att helt eliminera säsongsvängningarna i den del av byggnadsverksamheten som styrs medelst rekommendationer och igångsättningstillstånd.

Vissa delar av byggnadsverksamheten säsongplaneras i annan ordning. För det statliga vägbyggandet utarbetas som nämnts förut arbetsplaner i samråd mellan länsarbetsnämnderna och vägförvaltningarna. Beträffande andra delar, exempelvis den byggnadsproduktion som sker med fast anställda arbetare hos kommunerna, är behovet av säsongstyrning inte särskilt framträdande. Reparationer och underhåll, småhus och överhuvudtaget mindre husbyggnads- och anläggningsarbeten utförs dock i stor utsträckning utan egentlig säsongstyrning trots att en sådan med hänsyn till förekommande säsongsvängningar vore starkt motiverad.

3.3 Dirigering av den statliga byggnadsverksamheten

3.3.1 Det statliga byggandets struktur

Det statliga byggandet har i kapitel 1 angivits svara för drygt 15 % av den totala byggnadsverksamheten (år 1968). Den angivna siffran inkluderar inte de statliga aktiebolagens byggande. Investeringsverksamheten inom de statliga aktiebolagen bestäms utifrån företagsekonomiska grunder och är inte underställd någon direkt central styrning från statsmakternas sida. I stället sker investeringsstyrningen för dessa på samma sätt som för privata företag, bl. a. genom investeringsfondssystemet.

Strukturen hos det statliga byggandet redovisas i tabell 3: 4. Där anges nybyggande och underhåll år 1968 enligt statistiska centralbyråns nationalräkenskapsberäkningar.

Rätteligen borde i tabell 3: 4 ytterligare ett statligt affärsverk, förenade fabriksverken, har redovisats. I nationalräkenskaperna förs detta emellertid till industri och särredovisas inte. Förenade fabriksverkens investeringar (inklusive maskininvesteringar) uppgick budgetåret 1968/69 till 54 milj. kr.

Enligt tabellen skulle två tunga poster, televerkets och vägverkets byggande, dominera det statliga byggandet. När det gäller televerket bör dock observeras att större delen av det som räknas som byggnadsinvesteringar inte har karaktär av renodlade byggnads- och anläggningsarbeten. Av nyinvesteringarna på ca 450 milj. kr. år 1968 utgjordes omkring 80 milj. kr. av husbyggnadsarbeten. Resten bestod av anläggningar av ganska speciell karaktär, nämligen teleanläggningar såsom telestationer, kabelanläggningar, nätanläggningar, växelstationer, radio- och TV-stationer, TV-länkar m. m. Till byggnadsinvesteringar räknas dock inte sådan teleutrustning som installeras inomhus. Televerkets mycket omfattande reparationsverksamhet består likaså till obetydlig del av renodlat byggnadsunderhåll. Av totala beloppet år 1968 på ca 850 milj. kr. var underhåll av fastigheter av storleksordningen 20 milj. kr. Resten, som bestod av reparationer av teleanläggningar, var med grov uppdelning till en tredjedel löner till televerkets reparatörer, till en tredjedel administrationskostnader för reparationsverksamheten och till resterande tredjedel materialkostnader.

Inte heller de belopp som redovisas för statens järnvägar och statens vattenfallsverk kan fullt ut betraktas som mått på omfattningen av renodlad byggnadsverksamhet. I statens järnvägars byggnadsinvesteringar ingår till ungefär en femtedel elektriska anläggningar (signal-, vägskydds- och teleanläggningar m. m.). Beträffande vattenfallsverket gäller att exakta uppgifter om andelen byggnadsinvesteringar av totala

Tabell 3: 4. Statlig byggnadsverksamhet år 1968

1968 års prisnivå

	Milj. kr.			Procentuell andel		
	Nybyggande	Underhåll	Summa	Nybyggande	Underhåll	Summa
Statliga affärsverk	989	1 112	2 101	22,9	25,8	48,7
därav postverket	10	12	22	0,2	0,3	0,5
televerket	456	837	1 293	10,6	19,4	30,0
statens järnvägar	191	206	397	4,4	4,8	9,2
domänverket	10	12	22	0,2	0,3	0,5
luftfartsverket	11	4	15	0,3	0,1	0,4
statens vattenfallsverk	311	41	352	7,2	0,9	8,1
Civila myndigheters byggande	1 239	535	1 774	28,8	12,4	41,2
därav vägar	841	448	1 289	19,5	10,4	29,9
övrigt	398	87	485	9,3	2,0	11,3
Militärt byggande	245	188	433	5,7	4,4	10,1
Summa	*2 473*	*1 835*	*4 308*	*57,4*	*42,6*	*100,0*

Källa: Statistiska centralbyråns nationalräkenskaper.

investeringar saknas. I byggnadsuppgifterna ingår även kraftverkens maskinella utrustning.

3.3.2 Säsongstyrning

Den statliga byggnadsverksamheten har sedan länge styrts säsongmässigt — förutom genom byggnadsreglering och rekommendationssystem — genom föreskrifter från Kungl. Maj:ts sida. Detta har skett dels genom generella, icke tidsbegränsade föreskrifter, dels genom särskilda, kortsiktiga åtgärder som använts som komplement till de generella föreskrifterna.

Generellt föreskrev Kungl. Maj:t år 1954 att statlig myndighet, som avsåg att lägga ut arbeten på entreprenad, skulle tillse att den anlitade arbetskraften i görligaste mån bereddes jämn sysselsättning under året. Var myndighetens entreprenadarbeten ej av sådan omfattning att arbetskraften kunde erhålla jämn sysselsättning under hela året, skulle myndigheten se till att arbetena i största möjliga omfattning bedrevs under vintermånaderna.

År 1962 utfärdades nya generella föreskrifter, enligt vilka statlig myndighet, som bedriver byggnads- och anläggningsverksamhet i egen regi eller genom entreprenör, i största möjliga utsträckning skulle försöka bidra till säsongutjämning på arbetsmarknaden. I den utsträckning så kunde ske utan avsevärda olägenheter skulle statens arbeten förläggas till vintermånaderna.

Jämfört med 1954 års föreskrifter, som syftade endast till en säsongutjämning inom det statliga byggandet, var 1962 års föreskrifter mer långtgående i det att syftet var att genom motsäsongsvängningar inom det statliga byggandet verka utjämnande på säsongsvängningarna på byggarbetsmarknaden i stort. En annan utvidgning var att föreskrifterna innefattade även arbeten i egen regi.

De nu gällande generella föreskrifterna utfärdades år 1967, med visst tillägg år 1968. Enligt dessa skall statlig myndighet, som bedriver byggnads- eller anläggningsverksamhet i egen regi eller på entreprenad, i planeringen främja säsongutjämning på arbetsmarknaden. Sysselsättningen av byggnads- och anläggningsarbetare skall i detta syfte begränsas under april—oktober. Igångsättningen av nya arbeten och fullföljande av redan pågående arbeten skall, i den utsträckning så kan ske utan avsevärda olägenheter, genomföras på sådant

sätt att det genomsnittliga antalet byggnads- och anläggningsarbetare som sysselsätts under april—oktober ej överstiger det genomsnittliga antalet under de närmaste föregående månaderna november—mars.

Nu gällande bestämmelser innebär att ambitionerna enligt föreskrifterna från år 1962 att åstadkomma motsäsongrörelser inom statens byggande har övergivits. Målsättningen nu, liksom i de tidigare föreskrifterna från år 1954, är endast att få säsongutjämning till stånd inom det statliga byggandet.

Samtliga år under 1960-talet, då övertryck har rått på arbetsmarknaden, har de generella bestämmelserna kompletterats med särskilda föreskrifter. Åtgärderna har därvid direkt syftat till att begränsa arbetskraftsefterfrågan under den period av året, sommarhalvåret, då överhettningstendenser brukar framträda på byggarbetsmarknaden i högkonjunkturlägen. Under lågkonjunkturåren 1962, 1967 och 1968 har däremot inga särskilda föreskrifter med det motsatta syftet utfärdats, alltså med direkt sikte på att höja sysselsättningsnivån under vintermånaderna. Det kan påpekas att lågkonjunkturläge inom byggnadsverksamheten brukar komma till synes framför allt i hög vinterarbetslöshet. Vissa åtgärder av annat slag har dock förekommit för att höja vintersysselsättningen inom det statliga byggandet, nämligen beredskapsarbeten samt utökningar av investeringsramar genom tillstånd för affärsverk att ta konjunkturreserv i anspråk.

År 1968 ändrades tillämpningsföreskrifterna till lagen om igångsättningstillstånd så att byggnadsarbeten, som bedrivs av statlig myndighet eller för statens räkning, undantogs från regleringen. Vidare gjordes ett tillägg till de generella säsongutjämningsföreskrifterna för statliga myndigheter, enligt vilket samråd skall ske med arbetsmarknadsstyrelsen angående den tid då byggnadsprojekt bör igångsättas med hänsyn till säsongutjämningen. Detta tillägg bör ses mot bakgrund av att staten inte vare sig som byggherre eller entreprenör har deltagit i 1964 års överenskommelse om sysselsättningsplanering. Men i den mån statlig myndighet anlitar entreprenör som är medlem i organisation som har biträtt överenskommelsen kommer bygget att omfattas av rekommendationssystemet.

I de generella föreskrifterna från år 1962 ålades myndigheterna att statistiskt rapportera antalet sysselsatta vid statliga byggnads- och anläggningsarbeten den 15 i varje månad. Säsongrörelserna inom det statliga byggandet belyses i tabell 3: 5. På grund av att statistikens omfattning ändrades under loppet av år 1966, har uppgifterna för år 1966 utelämnats. I tabellen redovisas den genomsnittliga avvikelsen i februari, maj, augusti och november från genomsnittsnivån för dels perioden 1963—1965, dels perioden 1967—1968. De på detta enkla sätt framräknade säsongavvikelserna får uppfattas som endast grova indikatorer på säsongvariationerna inom det statliga byggandet. För mer avancerade beräkningsmetoder är perioderna alltför korta.

Säsongvariationerna återfinns väsentligen inom entreprenadbyggandet. Byggandet i egen regi uppvisar såväl relativt som i absoluta tal mindre betydande fluktuationer.

Jämfört med perioden 1963—1965 anges i tabell 3: 5 en viss ökning åren 1967—1968 i säsongvariationerna, mätt som procentuella avvikelser, i fråga om det sammanlagda antalet sysselsatta hos entreprenörer och i egen regi. Detta sammanhänger dock delvis med att andelen sysselsatta i egen regi, med dess mindre säsongsvängningar, redovisats med lägre siffror till följd av övergången år 1966 till en snävare definition av begreppet byggnadsarbetare i statistiken.

Säsongvariationerna inom byggandet på entreprenad belyses i diagram 3: 2, som anger antalet sysselsatta i februari, maj, augusti och november under perioden 1963—1969.

Inemot hälften av de relativt starka säsongsvängningarna inom det statliga byggandet på entreprenad kan för perioden 1963—1968 hänföras till vägverkets entreprenadbyggande. Vägverkets andel av antalet sysselsatta vid statliga projekt hos en-

Tabell 3: 5. Sysselsättningens säsongvariationer inom det statliga byggandet

		Samtliga sysselsatta	Därav hos entreprenörer	Därav i egen regi
1963—1965				
Genomsnittligt antal sysselsatta per månad		32 922	8 363	24 559
Genomsnittlig avvikelse från genomsnittsnivån, i antal sysselsatta	feb	—428	—526	+98
	maj	+1 289	+852	+437
	aug	+251	+165	+86
	nov	—1 113	—493	—620
i procent av genomsnittsnivån	feb	—1,3	—6,3	+0,4
	maj	+3,9	+10,3	+1,8
	aug	+0,8	+2,0	+0,4
	nov	—3,4	—5,9	—2,6
1967—1968				
Genomsnittligt antal sysselsatta per månad		20 116	7 721	12 395
Genomsnittlig avvikelse från genomsnittsnivån, i antal sysselsatta	feb	—495	—581	+86
	maj	+897	+648	+249
	aug	+519	+500	+19
	nov	—922	—567	—355
i procent av genomsnittsnivån	feb	—2,5	—7,5	+0,7
	maj	+4,5	+8,4	+2,0
	aug	+2,6	+6,5	+0,2
	nov	—4,6	—7,4	—2,9

Anm. Beräkningen baserad på sysselsättningsuppgifterna för månaderna februari, maj, augusti och november. Statistiken hade åren 1963—1965 en vidare omfattning än åren 1967—1968, framför allt vad gäller sysselsatta i egen regi. Under år 1966 inskränktes omfattningen till att avse enbart »byggnadsarbetare i egentlig mening» dvs. yrkesgrupperna betongarbetare m. fl., träarbetare och murare.
Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen och statistiska centralbyrån.

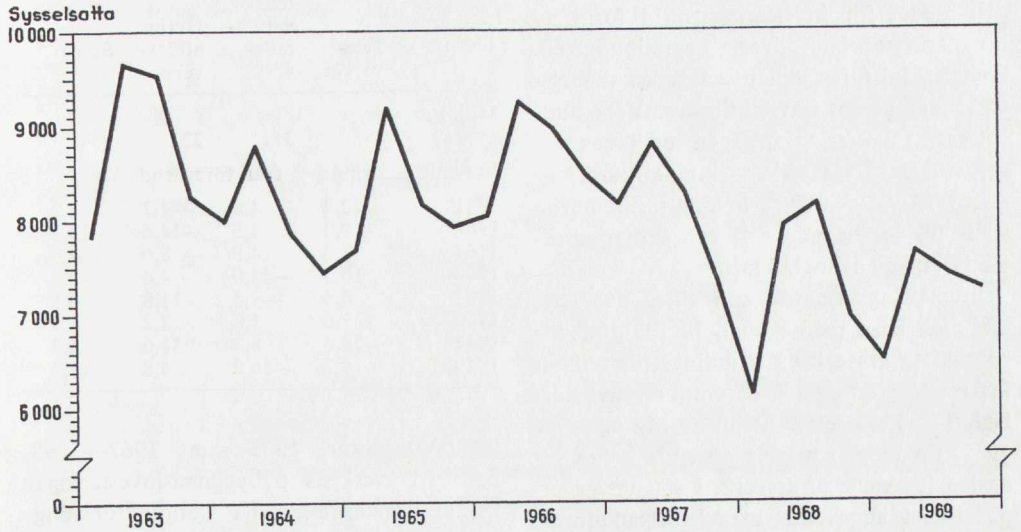
treprenörer var under samma period i genomsnitt ca 30 %. Starka säsongsvängningar uppvisar också fortifikationsförvaltningens och televerkets entreprenadbyggande. Tillsammans svarade vägverket, fortifikationsförvaltningen och televerket för närmare 90 % av det statliga entreprenadbyggandets säsongvariationer under perioden 1963—1968.

Sedan år 1965 har kvantifierade mål för säsongutjämningen av det statliga byggandet gällt. Den månadsvisa sysselsättningsstatistiken kan här belysa i vilken utsträckning de uppställda målen har uppnåtts.

Målet åren 1965 och 1966 var att reducera antalet sysselsatta under sommarhalvåret fram till och med oktober med 10 % i förhållande till en viss tidpunkt på våren. År 1965 var det genomsnittliga antalet sysselsatta under maj—oktober 2 1/2 % lägre än i april. År 1966 gjordes den tidigare nämnda definitionsändringen i statistiken. Denna omöjliggör en exakt bestämning av utfallet år 1966, men statistiken synes indikera att sysselsättningen under april—oktober i genomsnitt understeg sysselsättningen i mars 1966 något, kanske med ett par procent.

Det uppställda målet att reducera sysselsättningen med 10 % under sommarhalvåret torde således inte ha uppnåtts vare sig år 1965 eller år 1966. Å andra sidan erhölls en viss sysselsättningsnedgång i jämförelse med de valda tidpunkterna på våren. Detta

Diagram 3: 2. Sysselsatta byggnadsarbetare hos entreprenörer vid statliga byggnads- och anläggningsarbeten åren 1963—1969



får dock inte tolkas så att man lyckades ge det statliga byggandet motsäsongrörelser. De valda jämförelsetidpunkterna på våren kännetecknas regelmässigt av högre sysselsättningsnivå än de föregående vintermånaderna. Nu gällande metodik, att jämföra den genomsnittliga sysselsättningen under april—oktober med föregående november—mars, tillämpad på år 1965 visar att sommarsysselsättningen detta år i genomsnitt översteg vintersysselsättningen med 3 1/2 %.

Utfallet för åren 1967 och 1968, då som kvantifierad målsättning gällde att den genomsnittliga sysselsättningen inte fick öka under april—oktober jämfört med föregående november—mars, blev följande:

	Procentuell förändring under april-oktober i förhållande till föregående november-mars	
	1967	1968
Samtliga byggnads- och anläggningsarbetare	+0,7	+6,3
Därav		
hos entreprenörer	+2,1	+17,3
i egen regi	—0,2	+0,3

Målet oförändrad sysselsättningsnivå uppnåddes i det närmaste år 1967 men inte år 1968. Den starka uppgången sommaren 1968 får ses i sammanhang med att säsongnedgången vintern 1967/68 i det statliga byggandet hos entreprenörer var osedvanligt stor. För byggandet i egen regi gällde såväl år 1967 som år 1968 en nära nog fullkomlig säsongutjämning.

3.3.3 Konjunkturstyrning

Statsmakternas styrning av det statliga byggandets omfattning budgetårsvis sker huvudsakligen i anslutning till investeringsfinansieringen via statsbudgeten. De investeringsmedel som ställs till förfogande fastställs av riksdagen på förslag av Kungl. Maj:t. Styrningen har något olika innebörd för olika delar av den statliga byggnadsverksamheten, som framgår i det följande. För vissa mindre delar saknas styrning.

Investeringsefterfrågan inom den statliga sektorn vad gäller såväl byggnads- som maskininvesteringar framkommer i de petita som ställs samman av affärsverk och myndigheter.

För nyinvesteringarna uppställer *affärs-*

verken[1] investeringsplaner, som objektsvis redovisar beräknad medelsförbrukning. Med dessa planer som underlag anvisar riksdagen medel för investeringarna i form av investeringsanslag över kapitalbudgeten. Kungl. Maj:t fastställer senare en medelsförbrukningsram (investeringsram) för budgetåret. Investeringsanslagen beräknas regelmässigt så att en viss konjunkturreserv — ca 10 % — utöver investeringsramarna ställs till förfogande och kan utnyttjas efter beslut av Kungl. Maj:t.

Investeringsramarna kan alltså överskridas men bara med Kungl. Maj:ts godkännande. Affärsverkens handlingsfrihet *inom* investeringsramarna är däremot relativt stor. Sedan år 1963 (efter beslut av riksdagen år 1962) tillämpas i princip ett enda kollektivanslag för varje affärsverk. I statsverkspropositionen anges hur medelsförbrukningen beräknas komma att fördela sig på objektgrupper. Allteftersom förutsättningarna för verksamheten förändras får dock verket omfördela medlen mellan objektgrupperna i betydande omfattning. För särskilt specificerade, större projekt gäller dock som regel att besparingar under ett budgetår inte utan Kungl. Maj:ts medgivande får disponeras för andra ändamål. Eventuella nya projekt som aktualiseras under löpande budgetår får inte heller igångsättas utan Kungl. Maj:ts — ibland t. o. m. riksdagens — medgivande även om finansieringen kan klaras genom omfördelning av medel inom totalramen. Genom den rörelsefrihet, som medges affärsverken, kan den faktiska förbrukningens fördelning på byggnader och maskiner bli en annan än planerat.

I allmänhet synes affärsverken utnyttja de fastställda investeringsramarna fullt ut. Det innebär att en effektiv styrning tillämpas för affärsverkens totala nyinvesteringar.

Affärsverkens nybyggnadsinvesteringar redovisas i tabell 3: 6, med särredovisning av de i investeringshänseende största affärsverken, televerket och vattenfallsverket. Totalt har affärsverkens nybyggnadsinvesteringar minskat relativt mycket under 1960-talet. Eftersom nedgångarna har varit starkast just de år som kan betraktas som

Tabell 3: 6. Statliga affärsverks nybyggande

	Televerket	Statens vattenfallsverk	Övriga affärsverk	Summa
Milj. kr.				
1968	456	311	222	989
Volymförändring i % från föregående år				
1961	12,9	4,8	—4,7	5,2
1962	—0,9	—21,5	—14,6	—13,2
1963	7,9	—14,8	— 8,6	—4,9
1964	16,3	—23,0	—4,4	—2.3
1965	6,5	—3,4	—11,8	0,1
1966	1,6	1,8	2,2	1,7
1967	—28,6	8,7	11,6	—11,3
1968	—14,7	—16,8	5,8	—11,1

lågkonjunkturår, 1962 samt 1967—1968, har affärsverkens nybyggnadsinvesteringar verkat förstärkande på konjunktursvängningarna. Detta omdöme gäller emellertid effekterna på ekonomin som helhet. Vill man se till enbart effekten på byggnadsmarknaden kan det finnas skäl att utesluta televerkets byggnadsinvesteringar, vilka enligt det tidigare (avsnitt 3.3.1.) endast till en mindre del består av renodlade byggnadsarbeten. Som framgår av tabell 3: 6 utmärktes televerkets nybyggnadsinvesteringar under 1960-talet av extremt medkonjunkturella svängningar, med delvis stark expansion under högkonjunkturåren 1961 och 1963—1965 och omvänt likaså delvis stark minskning under lågkonjunkturåren 1962 och 1967—1968. Exklusive televerket har affärsverkens nybyggnadsinvesteringar haft en konjunkturutjämnande utveckling. Detta gäller främst perioden 1963—1967, då under högkonjunkturen fram t. o. m. år 1965 såväl vattenfallsverkets som övriga affärsverks nybyggnadsinvesteringar minskade kraftigt för att åter börja stiga år 1966 och framför allt år 1967.

Affärsverkens reparationsverksamhet är i regel inte föremål för statsmakternas styrning. Reparationsverksamheten finansieras

[1] Den här beskrivna styrningen gäller inte för domänverket vars ställning i investeringshänseende närmast motsvarar de statliga bolagens.

med löpande driftmedel. Varje affärsverk har att till Kungl. Maj:t inkomma med förslag till driftstater, vilka fastställs av Kungl. Maj:t. I driftstaten ingår kostnaderna för reparationer. Innebörden av att Kungl. Maj:t fastställer driftstaten är i regel inte att kontrollera de individuella inkomst- och utgiftstitlarna. Affärsverken har handlingsfrihet att bedriva verksamheten så att det i driftstaten beräknade rörelseresultatet uppnås, och i praktiken är det därvid utan betydelse om de enskilda posterna i driftstaten följs eller inte. Undantag från detta system finns, men berör då inte reparationskostnader.

Affärsverkens reparationsverksamhet utom televerket, vars underhållsarbeten ju som nämnts till största delen inte har karaktär av renodlade byggnadsarbeten, är av relativt liten omfattning (tabell 3: 4) och har minskat successivt under 1960-talet. Utvecklingen har varit jämn och utan samvariation med konjunkturerna.

Det *statliga vägbyggandet* består av två delar, ordinarie vägarbeten och beredskapsarbeten. I genomsnitt under 1960-talet har de ordinarie vägarbetena svarat för omkring 70 % av det statliga vägbyggandet och beredskapsarbetena för resterande 30 %.

Planeringen av vägbyggandet utförs av statens vägverk i samråd med länsstyrelserna samt med vägnämnder och länsvägnämnder. Anslagen för de ordinarie vägarbetena fastställs budgetårsvis men avser finansieringen av vägbyggandet kalenderårsvis. Det ordinarie vägbyggandet kan sägas vara tämligen väl styrt; kalenderårsramarna utnyttjas i regel helt.

Under senare år har de ordinarie vägarbetena inte använts som konjunkturstyrande instrument, utan styrningen sker i stället via beredskapsarbetena. Vägprojekt, som får utföras som beredskapsarbeten, skall vara så angelägna att de är upptagna i vägverkets flerårsplaner. Det rör sig sålunda om tidigareläggning av ordinarie arbeten. Beredskapsarbetena är koncentrerade främst till norrlandslänen.

Nybyggandet av statliga vägar under 1960-talet redovisas i tabell 3: 7 med uppdelning på ordinarie vägarbeten och beredskapsarbeten. De senare behandlas i avsnitt 3.4. *Beredskapsarbeten.* Vad angår de ordinarie vägarbetena har dessa i viss mån verkat förstärkande på konjunktursvängningarna. Betraktar man ordinarie vägarbeten och beredskapsarbeten tillsammantagna, kan utvecklingen under 1960-talet inte betecknas som vare sig övervägande med- eller motkonjunkturell.

Tabell 3: 7. Nybyggande av statliga vägar

	Ordinarie vägarbeten	Beredskapsarbeten	Summa
Milj. kr. 1968	572	269	841
Volymförändring i % från föregående år			
1961	1,5	—34,3	—13,3
1962	0,0	—9,9	—3,1
1963	7.6	78,7	28,3
1964	10,7	4,9	8,4
1965	7,9	—14,5	—0.9
1966	4,5	—19,3	—3,6
1967	—3,6	—1,1	—2,9
1968	—4,2	10,3	0,0

Byggandet för *civila myndigheter exklusive vägverket* administreras till största delen av byggnadsstyrelsen och finansieras via statens allmänna fastighetsfond. Byggandet avser bl. a. universitet och högskolor samt förvaltningsbyggnader för statlig verksamhet av olika slag.

En detaljerad redovisning av den tillämpade styrmekanismen samt problemen däromkring ges i bilaga 1. Följande beskrivning utgör en sammanfattning i stora drag av denna bilaga.

Medelsanvisningen sker budgetårsvis med utgångspunkt i investeringsplaner som byggnadsstyrelsen har uppgjort. I dessa är samtliga aktuella projekt upptagna, såväl pågående som ännu ej igångsatta, med särredovisning av beräknad medelsförbrukning för varje projekt. Summan av projektens medelsförbrukning korrigeras nedåt för att man skall få en mer realistisk uppskattning av den kommande förbrukningen. Det uppstår nämligen erfarenhetsmässigt alltid förseningar för en del av objekten, men vid planeringen är det omöjligt att ange de projekt som kommer att försenas.

Genom tillämpning av s. k. kollektivanslag, vilka täcker mer än ett objekt, har uppskattningarna av kommande förbrukning något förbättrats. Dels blir anvisade medel bättre utnyttjade i och med att rörlighet i medelsförbrukningen är tillåten mellan olika objekt inom anslagets ram. Dels kan reduceringen för försenade objekt göras mer realistisk ju fler objekt anslaget inrymmer. (Vid motsatt förhållande, när alltså ett anslag täcker ett objekt, kan naturligen ingen reducering alls göras — om objektet kommer igång planenligt måste pengarna finnas till hands.)

Trots ökad tillämpning av kollektivanslag föreligger en mycket stor diskrepans mellan anvisade medel och faktisk förbrukning. En viss ökning av utnyttjandegraden har ägt rum under 1960-talet, men utnyttjandegraden var budgetåret 1967/68 ändå inte högre än 64 %. Ökningen av utnyttjandegraden har inte skett kontinuerligt — andelen förbrukade medel fluktuerar relativt mycket år från år. Någon högre grad av styrning budgetårsvis av byggnadsstyrelsens byggande kan således knappast sägas föreligga.

Investeringsutvecklingen för civila myndigheter exklusive vägar återges i tabell 3: 8 med specificering av byggandet för utbildningsändamål (främst universitet och högskolor) och för andra ändamål. För civila myndigheters nybyggande som helhet har ökningarna varit koncentrerade framför allt till högkonjunkturåren 1961, 1964 och 1965. Den medkonjunkturella utvecklingen fortsatte fram t. o. m. år 1967 med minskande investeringar. Den kraftiga ökningen år 1968 innebar däremot en motkonjunkturell utveckling. En synnerligen kraftig expansion av investeringarna för utbildningsändamål har ägt rum under 1960-talet. Expansionen var i första hand koncentrerad till högkonjunkturen åren 1964 och 1965.

De civila myndigheternas nybyggnadsinvesteringar exklusive vägar har sålunda periodvis utmärkts av markant medkonjunkturell utveckling.

För det *militära byggandet* tillämpas fasta utgiftsramar för nybyggande. Systemet infördes budgetåret 1966/67 och innebär en tämligen effektiv styrning.

Tabell 3: 8. Statliga civila myndigheters nybyggande exkl. vägar

	För utbildningsändamål	För andra ändamål	Summa
Milj. kr.			
1968	161	237	398
Volymförändring i % från föregående år			
1961	25,0	17,2	18,7
1962	30,0	5,2	10,3
1963	15,4	0,8	4,3
1964	42,2	10,6	19,0
1965	43,8	16,2	25,0
1966	5,4	—8.2	—3,2
1967	—8,2	—10,3	—9,5
1968	21,3	18,5	19,6

Byggandet för militära ändamål, som svarar för 10 % av den statliga byggnadsverksamheten, har fluktuerat såväl medsom motkonjunkturellt under 1960-talet. Under högkonjunkturåren 1964—1965 skedde ingen nämnvärd expansion. Å andra sidan minskade det militära byggandet under recessionen 1967—1968.

Förslag till *investeringsreserv* upprättas årligen av arbetsmarknadsstyrelsen. Den omfattar statliga, kommunala och statsunderstödda investeringsobjekt, som utväljs med hänsyn till angelägenhet och startberedskap. Investeringsreserven ligger till grund för propositionen om allmän beredskapsstat, varigenom riksdagen ger Kungl. Maj:t fullmakt att inom en viss ram ta investeringsreserven i anspråk om sysselsättningsläget så skulle påfordra. Även om beredskapsstaten ibland kommit till användning har det varit fråga om mindre belopp, som dessutom till en del avsett maskinbeställningar. Fullmakten att ta beredskapsstaten i anspråk synes hittills ha varit utan större betydelse i konjunkturstyrningen vad gäller byggnadssektorn.

3.3.4 Regional styrning och sektorstyrning

Regional styrning av det statliga byggandet sker i den meningen att i statsmakternas beslut om att ett visst byggnadsprojekt skall genomföras anges var objektet skall

placeras. Styrningen har emellertid inte den innebörden att varje byggnadsobjekt regelmässigt granskas från lokaliseringssynpunkt. I en del fall anges rambelopp utan specificering av objekten, vilket kan ses som en delegering till myndigheten eller affärsverket att besluta om den regionala fördelningen.

År 1957 tillsattes och år 1963 avslutades en utredning med syfte att kartlägga förutsättningarna för en utflyttning av statliga verksamhetsgrenar från stockholmsområdet. På förslag av utredningen (framlagda i särskilda — stencilerade — betänkanden år 1959) har vissa verksamhetsgrenar med relativt specialbetonade uppgifter, vilka endast i mindre grad förutsätter samarbete med andra statliga verksamhetsgrenar, flyttats från Stockholm. Exempel på detta är försvarets fabriksverk, som lokaliserats till Eskilstuna.

År 1968 uppdrog Kungl. Maj:t åt byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen att vid den fortlöpande planeringen av lokalförsörjningen för statlig verksamhet efter samråd med berörda myndigheter överväga lämpligheten av lokalisering utanför storstockholmsområdet och komma in till Kungl. Maj:t med förslag. Byggnadsstyrelsen föreslog år 1969 att, för att styrelsen mera effektivt skulle kunna fullgöra sitt uppdrag, en särskild arbetsgrupp skulle tillsättas för att bereda dylika lokaliseringsfrågor. En utredning har därefter tillsatts med uppdrag att inkomma med förslag om vilken statlig verksamhet som bör flyttas från storstockholmsområdet och till vilka orter lokalisering bör ske.

Styrningen *sektorvis* av det statliga nybyggandet är i det närmaste total, antingen den sker via fastlagda ramar som regelmässigt utnyttjas helt och hållet (militära byggnadsinvesteringar, vägbyggandet) eller genom att varje byggnadsobjekt måste underställas statsmakternas prövning.

När det gäller civila myndigheters investeringar exklusive vägbyggandet (och affärsverkens byggande), är emellertid den sektorstyrning som sker väsentligen en konsekvens av statsmakternas tidigare beslut i fråga om statens olika verksamheter. Det är alltså dessa beslut som ytterst avgör byggandets sektorfördelning. Vad avser kontorsbyggnader förtjänar det påpekas att det från sektorfördelningssynpunkt kan sägas vara likgiltigt om en ökad statlig lokalefterfrågan möts med förhyrning, fastighetsköp eller nybyggande. Förhyrning som alternativ till nybyggande kan exempelvis resultera i att privat kontorsbyggande kommer till stånd i stället för statligt kontorsbyggande.

3.4 *Anordnande av beredskapsarbeten*

Begreppet beredskapsarbete innefattar olika slag av arbeten som helt eller delvis finansieras över arbetsmarknadsstyrelsens budget och bedrivs med sikte på de arbetsmarknadspolitiska målen. De särskilda förutsättningarna för beredskapsarbetenas bedrivande och rutinerna för deras anordnande gör det motiverat att ta upp dem som ett medel vid sidan av andra för att i olika hänseenden påverka byggnadsvolymen och dess fördelning i tiden samt på skilda sektorer och regioner. Det bör dock beaktas, att beredskapsarbetena visserligen till sin övervägande del innefattar byggnads- och anläggningsinvesteringar men att en under senare år växande andel har avsett andra slag av arbeten. Följande redovisning avser endast byggnads- och anläggningsarbeten.

3.4.1 Gällande bestämmelser, administration

Grundläggande regler för beredskapsarbete lämnas i arbetsmarknadskungörelsen (1966: 368). Beredskapsarbetets uppgift enligt dessa regler är att bereda sysselsättning för arbetslösa som inte på annat sätt kan placeras i lämpligt arbete. Denna anknytning till förekommande arbetslöshet är betydelsefull från flera synpunkter. Volymen av beredskapsarbete blir beroende av arbetslöshetens omfattning och av ambitionerna att bekämpa denna arbetslöshet. I största utsträckning måste vidare beredskapsarbetena lokaliseras till regioner där arbetslös-

het råder. Sedan lång tid tillbaka har som följd härav huvuddelen av de som beredskapsarbete genomförda investeringarna förlagts till skogslänen, särskilt de nordligaste. Vissa avsteg från detta mönster innebär de s. k. storarbetsplatserna i södra och mellersta Sverige till vilka arbetslösa anvisas från norrlandslänen. Storarbetsplatserna torde dock snarast få betraktas som undantag från en allmän regel.

Urvalet av beredskapsobjekt skall enligt kungörelsen vara sådant att arbetena beräknas bli utförda inom den närmaste tiden, även om arbetslöshet inte råder. Det gäller således arbeten av sådan angelägenhetsgrad, att de under alla omständigheter skall komma till utförande inom överskådlig tid.

Beroende på huvudmannaskapet betecknas beredskapsarbetena statliga, kommunala eller enskilda. Finansieringen av de statliga beredskapsarbetena sker helt över arbetsmarknadsstyrelsens budget, vilket ger styrelsen möjlighet att avgöra urvalet av sådana arbeten och dessas bedrivande. Till kommunala och enskilda arbeten till vilka statsbidrag får beviljas enligt särskild författning betalar arbetsmarknadsstyrelsen bidrag efter de grunder som anges i författningen. I övriga fall utgår för kommunalt beredskapsarbete bidrag med 33 % av de godkända kostnaderna och för enskilt arbete bidrag motsvarande de godkända kostnaderna med avdrag för arbetets värde för den enskilde. Bidragen kan i särskilda fall höjas eller sänkas. Den förstnämnda möjligheten är begränsad till områden med hög och långvarig arbetslöshet samt sjunkande befolkningstal. Utbetalningen av bidrag sker i anslutning till arbetets utförande, "i efterskott efter hand som arbetet fortskrider".

För utbetalningarna till beredskapsarbeten disponerar arbetsmarknadsstyrelsen ett särskilt anslag. Inom dess ram avgör styrelsen arbetenas fördelning på olika regioner och olika ändamål.

Planeringen för beredskapsarbeten sker fortlöpande. I sina kontakter med kommunala och enskilda byggherrar och med regionala statliga organ inhämtar länsarbetsnämnderna informationer om projekt, vilka med hänsyn till planeringsläge, arbetskraftsbehov m. m. bedöms vara lämpliga att utföras som beredskapsarbete. Arbetsmarknadsstyrelsen inhämtar motsvarande informationer från de centrala statliga verken. På denna grundval och med utgångspunkt i förväntningar om utvecklingen på arbetsmarknaden gör länsarbetsnämnderna årligen förslag till program för beredskapsarbeten inom länen under det följande budgetåret. Med ledning av dessa program och en fortlöpande uppföljning av arbetsmarknadsutvecklingen beslutar arbetsmarknadsstyrelsen vilka projekt som skall bedrivas som beredskapsarbeten och lämnar direktiv för arbetenas bedrivande. Inte minst betydelsefull är i det sammanhanget den uppföljning som i vintersäsongens slutskede sker beträffande nedläggningen av beredskapsarbeten och överföringen av arbetskraften till den öppna arbetsmarknaden.

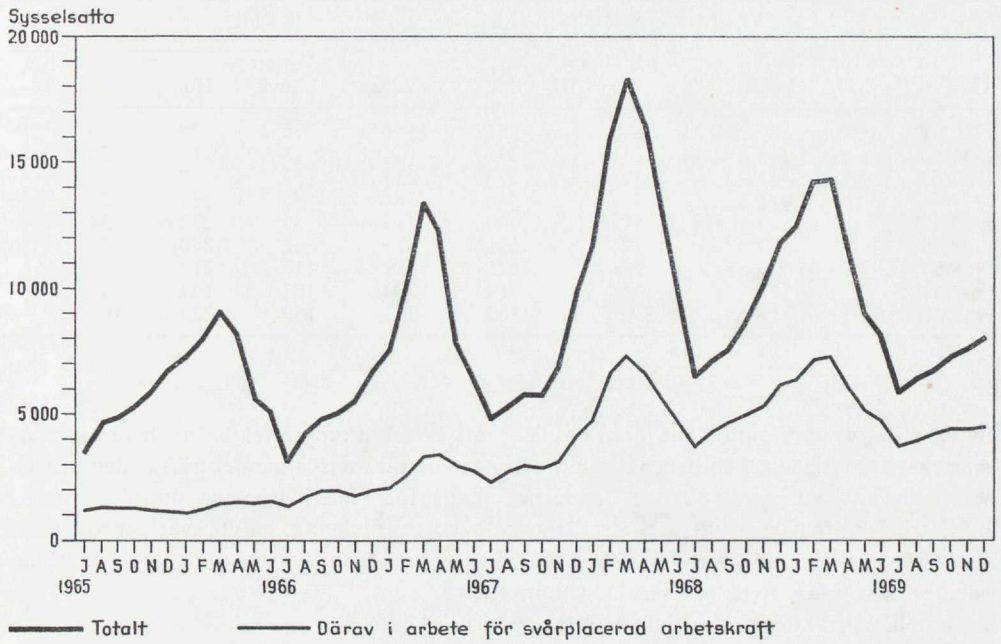
Utförandet av byggnads- och anläggningsarbeten som beredskapsarbeten är inte bundet till någon särskild regiform, utan denna avgörs i regel av vederbörande huvudman. Statliga beredskapsarbeten kan således utföras i egen regi av den ifrågavarande myndigheten, av arbetsmarknadsstyrelsen eller av särskild entreprenör. Det förekommer även, att statliga myndigheter uppträder som entreprenörer för varandra. Kommunala och enskilda arbeten bedrivs i egen regi eller på entreprenad. I vissa fall, då särskilda skäl förelegat med hänsyn till den sysselsatta arbetskraften, har dock arbetsmarknadsstyrelsen svarat för ledningen av kommunala beredskapsarbeten, t. ex. vid de förut nämnda storarbetsplatserna.

3.4.2 Erfarenheter

Säsongutjämning

Med hänsyn till det omedelbara syftet, att bereda sysselsättning för arbetslösa, sker en fortlöpande anpassning av beredskapsarbetenas volym till säsongutvecklingen med en markerad uppgång under vintermånaderna, då arbetslösheten är högst. Under 1960-talet har visserligen en växande andel av beredskapsarbetena reserverats för

Diagram 3: 3. Sysselsättning i byggnads- och anläggningsarbete utfört som beredskapsarbete juli 1965—december 1969



särskilt svårplacerad arbetskraft, vars behov av sysselsättningsskapande åtgärder kan förutsättas vara mindre beroende av säsongen, men variationen mot den allmänna säsongutvecklingen är fortfarande mycket stark.

Sedan år 1965 sker den månadsvisa redovisningen av sysselsättningen i beredskapsarbete med fördelning på allmänna arbeten resp. särskilda arbeten för svårplacerad arbetskraft. De ifrågavarande sysselsättningstalen återges i diagram 3: 3. Som detta visar har sysselsättningen i beredskapsarbeten regelbundet kulminerat i mars månad och nått ett bottenläge i juli. Uppgångarna från juli till mars i antalet sysselsatta har under den redovisade perioden varierat mellan 5 800 år 1965—66 och 13 500 år 1967—68. I båda fallen får de på detta sätt lämnade bidragen till säsongutjämning anses väsentliga.

Konjunkturstyrning

Den starka variation mot säsongen som utmärker beredskapsarbetena har inte sin motsvarighet när det gäller deras utveckling över konjunkturen. Som framgår av tabell 3: 9 ökade visserligen beredskapsarbetenas volym under konjunktursvackan 1962—63, men ökningen var väl så kraftig under högkonjunkturåren 1963—64 och 1964—65. Under den därpå följande konjunkturavmattningen låg de ifrågavarande investeringarna på ungefär oförändrad nivå och ökade återigen, men relativt måttligt, budgetåret 1967/68, då trycket från arbetslösheten var som störst.

Denna årsvisa sammanställning av de upparbetade kostnaderna ger inte rättvisa åt den konjunkturmässiga anpassning av arbetsvolymen som faktiskt ägde rum mellan åren 1965 och 1968. Denna framgår bättre av det förut refererade diagrammet. Inskränker man sig till att betrakta utvecklingen av nedlagda kostnader under 1960-talet blir dock huvudintrycket en fortgående expansion, relativt oberoende av konjunkturutvecklingen.

Det finns flera orsaker till denna expansion. Den snabba strukturella omvandling-

Tabell 3: 9. Nedlagda kostnader i byggnads- och anläggningsarbete utfört som beredskapsarbete budgetåren 1960/61—1968/69, milj. kr., löpande priser

År	Allm. ber.arb.	Särskilda ber.arb. f. handikappade m. fl.	S:a	Därav			
				Vägar	Vatten o. avl.	Hus	Övr.
1960/61	—	—	251	167	30	25	29
1961/62	208	23	231	164	28	15	24
1962/63	343	30	373	254	52	30	37
1963/64	492	44	536	341	45	124	26
1964/65	609	51	660	335	59	232	34
1965/66	560	71	631	277	62	240	52
1966/67	529	96	625	268	117	219	21
1967/68	517	202	719	330	182	164	43
1968/69	539	330	869	353	189	223	104

en av näringslivet, framför allt inom basnäringarna i skogslänen, och den på grund av befolkningsutvecklingen ökande andelen äldre arbetskraft har resulterat i ett växande antal arbetssökande med särskilda svårigheter att finna nytt arbete. Dessutom har ambitionerna ökat att bereda sysselsättning för grupper av arbetssökande, som tidigare fått klara sig utan sådant stöd.

I tabell 3: 9 har kostnaderna delats upp på allmänna beredskapsarbeten och särskilda beredskapsarbeten för handikappade. Den sistnämnda kostnadsposten är i realiteten underskattad i tabellen, eftersom den arbetskraft det här är fråga om också förekommer i de allmänna arbetena. Tabellens siffror tyder emellertid på en kraftig höjning av arbetsvolymen för handikappade under senare år. I växande utsträckning har således beredskapsarbetena blivit ett medel att fylla ut arbetsåret för arbetssökande som av andra skäl än konjunkturutvecklingen har särskilda svårigheter att erhålla stadigvarande arbete.

En särskild omständighet som bidragit till kostnadsexpansionen av beredskapsarbetena är byggnads- och anläggningsarbetets ökande mekanisering och de härigenom stegrade dagsverkskostnaderna. Just denna sistnämnda utveckling har särskilt i situationer med hög ekonomisk aktivitet försvårat användningen av byggnads- och anläggningsarbete som selektivt sysselsättningsskapande medel. Utvecklingen medför, att sysselsättningseffekten av beredskapsarbetena till minskande del träffar den arbetskraft för vilken arbetena anordnas och i ökad utsträckning, på ett svårkontrollerbart sätt, slår på andra delar av arbetsmarknaden.

Regional styrning

Som man kan vänta sig med hänsyn till beredskapsarbetenas primära syfte har dessa arbeten i hög grad koncentrerats till regioner, där arbetslösheten är förhållandevis hög. Under 1960-talet har mellan 70 och 80 % av den ifrågavarande investeringsvolymen varit förlagd till skogslänen, omfattande norrlandslänen samt Kopparbergs och Värmlands län. Budgetåret 1967/68 var 38 % av de upparbetade kostnaderna hänförliga till de två nordligaste länen. En viss överföring av arbetskraft förekommer visserligen mellan de olika regionerna, framför allt genom inrättandet av storarbetsplatser i södra och mellersta Sverige till vilka arbetslösa hänvisas från skogslänen. Överföringen är emellertid av relativt begränsad omfattning. Som exempel kan nämnas, att av hela antalet sysselsatta i beredskapsarbete, således även i annat än byggnads- och anläggningsarbete, som i januari 1969 uppgick till ca 20 800, var vid den tidpunkten endast 550 sysselsatta utanför sitt hemlän.

Tabell 3: 10. Beredskapsarbetenas regionala fördelning budgetåren 1960/61—1968/69, milj. kr., löpande priser

År	Skogslän	Storstads-län	Övriga län
1960/61	178	14	59
1961/62	182	9	40
1962/63	306	13	54
1963/64	436	20	80
1964/65	534	33	94
1965/66	496	44	91
1966/67	463	38	123
1967/68	506	46	168
1968/69	606	66	197

Anordnandet av beredskapsarbeten har från regional styrningssynpunkt inneburit en höjning av investeringsnivån i framför allt de nordligaste länen. Dessa har härigenom blivit försedda med i främsta rummet vägar och offentliga serviceanläggningar i en utsträckning som annars knappast skulle ha blivit aktuell. Omdömet torde gälla, även om vissa ordinarie investeringar, däribland vägar, hållits tillbaka som följd av beredskapsarbetenas bedrivande.

I viss utsträckning har investeringstillskottet samordnats med de allmänna lokaliseringspolitiska strävandena. Den tidigare aktuella användningen av beredskapsarbeten för uppförandet av industrilokaler utgör ett speciellt exempel härpå. I betydande utsträckning har som nyss framhållits beredskapsarbetena medfört förbättrade förutsättningar för näringslivet i fråga om vägar och allmänna serviceanläggningar i framför allt norrlandslänen. En sådan samordning har emellertid inte alltid varit möjlig. Arbetskraftens lokala bundenhet, som f. ö. torde vara särskilt markant i fråga om dem som hänvisas till beredskapsarbete, har föranlett investeringar där hänsyn inte i samma grad har kunnat tas till regionalpolitiska aspekter.

Sektorstyrning

Det byggnads- och anläggningsarbete som skall utföras som beredskapsarbete väljs ur den allmänna stocken av aktuella och planerade arbeten. Den hänsyn som i första hand måste tas vid detta urval gäller arbetenas lokalisering och lämplighet i övrigt med tanke på den arbetskraft som skall sysselsättas i arbetena och på möjligheterna att variera arbetsvolymen över säsongen. Eventuella önskemål att styra investeringarna till vissa sektorer blir i det sammanhanget av sekundär betydelse.

Den starka dominans för vägarbeten som förelegat under hela 1960-talet är inte ett uttryck för att dessa arbeten skulle ha tillmätts särskilt hög angelägenhet. Ambitionen har i själva verket varit att begränsa väginvesteringarnas andel, bl. a. med hänsyn till de höga sekundära utgifter som är förknippade med dessa arbeten. En erinran härom återfinns bl. a. i departementschefens uttalande till statsverkspropositionen år 1967 (prop. 1967: 1, bil. 13 s. 68). Svårigheten att inom berörda regioner finna andra objekt med samma planeringsberedskap och samma förutsättningar för utförande vintertid har dock medfört att denna ambition har kunnat tillgodoses endast i begränsad utsträckning. Vatten- och avloppsarbetena har ökat kraftigt under de allra senaste åren. Tillsammans svarade dessa två sektorer, vägar samt vatten och avlopp, för ca 60 % av kostnaderna för de som beredskapsarbete utförda byggnads- och anläggningsinvesteringarna budgetåret 1968/69. Detta måste tolkas så att möjligheterna att välja mellan olika angelägna investeringar för beredskapsändamål i praktiken har varit begränsade.

Husbyggnadsarbeten svarade budgetåret 1968/69 för ca 25 % av kostnaderna. Andelen var betydligt mindre under de första åren av 1960-talet, men den ökade kraftigt budgetåret 1963/64, då beredskapsarbetena började utnyttjas som ett led i lokaliseringspolitiken för byggande av industrifastigheter. Efter år 1965 har man inom beredskapsprogrammet i stället övergått till att i ökad utsträckning uppföra offentliga servicebyggnader såsom skolor, sjukhus m. m.

3.5 *Bostadspolitiken*

3.5.1 Bostadsbyggnadsplanen

Statsmakternas beslut om bostadsbyggandets omfattning — bostadsbyggnadsplanen — grundas dels på en bedömning inom nationalbudgetens ram av hur stora resurser som kan avdelas för bostadssektorn, dels på en bedömning av bostadsbyggnadsbehovet och förefintliga kommunala planer på bostadsbyggande.

Bostadsbyggnadsplanen avser påbörjandet av ett visst antal lägenheter under en följd av år. De medel som används för att åstadkomma ett bostadsbyggande som svarar mot det i planen angivna antalet lägenheter utgör dels beslut om statliga bostadslån, dels beslut om igångsättningstillstånd för bostadsbyggnadsföretag utan statliga lån. Den omfattning i vilken sådana beslut får meddelas under ett kalenderår fastställs av riksdagen såvitt gäller beslut om bostadslån och av Kungl. Maj:t såvitt gäller igångsättningstillstånd.

Lånebesluten kan användas som regleringsinstrument därför att en förutsättning för beslut är att byggnadsföretaget inte har påbörjats när låneansökan prövas. Undantag från denna regel kan dock göras. Kan länsbostadsnämnden inte inom den ram som står till dess förfogande meddela lånebeslut under det kalenderår då företaget är avsett att påbörjas, kan medgivande till påbörjande före lånebeslut lämnas i den omfattning bostadsstyrelsen bestämmer. Sådant medgivande lämnas i form av dispens från den allmänna regeln att företaget inte får vara påbörjat före lånebeslut.

Bostadsstyrelsen bemyndigar endast i begränsad omfattning nämnderna att lämna sådana s. k. dispenser. I regel lämnas dispens endast i fall där det av byggnadsekonomiska skäl är uppenbart olämpligt att strax före ett årsskifte avbryta ett arbete, vilket är avsett att återupptas omedelbart efter årsskiftet då nya lånemedel står till förfogande.

Vid 1969 års riksdag beslutades (prop. 1969: 1, Bil. 13, SU 50, rskr 141) väsentliga ändringar beträffande bostadsbyggnadsplanens innehåll och fastställande. Utgångspunkten för dessa beslut var förslag från delegationen för bostadsfinansiering i dess betänkande "Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning" (SOU 1968: 30).

Dittills hade riksdagen årligen tagit ställning till bostadsbyggandets omfattning dels för det löpande kalenderåret, dels preliminärt för ytterligare två kalenderår. Numera omfattar bostadsbyggnadsplanen fem år. För de första två åren av planperioden avser den hela riket. För de tre senare åren är planen i huvudsak begränsad till orter och regioner med klart expansivt näringsliv och långsiktig befolkningsutveckling. Denna begränsning syftar till att minimera risken för en felaktig regional avvägning av bostadsbyggandet.

Bostadsbyggnadsplanen innehåller ett garanterat program och för de första tre åren dessutom en projektreserv. Det garanterade programmet avser enbart bostadsbyggande med statligt lån. För de två första åren fastställs även en ram för det bostadsbyggande som finansieras utan statliga lån. Projektreserven omfattar för de två första åren bostadsbyggande såväl med som utan statliga lån.

Det garanterade programmet skall något understiga den nivå som enligt den aktuella konjunkturbedömningen är möjlig att uppnå. Projektreserven skall dimensioneras så att det blir möjligt att öka bostadsbyggandet upp till nyssnämnda nivå men även därutöver om konjunkturutvecklingen blir svagare än förutsett. Genom detta system nås en flexibilitet i planeringen gentemot övriga konjunkturberoende delar av ekonomin men också en beredskap för att öka bostadsbyggandet i den omfattning som resurserna medger.

Bostadsbyggnadsplanen liksom den omfattning i vilken beslut om bostadslån resp. igångsättningstillstånd får meddelas anges i lägenheter. Omfattningen av tillståndsgivningen för det byggande utan statligt stöd som utgörs av ålderdomshem anges dock i antal platser.

Utöver ramen i lägenheter för beslut om bostadslån fastställs för löpande kalenderår

en ram i kronor för besluten om lån. Denna medelsram är dock sekundär i förhållande till lägenhetsramen. Kungl. Maj:t har sålunda bemyndigande att utvidga medelsramen vid bl. a. förskjutningar i fråga om produktionens inriktning på hustyper och ändringar i de antagna genomsnittliga lånebeloppen per lägenhet.

Enligt beslut vid 1968 års riksdag (prop. 1968: 1, Bil. 13, SU 100, rskr 252) har Kungl. Maj:t bemyndigande att låta den regionala och lokala fördelningen av ramen för det statsbelånade byggandet ske i kvadratmeter våningsyta för bostäder i stället för i antal lägenheter. I enlighet härmed har beslutats att fördelningen fr. o. m. år 1970 skall ske i kvadratmeter.

Sedan år 1966 kan Kungl. Maj:t meddela förhandsbesked om bostadslån avseende företag som skall byggas med tillämpning av industriella metoder. Detta kan ske inom ramen för 10 000 lägenheter under vart och ett av de närmast liggande fem åren. Syftet med dessa förhandsbesked är att främja ett rationellt byggande i form av stora, fleråriga projekt.

Dessa förhandsbesked skall senare räknas av från den ordinarie ram som fastställs och fördelas för resp. år. Ett förhandsbesked innebär sålunda inte en möjlighet till byggande utöver fastställd bostadsbyggnadsplan. Tanken är i stället att de utfästelser som görs i form av förhandsbesked skall läggas i botten på den kommunala planeringen av det bostadsbyggande som kan komma till stånd inom kommunen under ett år.

3.5.2 Regional och lokal fördelning

Fördelningssystemet

Kungl. Maj:t har i skrivelse den 23 maj 1969 meddelat föreskrifter i anslutning till riksdagens beslut om bostadsbyggnadsplanen.

Ramen för beslut om bostadslån ställs till bostadsstyrelsens förfogande för fördelning, och det fastställda antalet lägenheter för beslut om igångsättningstillstånd för företag utan statliga lån ställs till arbetsmarknadsstyrelsens förfogande. Bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen gör fördelningarna efter samråd med varandra.

Riksdagen har angivit vissa grunder för låneramens geografiska fördelning. Särskild hänsyn skall sålunda tas till föreliggande bostadsbrist i storstadsområdena och andra tätorter samt till det bostadsbehov som uppkommer i samband med näringslivets expansion. Vidare skall skälig hänsyn tas till betydelsen av kontinuitet i planering och produktion.

Lokaliseringen av bostadsbyggandet i landet har stor betydelse för regionalpolitiken. I cirkulär till samtliga statsmyndigheter (SFS 1969: 438) har Kungl. Maj:t anbefallt dessa att vid beslut som rör lokalisering av offentliga investeringar eller som på annat sätt har betydelse för den regionala utvecklingen beakta det prognosmaterial m. m. som utarbetats inom länsplanering 1967 samt vad statsmakterna uttalat i anledning härav.

Riktlinjerna för den regionala fördelningen av bostadsramen innebär, att bostadsbyggnadsbehovet utgör den primära fördelningsgrunden. Vid samrådet mellan bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen i fördelningsfrågan har arbetsmarknadsstyrelsen särskilt beaktat den del av byggnadsbehovet som har samband med näringslivets utveckling och samhällets lokaliseringspolitiska insatser.

Generellt fördelar de två verken sina resp. ramar på vart och ett av de tre storstadsområdena och på de olika länen. De garanterade programmen för åren 3—5 i planperioden fördelas dock som tidigare nämnts på orter och regioner med expansivt näringsliv och långsiktigt positiv befolkningsutveckling. Denna fördelning görs centralt av bostadsstyrelsen efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen. Den avser för åren 1971—73 de tre storstadsområdena och därutöver 45 kommunblock. I enlighet med beslut vid 1970 års riksdag (prop. 1970: 1, Bil. 13, SU 50, rskr 152) skall projektreserven för år 3 fördelas, förutom på dessa områden och kommunblock, även på andra områden där byggnadsbehovet kan anses doku-

menterat genom förekomsten av konkreta byggnadsprojekt.

Fördelningarna inom länen handhas av länsbostadsnämnden resp. länsarbetsnämnden.[1]

Kommunblocken utgör lokala enheter för denna fördelning. Syftet härmed är bl. a. att främja en rationell planering och produktion av bostäder i långa serier och stora enheter. Länets ram fördelas sålunda i en första omgång på kommunblock, varefter blockets samarbetsnämnd har att föreslå en kommunfördelning av blockets ram. I de fall en samarbetsnämnd förklarat sig inte vara beredd att upprätta ett fördelningsförslag, ankommer detta i stället på länsbostadsnämnden. Samarbetsnämnden skall då beredas tillfälle att yttra sig över förslaget.

Länsbostadsnämnden fastställer slutligt fördelningen på kommuner. Om samarbetsnämnden har varit enhällig beträffande sitt förslag till kommunfördelning, läggs detta i regel till grund för länsbostadsnämndens beslut.

Länsbostadsnämnden skall i fördelningsarbetet samråda med länsarbetsnämnden. Därvid skall länsarbetsnämnden redovisa sådana uppgifter om näringslivets arbetskraftsförsörjning som kan påverka bostadsbehovet samt uppgifter om annat byggande och om utvecklingen på byggarbetsmarknaden. Frågan om fördelningen på kommunblock skall också föredras i det till länsstyrelsen knutna planeringsrådet om rådet så önskar.

Samrådsförfarandet på länsplanet varierar något från län till län. Ett gemensamt drag är dock att de hos länsstyrelserna tjänstgörande planeringsdirektörerna i ökande utsträckning deltar i fördelningsarbetet. Detta avspeglar länsstyrelsernas efter planeringsrådens och länsplanernas tillkomst växande roll i den regionala planeringen.

Grunden för fördelningen på kommunblock och kommuner är givetvis liksom för den centrala fördelningen bostadsbyggnadsbehovet. Utgångspunkten för bedömningen är den regionala planeringen, de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen jämte aktuella planer för industriell och samhällelig utbyggnad. Vidare beaktas planer på sanering av undermålig bebyggelse samt möjligheterna att på ett rationellt sätt genomföra större bostadsbyggnadsprojekt.

Fördelningen på kommuner inom Stor-Stockholm och Stor-Göteborg handhas av de kommunala samarbetsorganen: Stor-Stockholms planeringsnämnd resp. Stor-Göteborgs samarbetskommitté. I Stor-Malmö gör länsbostadsnämnden fördelningen i samråd med Sydvästra Skånes kommunalförbund.

Länsarbetsnämnden skall vid fördelningen av sin ram för byggande utan statligt lån samråda med länsbostadsnämnden. Därvid skall gälla i princip samma riktlinjer som för fördelningen av ramen för beslut om lån. Då länsarbetsnämndens ram i många fall är rätt begränsad, torde dock fördelningen inte diskuteras på samma ingående sätt som gäller för låneramen.

En mindre del av den fastställda totalramen ställs till bostadsstyrelsens förfogande för fördelning först under löpande år. De huvudsakliga faktorer som beaktas vid fördelningen av denna "reserv" är sådana nyetableringar och utvidgningar av industriföretag, som inte varit kända vid den ordinarie ramens fördelning, samt behovet av att underlätta rekryteringen av arbetskraft genom att kunna erbjuda en bostad i samband med omflyttning. Denna fördelning sker således med särskild hänsyn till arbetsmarknadssynpunkter. Den görs centralt av bostadsstyrelsen efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen.

Kommunernas planering och turordning

Inom den ram för beslut om bostadslån som tilldelats en kommun skall kommunen turordna företagen, dvs. ange vilka företag som anses böra komma i fråga för lån. Turordningsförslagen grundas i allmänhet på de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. I dessa program anges de bostadsbyggnadsföretag som efter kommunens be-

[1] Enligt förslag till 1970 års riksdag (prop. 1970: 103) skall beslutanderätten beträffande huvudsaklig fördelning på kommuner av bostadsbyggandet föras över till länsstyrelsen.

dömning är avsedda att påbörjas under vart och ett av programperiodens fem år. Bedömningen avser bl. a. hustyp, lägenhetstyp, upplåtelseform, kostnader och lokalisering.

Turordningen som en kommunal angelägenhet bör ses mot bakgrunden av kommunernas uppgifter enligt bostadslånekungörelsen (1967: 552). Det kommunala förmedlingsorganet skall till- eller avstyrka ansökningar om lån och i vissa fall ikläda sig ekonomiskt ansvar för företag med beslut om lån.

Fördelningen på kommunblock och därefter på kommuner har motiverats med att förutsättningar därigenom skapas för ett rationellt byggande i stora, fleråriga projekt. Det är tveksamt om detta syfte har kunnat realiseras i någon större omfattning. Orsaken härtill torde vara bl. a. att många kommuner har en ganska fast årsvis fördelning mellan de i kommunerna verksamma byggherrarna. Detta leder ofta till en uppdelning inom låneramen på ett flertal små projekt, som omöjliggör en rationell produktion.

Vid 1969 års riksdag gjordes uttalanden till förmån för ett ökat byggande i form av stora projekt. Ett sådant skulle kunna erhållas genom bl. a. en byggherresamverkan. Lånemyndigheterna skall därför främja en sådan i samband med fördelningen av bostadslånemedlen.

För länsarbetsnämndens tillståndsgivning för företag utan statligt lån gäller numera samma riktlinjer beträffande fördelning och utnyttjande som i fråga om låneramarna. Kommunerna skall sålunda kunna ge turordningsförslag. Riktlinjerna tillämpas dock enligt tillgängliga uppgifter olika i olika län. Turordningsförslag inom en lägenhetsram för kommunblock och/eller kommun förekommer troligen mera sällan. Detta beror bl. a. på den ringa storleken av ramen för byggande utan statligt lån. I stället görs de förekommande turordningarna med utgångspunkt i det aktuella ansökningstrycket. Kommunerna anger således vilka företag bland en rad namngivna som i första hand, i andra hand etc. bör rymmas inom ramen.

3.5.3 Fördelning under året

För att främja en säsongutjämning på byggarbetsmarknaden har länsbostads- och länsarbetsnämnderna anbefallts att samråda beträffande lämpliga igångsättningstider för flerfamiljshus och gruppbebyggelse av småhus.

I detta syfte har ett flertal olika åtgärder vidtagits.

Sålunda skall de båda nämnderna i samråd skaffa sig en så säker utgångspunkt som möjligt för bedömningen av startberedskapen. Detta sker inom ramen för sysselsättningsplaneringen, genom nämndernas kontakter med kommuner och lånsökande samt på grundval av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen och turordningarna. Enligt anvisningarna för sysselsättningsplaneringen åligger det främst länsarbetsnämnderna att följa planeringsläget för de enskilda objekten. Det har dock visat sig att material insamlat av länsbostadsnämnderna är av stor betydelse för denna planering.

För att begränsa igångsättningen under fjärde kvartalet, då påbörjandet från säsongutjämningssynpunkt bör vara lågt, gäller f. n. som villkor för preliminärt beslut om bostadslån till flerfamiljshus och större grupper av småhus att företaget skall ha påbörjats senast den 30 september. För företag i de tre storstadsområdena gäller dock den 15 november.

Ett väsentligt stöd för styrningen i tiden av det statsbelånade byggandet utgör de s. k. banklistorna, som länsbostadsnämnderna utarbetar i samråd med länsarbetsnämnderna. Dessa listor utgör förteckningar över de flerfamiljshus och gruppbyggda småhus som är avsedda att erhålla beslut om lån inom de fördelade ramarna. Listorna upprättas som information för de kreditinstitut som beviljar byggnadskredit. De har hittills upprättats med uppdelning på företag avsedda att påbörjas under första kvartalet, andra kvartalet resp. andra halvåret (för storstadsområdena tredje resp. fjärde kvartalen).

Olika åtgärder finns således inom syste-

Tabell 3: 11. Antal lägenheter i småhus och flerfamiljshus igångsatta åren 1961—1969, kvartalsvis

År	Antal lägenheter									
	1 kv		2 kv		3 kv		4 kv		Hela året	
	Småhus	flerfa-miljshus	småhus	flerfa-miljshus	småhus	flerfa-miljshus	småhus	flerfa-miljshus	småhus	flerfa-miljshus
1961	2 500	9 300	7 700	12 100	6 200	15 100	4 600	18 900	21 000	55 300
1962	2 900	10 100	9 000	15 800	7 500	18 700	5 400	23 500	24 600	68 000
1963	1 800	6 300	10 000	13 400	8 100	17 900	5 500	23 800	25 400	61 500
1964	3 300	8 500	9 300	21 300	8 800	23 000	7 700	15 000	28 900	67 900
1965	3 845	11 216	9 726	14 176	6 793	14 140	7 116	26 042	27 480	65 574
1966	3 053	9 554	8 885	11 242	6 815	15 204	8 130	31 202	26 883	67 202
1967	4 023	10 464	9 382	22 365	7 999	24 624	6 864	13 957	28 268	71 410
1968	3 264	16 606	9 834	20 149	9 291	22 663	7 815	17 641	30 204	77 059
1969	4 373	15 642	10 719	18 047	9 739	21 086	9 077	15 246	33 908	70 021

met för att styra fördelningen av påbörjandet under året. Dessa åtgärder har successivt skärpts. Speciellt under åren 1965 och 1966 uppkom en från sysselsättningssynpunkt olämplig fördelning med stor andel igångsättning under fjärde kvartalet. Orsakerna till förseningarna i påbörjandet dessa år var störningar i kreditförsörjningen. Dessa störningar har därefter i huvudsak kunnat elimineras genom överenskommelser mellan statsmakterna och kreditinstituten. De tidigare nämnda banklistorna, som tillkom genom dessa överenskommelser, har visat sig vara ändamålsenliga som stöd för den av länsarbetsnämnderna utövade säsongstyrningen. Även villkor i samband med fördelning av ramar och beslut om lån har haft en effekt på omfattningen av påbörjandet under olika kvartal. Erfarenheterna har dock visat att ibland avsevärda förseningar i förhållande till ett företags planerade igångsättning kan förekomma. Parallellt med en utbyggnad av den kommunala flerårsplaneringen av bostadsbyggandet samt med en ökad kontakt med företagens planering från länsbostads- och länsarbetsnämndens sida bör sådana förseningar dock bli mindre vanliga.

3.5.4 Erfarenheter

Det administrativa systemet för bostadsbyggandets regionala och lokala fördelning kan synas vara komplicerat. Detta beror bl. a. på de tre fördelningsnivåerna — fördelning på län, på kommunblock och på kommuner. Länsorganens och samarbetsnämndernas uppgifter i fördelningsarbetet är emellertid betydelsefulla och ofrånkomliga med hänsyn till länsplaneringen och den kommunala planeringen. En annan sak som gör bilden komplicerad är att två myndigheter — bostads- resp. arbetsmarknadsverket — svarar för var sin del av bostadsbyggandet och skall samråda med varandra. På det hela taget har dock tillfredsställande samarbetsformer utvecklats.

Den årliga igångsättningen av nya bostadsprojekt motsvarar givna ramar och fördelas regionalt i enlighet med centralt fattade beslut. Det innebär, att nybyggnadsvolymen inom bostadssektorn är effektivt styrd över konjunkturen. Reparations- och underhållsarbetena är däremot i endast ringa utsträckning påverkade av den bostadspolitiska styrningen.

Som framgått av den föregående redogörelsen har besluten om statliga bostadslån samordnats med länsarbetsnämndernas rekommendationer om igångsättningstider i syfte att säsongutjämna byggnadssysselsättningen. Denna samordning har bidragit till den förhållandevis goda säsongutjämningen av nybyggnadsverksamheten inom bostadssektorn. Som tidigare framhållits har dock de statligt belånade styckebyggda småhusen inte omfattats av denna säsongstyrning, vilket vi anser vara en brist. För säsongutjämningen av reparations- och underhållsarbeten kan bostadspolitiken knappast sägas ha spelat någon roll.

4 Tillämpning och erfarenheter av ekonomiska styrmedel

4.1 *Investeringsavgifter*

Investeringsavgifter i syfte att dämpa byggnadsinvesteringarna har använts vid tre tillfällen, åren 1952—1953, 1955—1957 och 1967—1968.[1] Utformningen och tillämpningen av avgifterna var mycket likartade vid de två förstnämnda tillfällena. Det var då fråga om moderata men förhållandevis generellt uttagna avgifter, som f. ö. inte begränsades till att gälla enbart byggnader utan gällde även andra investeringar. Den åren 1967—1968 tillämpade avgiften var i flera hänseenden annorlunda. Bl. a. var den väsentligt högre samtidigt som giltighetsområdet var avgränsat till vissa sektorer av byggnadsverksamheten.

4.1.1 Investeringsavgifterna under 1950-talet

Den inflationsutveckling som i början på 1950-talet följde på Koreakriget föranledde en allmän åtstramning av den ekonomiska politiken. Vid sidan av byggnadsregleringen valde man bl. a. att sätta in en investeringsavgift, vilket skedde genom förordningen (1951: 794) om särskild avgift vid vissa investeringar (prop. 1951: 220). Avgiften skulle betalas till staten av den som under åren 1952 och 1953 gjorde vissa investeringar, bl. a. byggnader, i förvärvskällorna jordbruksfastighet, annan fastighet eller rörelse. Förordningen gällde således endast under två år. Avgiften uppgick till 12 procent av investeringskostnaden minskad med 10 000 kr. Staten och kommunerna var inte avgiftsskyldiga. Investeringskostnad var vidare avgiftsfri till den del den täcktes av statligt bidrag eller lån eller statlig lånegaranti. Vissa investeringar undantogs också, däribland investeringar för civilförsvaret och för produktion av elektrisk kraft.

Avgift utgick inte för byggnadsinvesteringar för vilkas utförande byggnadstillstånd meddelats före den 1 juli 1951. Vidare begränsades avgiften till investeringar som *verkställts* under de nämnda åren. I den mån investeringarna inte var avslutade före utgången av denna period blev de därmed inte heller avgiftsbelagda. Investeringsavgiften var slutligen avdragsgill vid beskattningen, vilket för exempelvis aktiebolag innebar en reduktion med ungefär hälften.

Investeringarna skulle redovisas på särskild bilaga i anslutning till den allmänna självdeklarationen för skattetaxering. Avgiftsbeloppet bestämdes av taxeringsmyndigheterna och inbetalades som tillägg till och i samband med övrig skatt.

Den under högkonjunkturåren 1955—

[1] Förslag att på nytt införa investeringsavgift har lagts fram i prop. 1970: 101. Förslaget stämmer i allt väsentligt överens med vad som gällde i fråga om 1967—1968 års avgift.

1957 tillämpade investeringsavgiften fick en i huvudsak motsvarande utformning.

Frånsett vissa i förordningarna angivna undantag hade som förut nämnts investeringsavgifterna under 1950-talet en generell karaktär, och lagtexten lämnade inte utrymme för dispenser i enskilda fall. Av intresse är i det sammanhanget föredragande departementschefens uttalande (prop. 1955: 205) vid tillkomsten av förordningen (1955: 695) om investeringsavgift för år 1956.

I förordningen om investeringsavgift för 1955 har endast ett fåtal starkt begränsade undantag gjorts. Detta sammanhänger med att investeringsavgiften enligt sin natur måste verka generellt. Den ger inte utrymme för någon myndigheternas prövning av angelägenheten av ifrågasatta investeringar, såsom fallet är med exempelvis byggnadsregleringen, utan denna prövning skall verkställas av dem som önskar företa investeringarna. Avsikten är att åstadkomma ett uppskov med investeringar som inte är så lönande eller eljest så angelägna att de anses böra utföras trots den ökning av kostnaden som föranledes av investeringsavgiften. Varje undantag från avgiftsplikten är ägnat att minska de investeringsbegränsande verkningarna. Motsvarande gäller om det avgiftsfria bottenbeloppet skulle höjas. Väsentligen av dessa skäl ansåg sig bevillningsutskottet böra avstyrka ett flertal motionsvis framförda förslag om ytterligare undantag från avgiftsplikten eller om befogenhet för myndighet att ge dispens från denna. Svårigheterna att genom uttryckliga lagregler eller dispensvägen åstadkomma en rimlig avvägning av de olika intressen som här kan anmäla sig är även uppenbara. Dessa skäl verkar med samma styrka, oavsett om investeringsavgiften uttas under ett eller två år och bör i princip föranleda till att ytterligare undantag inte medges, även om dessa från vissa andra synpunkter kan te sig önskvärda.

4.1.2 Investeringsavgiften åren 1967—1968

Utformning

I 1967 års finansplan erinrade finansministern om att det dittills använda instrumentet för att åstadkomma önskad fördelning av investeringarna — vid sidan av vissa inslag i den allmänna kreditpolitiken — hade varit arbetsmarknadsmyndigheternas prövning av igångsättningstillstånd med hänsyn till tillgängliga arbetskrafts- och kapitalresurser. Läget ansågs kräva en skärpt begränsning av det byggande som genom kravet på igångsättningstillstånd var oprioriterat. Detta kunde ske på två sätt: antingen genom en sådan skärpning av byggregleringen att den i princip innebar byggnadsstopp för oprioriterade objekt eller genom införande för dessa byggen av en särskild tidsbegränsad avgift på en sådan nivå att den kraftigt dämpade investeringsbenägenheten. Statsmakterna valde det senare alternativet, bl. a. därför att det väntades innebära mindre administrativ belastning än skärpt byggreglering. Bestämmelser i ämnet meddelades i förordningen (1967: 44, ändr. 1967: 798) om investeringsavgift för vissa byggnadsarbeten och en tillämpningskungörelse (1967: 45).

Tillämpningsområdet för avgiften var betydligt mera begränsat än under 1950-talet. Följande sektorer var berörda, nämligen

bensinstation, reparationsverkstad för motorfordon, parkeringshus eller sådan parkeringsanläggning som ej inrättades i anslutning till ny bostadsbebyggelse;
hus som helt eller till huvudsaklig del inrymde butiks-, kontors- eller banklokaler;
kommunal förvaltningsbyggnad;
byggnad som helt eller till huvudsaklig del inrymde kyrkliga eller andra samlingslokaler eller nöjeslokaler;
sporthall eller annan idrottsanläggning;
bostadshus som var avsett uteslutande för fritidsändamål, när arbetet ingick i ett byggnadsföretag som omfattade mer än ett sådant hus eller när huset genom arbetet erhöll en bostadsyta överstigande 80 kvadratmeter.

Avgiften skulle utgå på de arbeten som sattes igång under tiden den 1 mars 1967—den 30 september 1968.

Till skillnad från vad som gällde för 1950-talets investeringsavgifter kunde Kungl. Maj:t genom en särskild bestämmelse i förordningen medge befrielse helt eller delvis från investeringsavgiften om läget på arbetsmarknaden påkallade det eller andra synnerliga skäl förelåg. I omedelbar anslutning till utfärdandet av de grundläggande bestämmelserna förordnande Kungl. Maj:t (kungörelse 1967: 68), att investe-

ringsavgift inte skulle utgå för kommunalt eller enskilt beredskapsarbete med statsbidrag, byggnadsarbete i anledning av övergången till högertrafik för vilket ersättning utgick av statsmedel och byggnadsarbete som var föranlett av skada för vilken försäkringsersättning utgick. Av praktiska skäl befriades sedermera (1967: 162) från investeringsavgift också byggnadsarbete för vilket byggnadskostnaden inte översteg 50 000 kr. eller, om arbetet utgjorde del av byggnadsföretag eller eljest hade samband med annat byggnadsarbete, den sammanlagda byggnadskostnaden inte översteg 50 000 kr.

Avgiften sattes med tanke på syftet, att kraftigt dämpa investeringarna i de berörda sektorerna, betydligt högre än de under 1950-talet tillämpade avgifterna och utgjorde 25 % av byggnadskostnaden. Den var mera betungande än 1950-talets avgifter även därigenom att den inte var avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Slutligen skulle 1967—1968 års avgift erläggas senast när byggnadsarbetet påbörjades.

Tillämpning

Det åålåg den som avsåg att sätta igång ett avgiftsbelagt byggnadsarbete att före igångsättningen lämna skriftlig deklaration med uppgift om den beräknade byggnadskostnaden till länsstyrelsen i det län där byggnadsplatsen var belägen. Vidare skulle den kommunala byggnadsnämnden enligt föreskrifterna i tillämpningskungörelsen till förordningen om investeringsavgift underrätta länsstyrelsen om meddelat byggnadslov i de fall där det inte var uppenbart, att arbetet inte var avgiftsbelagt. Motsvarande skyldighet åvilade länsarbetsnämnden beträffande arbeten för vilka nämnden beviljade igångsättningstillstånd.

Som framgår av det tidigare sagda var avgiftsplikten begränsad till byggnadssektorer som samtidigt även var underkastade byggnadsreglering. Frågan om gränsdragning gentemot icke avgiftsbelagda sektorer aktualiserades därför på samma sätt som vid avgränsningen mellan byggnadsobjekt som var beroende resp. icke beroende av igångsättningstillstånd. Länsstyrelsen skulle därför höra länsarbetsnämnden innan beslut meddelades huruvida ett visst byggnadsarbete var avgiftsbelagt eller ej.

Kungl. Maj:ts möjlighet att meddela dispens från avgiftsskyldighet kom att tas i anspråk i förhållandevis stor utsträckning. Förutom den tidigare nämnda dispensen för vissa slag av arbeten meddelades våren 1968 allmän avgiftsbefrielse för byggnadsarbete i samtliga skogslän om byggnadskostnaden inte uppgick till 5 milj. kr. (kungörelse 1968: 101). Dessutom förekom ett stort antal enskilda dispensärenden. Under förordningens giltighetstid prövade Kungl. Maj:t ansökningar om avgiftsbefrielse för 938 byggnadsobjekt för en sammanlagd kostnad av omkring 1,38 miljarder kr. Av dessa befriades byggnadsarbeten för en kostnad av cirka 860 milj. kr. från avgiften, medan ansökningar om avgiftsbefrielse för byggnadsarbeten för cirka 520 milj. kr. avslogs. Av de arbeten, som medgavs befrielse, fick arbeten för cirka 560 milj. kr. bifall av arbetsmarknadsskäl. Därvid bör dock påpekas att ansökningar röranде samma byggnadsobjekt ingivits vid flera tillfällen och kanske lett till bifall först vid en tidpunkt då läget på arbetsmarknaden ansetts påkalla det.

Som sådana synnerliga skäl, som enligt förordningen kunde medföra avgiftsbefrielse, har ansetts behov av centrumanläggningar i anslutning till ny bostadsbebyggelse. Anläggningarna skulle huvudsakligen inrymma sådana lokaler, för vilka statligt bostadslån kunde erhållas. Vidare har från avgift befriats sådana byggen som skulle ha hindrat bostads- eller vägbyggande om de inte fått igångsättas samt byggen som framstått som särskilt viktiga för industrins utveckling. Befrielse har också medgivits polishus, som prioriterats för igångsättning under förordningens giltighetstid, samt reparationsverkstäder, som huvudsakligen skulle betjäna nyttotrafiken. Som tillräckliga skäl för avgiftsbefrielse har också ansetts kommunsammanslagningar som medfört att förvaltningslokaler på en centralort blivit otillräckliga. Vissa tvångssituationer

har medfört befrielse. Sålunda har anmärkningar från hälsovårdsnämnd eller annan myndighet beaktats, t. ex. föreläggande att företa viss åtgärd vid äventyr att byggnaden annars inte fick utnyttjas. Vidare har omständigheter till följd av övergången till högertrafik kunnat medföra befrielse även om statsbidrag inte utgått. Exempel härpå är att en tidigare använd infartsväg till en bensinstation har stängts och att stationen måst flyttas samt att stoppförbud har införts på en gata, vilket omöjliggjort fortsatt drift av en bilverkstad. Oundgängligen nödvändiga reparations- och underhållsarbeten har ibland befriats från avgift. Därvid har särskilt beaktats risk för person- och sakskador. Även lagakraftvunna uppsägningar har beaktats, om det varit nödvändigt att uppföra nybyggnad. Om andra lokaler har kunnat anskaffas eller provisorier har ställts till förfogande, har befrielse från avgift dock inte medgivits.

Utgångspunkten vid prövningen av ansökningar om avgiftsbefrielse av arbetsmarknadsskäl har varit att befrielse medgivits för sådana byggen som medfört ökad sysselsättning för byggnadsarbetarna under de vinterperioder som förordningen påverkade. Som förutsättning för avgiftsbefrielse har gällt, att byggena kunnat starta på sådan tid att arbetskraftsåtgången varit störst under vinterhalvåret och huvudsakligen även kunnat avslutas under denna period. Som villkor har i regel föreskrivits, att igångsättning skulle ske före visst datum. Nämnda synpunkter har gällt framför allt de byggen för en kostnad av cirka 70 milj. kr. vilka befriades från investeringsavgift på grund av den ökade arbetslösheten under vinterhalvåret 1967—1968.

Som framgår av den lämnade redogörelsen har dispensprövningen haft i stort sett samma karaktär som prövningen av igångsättningstillstånd vid en byggnadsreglering. Avgiftens i det närmaste prohibitiva höjd har, som tanken också var, givit ungefär samma effekt som ett byggnadsstopp genom skärpt reglering. För den ekonomiska mekanism som enligt det i anslutning till 1950-talets avgifter redovisade synsättet skulle släppa fram de mest lönsamma och angelägna projekten har utrymmet varit mycket begränsat.

4.1.3 Investeringsbegränsande effekt

Beträffande effekten av investeringsavgiften åren 1955 och 1956 föreligger två undersökningar utförda sommaren 1955[1] resp. sommaren 1956[2]. Resultaten av undersökningarna, som baseras på enkäter rörande företagens uppfattning om effekten av då aktuella investeringsbegränsande åtgärder, nämligen investeringsavgift, räntehöjningar och kreditåtstramningar, sammanfattas i följande tabell (Meddelanden från konjunkturinstitutet, Serie A: 30, sid. 68).

[1] Guy Arvidsson: En enkät rörande verkningarna av investeringsavgiften, kreditåtstramningen och räntehöjningen på den svenska industrins investeringar 1955.
Ekonomisk tidskrift 1956, sid. 40—60.

[2] Krister Wickman: Preliminär redogörelse för vissa resultat av en undersökning rörande verkningarna av olika ekonomiskpolitiska åtgärder på industrins fasta investeringar 1955—1956.
Konj.institutet, stencil 1957.

På grund av	Procentuell investeringsbegränsning 1955		Procentuell investeringsbegränsning 1955—1956
	Enl. 1955 års undersökning	Enl. 1956 års undersökning	Enl. 1956 års undersökning
Investeringsavgift	5,8	5,0	3,2
Räntehöjning	0,8	0,7	0,7
Kreditåtstramning	3,9	6,9	9,1
Ofördelad effekt	3,5	1,7	1,0
Summa	14,0	14,3	14,0

Enligt de två undersökningarna skulle den procentuella investeringsbegränsningen som följd av investeringsavgiften ha blivit mellan 5 och 6 % år 1955. En förskjutning i de olika åtgärdernas relativa betydelse har enligt undersökningarna skett, när perioden förlängts. Effekten av kreditåtstramningen har ökat samtidigt som verkningarna av investeringsavgiften har avtagit.

De redovisade procenttalen avser den sammanvägda effekten på investeringar i såväl byggnader som maskiner. Enligt 1956 års undersökning förelåg emellertid endast obetydlig skillnad i påverkansgrad mellan dessa investeringar. Den till 5 à 6 % beräknade investeringsbegränsande effekten av investeringsavgiften år 1955 skulle därför gälla även enbart byggnadsinvesteringar.

Resultaten från 1955 och 1956 års undersökningar har senare ifrågasatts av Gunnar Eliasson i studien Kreditmarknaden och industrins investeringar, där han med andra analysmetoder inte finner någon effekt av investeringsavgiften under de angivna åren. Under alla omständigheter torde få konstateras, att investeringsavgiften sådan den tillämpades under 1950-talet var en förhållandevis mild form av investeringsbegränsning. För aktiebolag var den genom avgiften uppkommande kostnadshöjningen som tidigare nämnts ca 6 % netto, vilket ligger ungefär i nivå med den årliga höjningen under denna period av byggnadsstyrelsens byggnadskostnadsindex för byggnader av sten. Att bygga med investeringsavgift blev med andra ord inte nämnvärt mera kostsamt än att skjuta investeringarna ett år framåt i tiden.

Den åren 1967 och 1968 tillämpade investeringsavgiften var som förut nämnts avsedd att utöva en kraftig broms på den avgiftsbelagda byggnadsverksamheten. Under perioden mars 1967—september 1968, då avgiften var i kraft, inbetalades inte heller mer än ca 5 milj. kr. i investeringsavgifter, motsvarande en byggnadskostnad av 20 milj. kr. Det bör dock beaktas, att relativt omfattande dispenser från avgiften lämnades både generellt och i enskilda fall. Vidare var det av avgiften träffade byggnadsarbetet samtidigt underkastat *även* reglering. Det kan naturligtvis inte uteslutas, att en viss del av det dispensvägen avgiftsbefriade byggandet alternativt skulle ha kommit till stånd med erläggande av avgift liksom att tillståndstvånget hade en viss återhållande effekt även på avgiftsbelagda byggen. Huvudintrycket är dock, att avgiften hade ett avgörande inflytande i så måtto att man inte ens i stockholmsområdet visade något nämnvärt intresse att bygga med avgift utan föredrog att vänta till avgiftsperiodens slut.

Slutligen bör anmärkas, att effekten av 1967—68 års investeringsavgift inte kan bedömas helt oberoende av konjunktur- och kostnadsutvecklingen. Avgiften var i kraft under en avmattningsperiod som kännetecknades av förhållandevis stabila priser överlag, vilket var ett väsentligt annorlunda läge än det som rådde exempelvis år 1955. Denna omständighet får inte glömmas bort vid jämförelser med den då tillämpade avgiften.

4.2 *Investeringsfonder*

År 1955 genomfördes som ett led i stabiliseringspolitiken vissa skärpningar i de för företagen gällande avskrivningsreglerna. Ändringarna syftade till att genom företagsbeskattningen mera effektivt än förut kunna hålla tillbaka investeringarna under högkonjunktur. För att inte investeringsvolymen på grund härav skulle minska på längre sikt och därmed den ekonomiska framstegstakten hejdas, befanns det angeläget att även vidta åtgärder för att i andra konjunkturlägen kunna stimulera investeringsverksamheten. Detta skedde genom ändringar i dittillsvarande lagstiftning om investeringsfonder.

4.2.1 Författningsbestämmelser

Nu gällande bestämmelser på detta område återfinns i förordningen (1955: 256) om investeringsfonder för konjunkturutjämning. Vissa betydelsefulla ändringar i förordningen gjordes år 1963 (1963: 215).

Rätt att göra avsättning till investerings-

fond tillkommer svenskt aktiebolag, sparbank eller ekonomisk förening. Avsättning till *investeringsfond för skogsbruk* får ske med högst 10 % av den för beskattningsåret redovisade bruttointäkten av skogsbruk och till *investeringsfond för rörelse* med högst 40 % av årsvinsten före skatt. För avsättningen till investeringsfond medges avdrag vid inkomsttaxeringen. Avdrag får dock åtnjutas endast under förutsättning att ett belopp, motsvarande för aktiebolag, sparbank och ekonomisk förening som ingår i jordbrukskasserörelsen 46 % och för annan ekonomisk förening 40 % av den gjorda avsättningen, inbetalats till ett särskilt räntelöst konto i riksbanken.

Kungl. Maj:t eller, efter bemyndigande, arbetsmarknadsstyrelsen kan besluta att investeringsfond under viss tid och under de villkor i övrigt, som läget på arbetsmarknaden påkallar, skall eller får tas i anspråk. Beslutet kan vara generellt, dvs. avse samtliga företag eller företag av viss beskaffenhet, eller också gälla vissa eller visst företag. Beslutet kan avse endast fonder som existerar dvs. avsatts under tidigare beskattningsår och beträffande vilka avdragsrätten prövats vid inkomsttaxeringen. Om sådant beslut meddelats, äger företaget från riksbanken utfå 46 % resp. 40 % av det belopp av investeringsfonden, som får tas i anspråk. (Samtidigt skall dock investeringsobjektet anses ha avskrivits med ett belopp som motsvarar det ianspråktagna fondbeloppet. Härigenom undanrycks således underlag för framtida avskrivningar.) Därutöver får företaget ett extra avdrag (investeringsavdrag) vid taxeringen. Investeringsavdraget utgör 10 % av ianspråktagna fondmedel.

Emellertid kan Kungl. Maj:t efter ansökan från vederbörande företag besluta att investeringsfond får tas i anspråk för sitt ändamål under längre tid än som sagts i föregående stycke. Förutsättningen för sådant beslut är, att det med hänsyn till läget på arbetsmarknaden och övriga förekommande omständigheter är av synnerlig vikt för det allmänna att viss investering igångsätts. Under samma förutsättning kan Kungl. Maj:t också meddela preliminärt beslut att investeringsfond, som framdeles avsätts, får tas i anspråk för sitt ändamål. Om sådant preliminärt beslut meddelats, skall arbetsmarknadsstyrelsen meddela slutligt beslut i enlighet med det preliminära beslutet, sedan uppgift inkommit från länsstyrelsen om att avdrag för avsättning till investeringsfond medgivits vid inkomsttaxeringen. I dessa fall får dock beslutet avse högst 75 % av investeringsfonden. Belopp, som bolaget får ta i anspråk ur fonden, får vidare inte överstiga 75 % av investeringskostnaden. Inte heller får företaget åtnjuta investeringsavdrag.

Företag har dock alltid en möjlighet att få ta en viss del av investeringsfonden i anspråk (den s. k. fria sektorn), sedan fem år förflutit från ingången av det år, varunder inbetalningen hos riksbanken verkställts. Företaget kan då efter uppsägning hos riksbanken ta ut 30 % av det ursprungligen inbetalda beloppet, dock minskat med vad som eventuellt tidigare återbetalats eller överförts till annat företags konto. Genom 1963 års lagstiftning öppnades nämligen möjlighet att överföra investeringsfond mellan bolag inom koncern.

Investeringsfond för skogsbruk får användas för skogsvårdande arbeten i vidsträckt bemärkelse och investeringsfond för rörelse för avskrivning på byggnader och maskiner samt för vissa kostnader för arbeten i gruva, stenbrott eller annan liknande fyndighet m. m. Dessutom kan — om särskilda skäl föreligger — medges att investeringsfond för rörelse får tas i anspråk för vissa speciella ändamål, såsom för avskrivning av kostnader för vägarbete, anordnande av vatten- och avloppsledningar, iordningställande i övrigt av tomtområden för bebyggelse samt liknande arbeten, dvs. för kostnader vilka annars inte är avdragsgilla vid inkomsttaxeringen eller inte är avdragsgilla i annan form än genom årliga värdeminskningsavdrag.

Om särskilda skäl föreligger kan tillstånd meddelas för företag, som verkställt avsättning till investeringsfond för rörelse, att ta fonden i anspråk för ändamål som av-

ses med investeringsfond för skogsbruk. Likaså kan tillstånd meddelas att ta skogsbruksfond i anspråk i rörelse. I viss utsträckning kan tillstånd även medges att ianspråkta fond för investering i annan förvärvskälla än den, i vilken avsättning skett.

Till den del som fonden enligt medgivande har utnyttjats skall också investeringen anses avskriven i beskattningsavseende. Utbetalningen från riksbanken träder således i stället för de likviditetstillskott som ett företag erhåller genom att en följd av år avskriva exempelvis en byggnadsinvestering. Förmånen av detta arrangemang blir, som man förstår, större ju längre den normala avskrivningstiden är.

Beslut om ianspråktagande av investeringsfonder avser, som förut nämnts, viss tidrymd. Det kan även avgränsas regionalt eller till att gälla viss bransch eller särskilda företag eller visst slag av investeringar. Till beslutet kan också i övrigt fogas särskilda villkor. Användningen av investeringsfonderna som medel att styra investeringar kan således i mycket stor utsträckning anpassas till aktuella behov.

1.2.2 Administration och tillämpning

Arbetsmarknadsstyrelsen är tillsynsmyndighet för investeringsfonderna och för som sådan register över gjorda avsättningar till och ianspråktagande av enskilda fonder. Uppgifter härom erhålls dels från taxeringsmyndigheterna till vilka redovisning beträffande investeringsfond sker i anslutning till de ordinarie deklarationerna, dels från riksbanken i samband med insättning eller uttag på det särskilda riksbankskontot. På grundval av sin uppföljning av utvecklingen på arbetsmarknaden aktualiserar arbetsmarknadsstyrelsen frågan om investeringsfondernas användning. Förslag härom kan väckas också av fondinnehavare, kommun eller näringsorganisation.

Beslut om ianspråktagande av investeringsfonder fattas som tidigare nämnts av Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, av arbetsmarknadsstyrelsen. I de fall, där fonderna använts i mera vidsträckt omfattning, har i allmänhet valts det sistnämnda alternativet. Medgivanden att utnyttja fonden har då meddelats på grundval av ansökningar från företagen. Dessa ansökningar har dessförinnan regelmässigt för bedömning passerat vederbörande länsarbetsnämnd, vilken fungerat som kontaktorgan på fältet.

Tillämpningen av investeringsfonderna har tagit förhållandevis små personalresurser i anspråk. För det centrala fondregistret hos arbetsmarknadsstyrelsen disponeras 1 1/2 biträdestjänster. I anslutning till det fondfrisläpp som av Kungl. Maj:t beslutades den 18 maj 1967 beviljades under tiden den 19 maj—den 31 december 1967 ianspråktaganden av investeringsfonder för investeringar till ett sammanlagt belopp av 1,6 miljarder kr. Med handläggningen av ifrågavarande ärenden sysselsattes hos styrelsen, utöver den ordinarie föredraganden, endast tidvis ytterligare en à två tjänstemän.

I större skala har investeringsfonderna i konjunkturutjämningssyfte varit i tillämpning vid tre olika tillfällen, nämligen åren 1958—59, 1962—63 och 1967—69. Fonderna har kommit till användning även som lokaliseringspolitiskt medel. Åren 1963—65 bemyndigades arbetsmarknadsstyrelsen att medge ianspråktaganden av fondmedel för investeringar i det s. k. norra stödområdet som då omfattade Norrland utom Gästrikland samt västra delarna av Kopparbergs, Värmlands och Älvsborgs län. Åtgärden vidtogs i förening med andra särskilda insatser i avvaktan på det lokaliseringsstöd som infördes fr. o. m. den 1 juli 1965. I lokaliseringsstödjande syfte har vidare användning av fonderna genom Kungl. Maj:ts beslut i enskilda fall förekommit sedan år 1964.

På grund av den år 1958 inträdda konjunkturförsvagningen fattades i maj samma år beslut om att frisläppa investeringsfonderna för rörelse. Inom ramen för det principiella beslutet lämnades medgivanden att ianspråkta fonderna efter prövning i varje enskilt fall. Beträffande byggnadsinvesteringarna fästes, för att åstadkomma en önskvärd säsongutjämning vid medgivandena, villkor om byggnadsstart vid viss tid-

punkt. Vidare maximerades den tid under vilken fonderna fick tas i anspråk. Under tiden fram till september 1959, då tillståndsgivningen upphörde, medgav arbetsmarknadsstyrelsen sammanlagt 418 företag rätt att använda fondmedel för en total beräknad investeringskostnad av 695 milj. kr. Därutöver lämnade Kungl. Maj:t ett antal tillstånd att utnyttja förutom existerande fonder även framtida avsättningar. Huvuddelen av de ifrågavarande investeringarna gällde byggnader.

Fondfrisläppet i maj 1962, som gällde husbyggnadsföretag, kom dels i ett tidigare skede av konjunkturförloppet än vad som var fallet år 1958, dels var det hårdare styrt i tiden i syfte att få en koncentration av de med fondmedel bedrivna byggnadsarbetena till vintern 1962—63. Arbetena skulle påbörjas senast före den 1 november 1962 och i övrigt vid de tidpunkter som gav den bästa vintersysselsättningen. Fonderna skulle vidare få användas endast för kostnader nedlagda före den 1 maj 1963. Med denna avgränsning av användningstiden åsyftades för det första en koncentrerad investeringsinsats. Därutöver vanns också att fonderna inte skulle komma till användning utöver den tid då detta, med den överblick över utvecklingen som man hade vid beslutstillfället, kunde väntas vara påkallat. Även i dessa fall styrdes fondanvändningen genom individuellt lämnade tillstånd. Totalt beviljades 554 företag rätt att använda investeringsfonder för projekt kostnadsberäknade till 1 120 milj. kr.

I maj 1967, då förväntningarna beträffande byggnadsinvesteringarna pekade mot en väsentlig nedgång under den kommande vintern, frisläpptes återigen fonderna, denna gång för industrins investeringar i byggnader och maskiner. Liksom vid närmast föregående tillfälle utformades villkoren beträffande byggnadsinvesteringarna med tanke på att dessa skulle koncentreras till vinterhalvåret. Uppläggningen var dock denna gång något annorlunda. Enligt de riktlinjer som lades upp för tillståndsgivningen i enskilda fall skulle fondmedel kunna ianspråktas för byggnadsprojekt som påbörjades efter kungörandet av fondfrisläppet men endast med avseende på kostnader nedlagda under tiden fr. o. m. oktober 1967 t. o. m. mars 1968. I de tillstånd som sedan meddelades företagen föreskrevs vidare som villkor för investeringsfondens ianspråktagande, att byggnadsarbetet påbörjades och bedrevs i samråd med vederbörande länsarbetsnämnd och i enlighet med tidsplan som nämnden godkänt. Totalt meddelades i samband med detta fondfrisläpp tillstånd att ianspråkta investeringsfonder för byggnadsinvesteringar kostnadsberäknade till 926 milj. kr., varav 663 milj. beräknades komma att falla på vinterperioden.

Ett nytt fondfrisläpp med liknande utformning tillkännagavs i april 1968. Detta frisläpp kom således att gälla vinterperioden 1968—69. Tillstånd att använda fondmedel lämnades i samband därmed för byggnadsinvesteringar till en sammanlagd beräknad kostnad av 504 milj. kr., varav 375 milj. väntades komma att upparbetas under vinterhalvåret.

Karakteristiskt för de fondfrisläpp som genomförts i konjunkturutjämnande syfte under 1960-talet har, som framgått av den lämnade redogörelsen, varit en strävan att koncentrera sysselsättningseffekten till det närmast framförliggande vinterhalvåret. Möjligheterna att med någon större grad av säkerhet förutse konjunkturutvecklingen begränsas i stort sett till den närmaste tolvmånadersperioden, och erfarenhetsmässigt blir en konjunkturavmattning inom byggnadsbranschen särskilt kännbar under vintern. Med hänsyn till företagens planering måste vidare ett fondfrisläpp för att få avsedd effekt tilllkännages åtminstone ett halvår innan det går i verkställighet. Det har med dessa utgångspunkter bedömts motiverat att så långt möjligt avgränsa verkningarna av frisläppen på det sätt som skett.

Användningen av investeringsfonderna som lokaliseringspolitiskt styrmedel har haft betydande omfattning. Från år 1963 till hösten 1969 har för detta ändamål lämnats tillstånd att ta fondmedel i anspråk för investeringar om sammanlagt 3 600 milj. kr. Beloppet innefattar både maskiner och

byggnader och belöper sig med 460 milj. på det fondfrisläpp för investeringar i stödområdet som gällde under tiden juli 1963—juni 1965 och med återstoden på medgivanden som i enskilda fall lämnats av Kungl. Maj:t under tiden april 1964—november 1969. I sistnämnda fall har tillstånden att utnyttja fonderna ofta inneburit att företagen kunnat använda fonderna såväl för investeringar inom stödområdet som för andra investeringar. Besluten har dock haft den karaktären att fondmedel kunnat användas för högst 75 % av investeringskostnaderna samt att det särskilda investeringsavdraget inte kunnat åtnjutas.

4.2.3 Erfarenheter

Fördelarna av ett medgivande att använda investeringsfonden kan från företagets synpunkt hänföras till tre skilda poster. För det första erhåller företaget genom utbetalningen av den på riksbanken insatta fonddelen likvida medel för en väsentlig del av investeringen. För det andra medför detta omedelbara tillskott av medel räntevinster i förhållande till alternativet av de framtida skattereduktioner som erhålls genom avskrivning av investeringen under en följd av år. Till denna räntevinst läggs slutligen vinsten av det extra investeringsavdraget med 10 % av ianspråktagna fondmedel.

Investeringarnas normala avskrivningstid blir i stor utsträckning bestämmande för lönsamheten av att utnyttja investeringsfonden. Under förutsättning av en normal avskrivningstid av fem år, en kalkylränta på 6 % och en kommunal skattesats på 20 % kan vinsten av att utnyttja investeringsfondsmedel för ett aktiebolag beräknas uppgå till ca 7 % av investeringskostnaden. Om den normala avskrivningstiden är 50 år, blir vinsten under i övrigt samma förutsättningar ca 35 %. Det är således betydligt förmånligare att använda fondmedel för byggnadsinvesteringar än för maskininvesteringar.

Beträffande utfallet av de fondfrisläpp för byggnadsinvesteringar som gjordes åren 1958, 1962 och 1967 kan vissa uppgifter hämtas från de regelbundet återkommande byggnadsinventeringarna, där de med fondmedel finansierade projekten särredovisats. I följande sammanställning återfinns från olika inventeringstillfällen uppgifter om pågående byggnadsvolym (milj. kr.) och sysselsättning vid dessa projekt.

Fondfrisläpp åren	Tidpunkt för inv.	Byggnadsvolym milj. kr.	Antal sysselsatta
1958—59			
	1958 nov	172	2 000
	1959 feb	320	4 000
	aug	570	6 400
	1960 feb	590	6 700
	aug	650	6 000
1962—63			
	1962 nov	870	8 200
	1963 feb	940	10 200
	aug	670	5 700
1967—68			
	1967 nov	484	4 000
	1968 feb	509	5 000
	aug	423	2 900

Källa: arbetsmarknadsstyrelsen.

Som framgår av sammanställningen avviker sysselsättningseffekten i samband med det första fondfrisläppet väsentligt från vad som registrerades åren 1962—63 och 1967—68. Uppgången i sysselsättningen vid de fondfinansierade projekten kom främst att ligga på andra halvåret 1959 och tiden därefter. Den sammanföll därmed med den allmänna, förhållandevis starka konjunkturuppgången. Vid de två övriga tillfällena uppnåddes maximal sysselsättningseffekt på den närmast efter fondfrisläppet följande vintern, dvs. då konjunkturavmattningen kan förutsättas ha varit starkast känd inom byggnadssektorn. Den år 1968 beslutade upprepningen av fondfrisläppet gav inte samma effekt som året innan. Under perioden den 2 maj 1968—den 15 april 1969 hade medgivanden att ianspråkta investeringsfond för byggnadsinvesteringar lämnats för en sammanlagd investeringskostnad

av 504 milj. kr., vilket är betydligt mindre än det för motsvarande period året innan registrerade beloppet.

De angivna sysselsättningstalen avser bruttoeffekten av insatsen av investeringsfonder, dvs. sysselsättningen vid samtliga med fondmedel genomförda investeringar. I en hel del fall kan naturligtvis förutsättas, att investeringen skulle ha kommit till stånd även utan hjälp av investeringsfond. I anslutning till fondfrisläppet åren 1962—63 har emellertid en särskild undersökning beträffande nettoeffekten genomförts inom konjunkturinstitutet och publicerats under titeln Investment Funds in Operation, Occasional Paper 2. Följande tablå över brutto- och nettoeffekten på sysselsättningen har hämtats ur denna redogörelse, som baseras på en enkät till de investerande företagen.

	Brutto-effekt enl. AMS' inventeringar	Brutto-effekt enl. undersökningen	Netto-effekt enl. undersökningen
1962 aug	1 300	1 900	800
nov	8 200	8 000	4 900
1963 feb	10 200	9 600	5 700
maj	8 200	7 500	2 900
aug	5 700	5 600	600

Som framgår av tabellens sista kolumn var nettoeffekten på sysselsättningen av investeringsfondernas användning betydligt mera koncentrerad än vad som framgick av de förut redovisade bruttotalen.

Beträffande de realiserade och de alternativt (under förutsättning av normal finansiering) planerade igångsättningstiderna föreligger följande data från enkäten.

	Före 1962	1962				1963				Senare än 1963
		1 kv	2 kv	3 kv	4 kv	1 kv	2 kv	3 kv	4 kv	
Faktisk ingångsättning			14	268	410					
Planerad ingångsättning	7	2	29	125	149	13	88	37	16	226

Effekten av fondfrisläppet har som synes i några fall blivit senareläggning av starttiderna (beroende av förväntningar om ett frisläpp), men i majoriteten av fallen har resultatet blivit en tidigareläggning av investeringar, som i annat fall åtminstone delvis hade fått sin sysselsättningseffekt förlagd till den under försommaren 1963 begynnande konjunkturuppgången.

För frisläppningsperioden 1967—68 föreligger ingen motsvarande undersökning, men data om den genomförda byggnadsverksamheten tyder dock på en påtaglig fondeffekt även vid detta tillfälle. Enligt nationalräkenskaperna har byggnadsinvesteringarna inom gruvdrift och tillverkningsindustri (dvs. näringsgrenar där fonderna i huvudsak kunde användas) företett följande utveckling under senare år (säsongutjämnade tal, 1959 års penningvärde).

År:	1966				1967				1968			
kv:	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Milj. kr.	445	481	496	512	470	445	449	478	608	413	436	351

Den höjning som noteras första kvartalet 1968 ligger i varje fall väl i linje med antagandet om en positiv fondeffekt. Summeras investeringstalen för 4:e och 1:a kvartalen (vinterhalvåret), finner man en inte oväsentlig uppgång i investeringsvolymen från vintern 1966—67 till vintern 1967—68 trots att konjunkturavmattningen under den sistnämnda perioden var betydligt mera utpräglad.

Vad gäller de medgivanden som av lokaliseringspolitiska skäl lämnats att ta fondmedel i anspråk har ingen närmare analys gjorts beträffande den roll som de har spelat för de ifrågavarande investeringarnas genomförande. Att fondfrisläppet för stöd-

Tabell 4: 1. Fondbehållning i företag av olika storlek vid utgången av beskattningsåren 1965—1967

Storleksgrupper	1965 Mkr	%	1966 Mkr	%	1967 Mkr	%
över 1000 anst	2 035,5	60,9	2 096,8	58,7	2 218,5	58,2
500—999 "	241,2	7,2	259,2	7,3	266,3	7,0
300—499 "	252,2	7,5	272,2	7,6	232,5	6,1
200—299 "	202,2	6,1	226,9	6,4	242,9	6,3
100—199 "	177,8	5,3	201,8	5,6	245,4	6,4
55— 99 "	187.8	5,6	217,2	6,1	240,0	6,3
under 49 "	247,3	7,4	297,9	8,3	368,7	9,7
Summa	3 344,0	100,0	3 572,0	100,0	3 814,3	100,0

området åren 1963—1965 verksamt har bidragit till att under denna tid höja investeringstakten inom området torde dock vara en allmän uppfattning. De av Kungl. Maj:t i enskilda fall lämnade medgivandena att använda fonderna i samband med lokaliseringar till stödområdet har lämnats efter förhandlingar med företagen och kan från den synpunkten förutsättas ha spelat en viktig roll för företagens dispositioner.

4.2.4 Anslutningen till investeringsfonderna

Antalet företag med investeringsfonder för konjunkturutjämning har varit i ständig tillväxt sedan år 1955. Det uppgick vid utgången av år 1967 till 3 126. Det avsatta fondbeloppet var samtidigt totalt 3 814 milj. kr. Huvuddelen därav, 3 063 milj. kr. kom på industri- och bruksföretag. Även i relation till genomförda investeringar har, som framgår av nedanstående tablå, fonderna sin största betydelse inom industrin.

Sektor[1]	Priv. bruttoinvesteringar 1967 enl. nationalräkensk.[2] milj. kr.	Kvarstående fondavsättningar 31.12.1967 milj. kr.
Industri	9 061	3 063
Handel m. m.	2 225	405
Kraft- och belysningsverk	927	241
Övrigt	5 513	105

[1] Sektorsangivningen i fondstatistiken skiljer sig något från den i nationalräkenskaperna
[2] Exkl. bostäder och fritidshus

De stora företagen har av flera skäl, däribland en långsiktig investeringsplanering, de bästa förutsättningarna att effektivt utnyttja de förmåner som systemet med investeringsfonder erbjuder. Större delen av de avsatta fonderna återfinns också hos företag med minst 1 000 anställda. Fonderna har dock under senare år vunnit terräng även bland mindre företag. Som framgår av tabell 4: 1 har den starkaste tillväxten av fondbehållningen skett hos företag med mindre än 300 anställda.

Fortfarande är dock avsättningarna till investeringsfond begränsade huvudsakligen till företag av viss storlek. Att så är förhållandet framgår av de i tabell 4: 2 sammanställda uppgifterna om dels antalet aktiebolag, dels antalet fondinnehavare inom olika näringsgrenar och storleksklasser. Bland företagen med minst 50 anställda där aktiebolag är den helt dominerande företagsformen, är andelen fondinnehavare relativt betydande. Tillgången till investeringsfonder är dessutom större bland dessa företag än vad som framgår av de angivna talen. Möjligheter finns nämligen att överföra fondmedel mellan moder- och dotterbolag. Bland de mindre företagen är andelen fondinnehavare mycket liten.

Även om nyssnämnda förhållande får anses utgöra en svaghet i systemet med investeringsfonder svarar dock de större företagen för en mycket stor andel av byggnadsvolymen. I följande tablå sammanställs industrins byggnadsinvesteringar år 1967 fördelade på företag av olika storlek med en

Tabell 4: 2. Antal aktiebolag år 1965 och antal företag med investeringsfonder år 1967

Näringsgren	Storleksklasser (antal anställda) —49	50—99	100—199	200—499	500—	Antal fondinnehavare 1967
Jord- o. skogsbruk m. m.	458	13	4	3	1	16
Gruvor, mineralbrytning	161	11	10	3	2	21
Tillverkning, industri	10 402	1 061	575	373	256	1 974
Byggnadsindustri	3 918	318	132	49	47	124
El-, gas-, vatten- o. renhållningsverk	191	8	8	5	1	46
Handel, bank o, försäkringsväsen	15 758	453	228	93	40	818
Samfärdsel m. m.	1 957	106	49	36	20	127
Förvaltning o. tjänster	6 971	193	89	27	25	—
Summa	39 816	2 163	1 095	589	392	
Därav tillverkningsindustri, handel m. m.	26 160	1 514	803	466	296	
Antal fondinnehavare	1 741	588	357	256	214	3 126

motsvarande fördelning av investeringsfonderna. Den sistnämnda fördelningen har dessvärre kunnat erhållas endast för samtliga fonder tillsammantagna, varför jämförelsen haltar något. De redovisade siffrorna visar emellertid en stark följsamhet mellan investeringsandel och fondandel i de olika storleksgrupperna. Mera påtaglig underrepresentation i fråga om fondinnehav finner man bara i den lägsta storleksgruppen, den med mindre än 50 anställda.

Företagsstorlek antal anställda	Industrins byggnadsinvesteringar 1967 Milj. kr.	%	Samtliga fonder 31.12.1967 Milj. kr.	%
0— 49	325	15,6	369	9,7
50— 99	139	6,7	240	6,3
100—199	136	6,5	245	6,4
200—499	243	11,7	475	12,4
500—	1 242	59,6	2 485	65,2
Summa	2 085	100,0	3 814	100,0

4.3 *Statliga investeringsbidrag och statliga lån till kommunalt byggande*

Statliga bidrag utgår till investering för och drift av olika kommunala verksamheter. Existensen av statliga driftbidrag kan självfallet — på lång sikt — ha en styrande effekt på investeringarna. I det följande behandlas emellertid enbart investeringsbidragen med dessas direkta anknytning till investeringarna. Dessutom berörs statliga lån till kommunala investeringar, något som dock förekommer i obetydlig omfattning.

Enligt den kommunala finansstatistiken fördelar sig de statliga investeringsbidragen i huvudsak på de i följande tabell specificerade ändamålen.

Tabell 4: 3. Statliga investeringsbidrag till kommunerna år 1967, milj. kr.

	Byggnadsinvesteringar	Statsbidrag
Statsbidragsberättigade vägar	352	298
Vattenverk	500	55
Avloppsverk	502	38
Skolor	922	224
Hälso- och sjukvård	795	98
Övrigt	2 422	165
Summa	5 493	878

I finansstatistiken kan inte olika typer av investeringsbidrag särskiljas. Sålunda ingår exempelvis i tabellen statsbidrag till kommunala beredskapsarbeten till ett belopp överstigande 100 milj. kr., men vilka sektorer just detta — i första hand säsong- och konjunkturstyrande — medel berört kan bara till en del fastställas. Vidare kan man heller inte i finansstatistiken urskilja just de investeringar som är länkade till investe-

ringsbidragen, alltså bestämma omfattningen av de investeringar som till någon del finansieras med statsbidrag.

De större bidragens storlek utgjorde enligt uppgifter från den statliga budgeten över anslagsförbrukningen i milj. kr. budgetåret 1968/69:

Bidrag till	
byggande av kommunala vägar och gator	277
byggnadsarbeten inom skolväsendet m. m.	314
avloppsreningsverk m. m.	80
anordnande av kliniker för psykiskt sjuka	71
anordnande av barnstugor	38
beredskapsarbeten	146
Summa	926

Dessa större bidrag torde svara för uppskattningsvis 4/5 av samtliga statliga investeringsbidrag till kommunalt byggande. Resterande femtedel består av ett flertal små bidrag, av vilka vissa har en avsevärt styrande effekt men ändå genom sin obetydliga storlek saknar intresse i styrmedelsdiskussionen. Hit hör exempelvis bidragen till anordnande av skyddade verkstäder, till skyddsrum, till elevhem och till småbåts- och fiskehamnar.

4.3.1 Gällande bestämmelser m. m.

I det följande redovisas de större investeringsbidragens konstruktion.

Bidrag till byggande av kommunala vägar och gator utgår med 85 eller 95 % av kostnaden och avser genomfartsleder och andra viktigare vägar i de kommuner, huvudsakligen städer, som är egna väghållare. För varje år fastställer statsmakterna en bidragsram. Bidragen fördelas på projekt enligt en femårig fördelningsplan, som fastställs av vägverket och som revideras vart tredje år.

Bidrag till byggnadsarbeten inom skolväsende m. m. utgår med 35—45 %, olika beroende på kommunernas skatteunderlag, för permanenta lokaler och med ett fast belopp per kvadratmeteryta för provisoriska lokaler. I genomsnitt räknar man med att bidragsandelen är 34 %.

Kommunerna lämnar ansökningar om statsbidrag till länsskolnämnderna. Dessa rangordnar projekten efter angelägenhetsgrad och lämnar uppgifterna vidare till skolöverstyrelsen, som löpande utarbetar skolbyggnadsplaner för de närmaste fem åren. Skolöverstyrelsen föreslår Kungl. Maj:t en investeringsram som motsvarar totala kostnaderna för de projekt, som skolöverstyrelsen anser så angelägna att de bör igångsättas under ifrågavarande budgetår. Tidigare fastställde statsmakterna investeringsramar för ett budgetår i sänder. Senare år har man utöver investeringsramen för det aktuella budgetåret fastställt även planeringsramar för ytterligare fyra budgetår. Planeringsramarna utgör en del av de slutliga investeringsramarna och syftar till att främja en mer långsiktig skolbyggnadsplanering. På grundval av planeringsramarna kan skolöverstyrelsen i god tid lämna förhandsbesked om statsbidrag så att ett förbilligande av skolbyggandet främjas genom teknisk och administrativ rationalisering och samordning. De planeringsramar, som uppställdes år 1969 för budgetåren 1970/71—1973/74, uppgick till 380, 380, 100 samt 100 milj. kr.

Med undantag för särskolor gäller att igångsättning inte får ske förrän beslut om statsbidrag föreligger. Syftet är att genom kontroll av ritningar och kostnadsberäkningar se till att byggnadernas utförande överensstämmer med statsmakternas intentioner.

I regleringsbrev brukar föreskrivas (varje år) att lokala och regionala skolmyndigheter, i syfte att garantera skolbyggandet en jämn och tillräcklig försörjning av arbetskraft, bör nära samverka med arbetsmarknadsorganen, främst länsarbetsnämnderna. Vidare föreskrivs att investeringsramarna bör utnyttjas på ett sådant sätt att skolbyggnadsverksamheten i största möjliga utsträckning bidrar till säsongutjämning i arbetsmarknadens behov av arbetskraft.

I regleringsbrev brukar vidare föreskrivas att skolöverstyrelsen får, med syfte att främja säsongutjämning av arbetskraftsbehovet, medge igångsättning av större byggnadsprojekt utöver investeringsramen i den omfattning Kungl. Maj:t på skolöverstyrelsens förslag bestämmer utan hinder av att beslut

om statsbidrag för byggnadsföretagen inte kan meddelas förrän under påföljande budgetår.

Skolöverstyrelsen skall vid planeringen av skolbyggnadsverksamheten samråda med arbetsmarknadsstyrelsen.

Bidrag till avloppsreningsverk m. m. utgår med mellan 30 och 50 % beroende på reningsgraden. För varje budgetår anger statsmakterna en ram för bidragsgivningen. För budgetåret 1969/70 har denna i statsverkspropositionen satts till 50 milj. kr. Från samma anslag utgår dessutom ett äldre under avveckling varande bidrag (tidigare utgick bidrag till både vatten- och avloppsanläggningar).

Bidrag till anordnande av kliniker för psykiskt sjuka utgår med vissa belopp per vårdplats. Bidraget utgår i enlighet med avtalet om landstingens och storstädernas övertagande av mentalsjukvården från staten, i vilket anges en ram för perioden 1967—1971.

Bidrag till anordnande av barnstugor utgår med ett visst belopp per plats för ny-, om- eller tillbyggnad eller inköp av byggnad för barnstuga. Dessutom kan statligt lån utgå. Tillsammans täcker bidrag och eventuellt lån vanligen hela eller nästan hela kostnaden. Bidragens omfattning per budgetår bestäms genom den av statsmakterna fastställda anslagsramen.

För bestämmelserna rörande statsbidrag till kommunala beredskapsarbeten har i det föregående redogjorts i avsnitt 3.4.1. Budgetåret 1968/69 fick kommunerna sammanlagt 146 milj. kr. i sådana bidrag.

Statens *långivning* till kommunerna är av obetydlig omfattning. Under budgetåret 1968/69 var utbetalningen från de fyra dominerande låneanslagen till kommunerna av storleksordningen 115 milj. kr. Fr. o. m. år 1970 försvinner det största lånet, som avser sjukhem för långvarigt sjuka och som budgetåret 1968/69 uppgick till omkring 80 milj. kr. Övriga tre större låneanslag avser barnstugor, kommunala markförvärv samt allmänna samlingslokaler.

4.3.2 Erfarenheter

I det följande bortses från beredskapsarbeten, som behandlas i ett särskilt avsnitt (3.4).

Säsongutjämning

De statliga investeringsbidragen till kommunerna saknar i regel inriktning på säsongmässig styrning.

För det kommunala skolbyggandet med statsbidrag är emellertid som nämnts föreskrivet att detta skall bedrivas så att det i största möjliga mån bidrar till säsongutjämning samt att samverkan skall ske med arbetsmarknadsorganen. Innebörden av föreskrifterna är att skolbyggandet skall vara inordnat i den allmänna sysselsättningsplaneringen för byggnadsmarknaden.

En bestämmelse vad avser skolbyggandet är dock direkt inriktad på att i systemet med budgetårsvisa igångsättningsramar infoga en säsongmässig styrning. Större projekt som är avsedda att inrymmas i nästkommande års budgetram kan enligt denna bestämmelse påbörjas tidigare, då detta är motiverat för att främja en säsongutjämning av arbetskraftsbehovet.

Konjunkturstyrning

Motiven för de statliga investeringsbidragen har inte varit konjunkturutjämnande styrning. Med ett mycket väsentligt undantag, statsbidraget till skolbyggande, har bidragen knappast heller utnyttjats för konjunkturstyrning.

Fastställandet av bidragsramarna för *statsbidragsberättigade kommunala vägar* torde i stor utsträckning ske utan hänsyn till konjunkturaspekter. De budgetårsvisa ramarna, som varit oförändrade under perioden 1966—1969, ingår i ett mer långsiktigt planeringssammanhang.

För statsbidragsberättigade vägar har de fastlåsta bidragsramarna utgjort en broms på investeringsvolymen. Att så är förhållandet tyder den kö av vägbyggen på, som väntar på bidrag för att kunna påbörjas. Denna kö har växt under senare år till följd av att bidragsramen hållits oförändrad samtidigt som efterfrågan på bidrag stigit, till

Tabell 4: 4. Anslagsramar och nedlagda kostnader för statsbidragsberättigade vägar

År	Anslagsramar, milj. kr.	Redovisade kostnader milj. kr.	Relation anslag/kostnad %
1961	115	153	75
1963	153	217	71
1963	180	234	77
1964	215	310	69
1965	230	355	65
1966	270	452	60
1967	270	460	59
1968	270	451	60

en del sammanhängande med ökade byggnadskostnader.

Å andra sidan har styrningen inte varit fullständig. I tabell 4: 4 jämförs bidragsramen med den faktiska utvecklingen. I siffrorna ingår förutom kostnader för vägbyggande även marklösen. Beredskapsarbeten ingår ej. Dessa berör städerna endast i mycket liten grad och ändrar knappast bilden vare sig de tas med eller ej.

För det första kan ur tabellen utläsas att bidragsfinansieringen under hela 1960-talet legat lägre än de 85—95 % som enligt bestämmelserna kan utgå. Det betyder att kommunerna i stor omfattning bekostar detta slag av vägbyggen med egna medel. För det andra visar tabellen att en ökning av den kommunalt finansierade delen har skett under andra hälften av 1960-talet.

Man kan således i detta fall konstatera att inte ens ett så högt bidrag som 85—95 % av kostnaden haft full styrningseffekt — efterfrågan inom sektorn har stigit alltför mycket i förhållande till bidragsramarna. Existensen av en statsbidragskö får dock anses utgöra ett bevis för att investeringsvolymen kan konjunkturvarieras med hjälp av förändringar i bidragsramarna.

Ramarna för *skolbyggandet* omfattar praktiskt taget allt byggande för det allmänna skolväsendet och yrkesskolväsendet. Lokalanskaffning utan statsbidrag förekommer endast i undantagsfall. Utöver investeringsramarna har dock vissa skolbyggen utförts som beredskapsarbeten, till vilka således arbetsmarknadsstyrelsen beviljat statsbidrag.

Vid fastställandet av investeringsramarna för skolbyggandet torde det vanliga vara att relativt stor hänsyn tas till konjunkturanpassningen. Därtill görs som nämnts ibland rent konjunkturpolitiskt motiverade påslag på investeringsramarna under löpande budgetår.

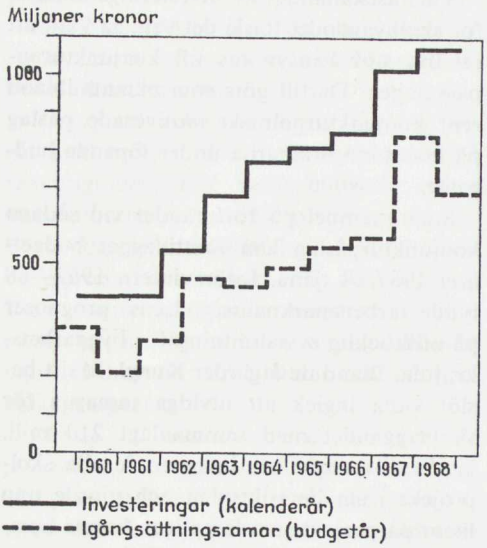
Som exempel på förfarandet vid sådana konjunkturpåslag kan ramtillägget budgetåret 1967/68 tjäna. Inför vintern 1967—68 tydde arbetsmarknadsstyrelsens prognoser på otillräcklig sysselsättning för byggarbetskraften. Bland de åtgärder Kungl. Maj:t beslöt vidta ingick att utvidga ramarna för skolbyggandet med sammanlagt 210 milj. kr. Skolöverstyrelsen inventerade alla skolprojekt i sin långsiktsplan och gjorde upp listor på projekt som lämpligen kunde komma i fråga för igångsättning. Från dessa listor valde så arbetsmarknadsstyrelsen ut de objekt som med hänsyn till storlek och läge var lämpade för igångsättning i olika regioner. Hänsyn kunde sålunda tas till regionalt skiljaktiga sysselsättningslägen.

Det kan ha sitt intresse att något försöka se hur skolbyggandet utvecklats under 1960-talet i förhållande till konjunkturen.

Reformerna på skolområdet har under 1960-talet lett till ett starkt ökat skolbyggande. Investeringsramarnas (= igångsättningsramarnas) tillväxt under den senaste tioårsperioden belyses i diagram 4: 1. I diagrammet har också kommunernas skolinvesteringar enligt de uppgifter kommunerna redovisar till statistiska centralbyrån lagts in. Igångsättningsramarna är angivna budgetårsvis och investeringarna per kalenderår (se nästa sida).

Expansionen har på det hela taget skett på ett sådant sätt att konjunkturutjämning främjats. Vid konjunkturdämpningen år 1962 ökades igångsättningsramarna, framför allt budgetåret 1962/63 då ett extra konjunkturpåslag med 40 milj. kr. gjordes. Därpå, under den följande högkonjunkturperioden, minskades igångsättningsramen budgetåret 1963/64 och gavs de följande budgetåren endast moderata ökningar. Budget-

Diagram 4: 1. Skolbyggandet, igångsättningsramar och utförda investeringar



året 1967/68 ökades igångsättningsramen kraftigt — som nämnts gjordes ett konjunkturpolitiskt motiverat tillägg på 210 milj. kr. Den därefter sänkta igångsättningsramen innebar fortsatt motkonjunkturell anpassning.

Investeringskurvan visar inte riktigt samma bild. Den under lågkonjunkturåret 1962 inledda investeringsexpansionen fortsatte i oförminskad takt under år 1963. Till en del var detta ett åsyftat resultat — med det extra tillägget budgetåret 1962/63 avsåg man att stärka sysselsättningen framför allt under vintern 1962/63, varvid naturligen mycket av aktiviteten kom att falla på år 1963. Investeringsexpansionen fortsatte emellertid även in i högkonjunkturen år 1964, trots att igångsättningsramarna hölls tillbaka. Investeringsökningen år 1964 torde delvis få ses som en eftersläpande effekt av de tidigare igångsättningsökningarna. I den fortsatta högkonjunkturen år 1965 upphörde skolbyggnadsexpansionen. Den måttliga ökning som anges i diagrammet motsvarar ungefärligen prisökningen — i diagrammet är såväl igångsättningsramar som investeringar angivna i löpande priser. Under recessionsperioden 1967—1968 ökade skolinvesteringarna starkt det första året men därefter endast svagt.

Statsbidraget till byggande av *psykiska kliniker* utgår enligt en ram för perioden 1967—1971. De individuella budgetåren däremot är inte ramstyrda. I och med att en betydande reservationsmedelsuppbyggnad har skett kan inte heller de budgetårsvisa anslagen anses ha någon styrande effekt på investeringarna per budgetår.

De övriga större investeringsbidragen, till *avloppsreningsverk* och till *barnstugor,* torde ha en styrande effekt såtillvida att variationerna i bidragsramarna ger ett visst utslag i investeringsvolymen.

Sammanfattningsvis kan om statsbidragen som konjunkturstyrande medel konstateras att det endast är bidraget till skolbyggandet som använts i detta syfte. Konjunkturstyrningen har här varit aktiv under 1960-talet, och detta har varit så mycket mer betydelsefullt som skolbyggandet har en avsevärd omfattning — drygt en miljard kr. år 1968 motsvarande 15 % av kommunernas byggnadsinvesteringar. Övriga statsbidrag till kommunerna (bortsett från beredskapsarbeten) har knappast använts som konjunkturstyrande medel. Av dessa bidrag har utan tvivel några en viss investeringsstyrande effekt på så kort sikt att konjunkturstyrning skulle kunna åstadkommas. Hit hör bidragen till vägar, barnstugor och i någon mån avloppsreningsverk. Dessa bidrag styr uppskattningsvis omkring 5 % av kommunernas byggnadsinvesteringar. Inklusive skolbyggandet skulle alltså åtminstone 1/5 av kommunbyggandet kunna sägas vara beroende av statliga investeringsbidrag på ett sådant sätt att konjunkturmässig anpassning skulle kunna åstadkommas genom variationer i bidragsramarna.

Regional styrning

Någon specifik regional styrning syftar inte de statliga investeringsbidragen till. Fördelningen av bidragen torde följa investeringsbehovens regionala fördelning. Avvikelser från detta förekommer i vissa fall när investeringar tidigareläggs av arbetsmarknadsskäl. Då är det emellertid inte i främsta rummet regionalpolitiska hänsyn utan det mera kortsiktiga syftet att skapa balans på

arbetsmarknaden som är vägledande för styrningen.

Sektorstyrning

Motiven för de statliga bidragen till kommunala investeringar varierar. Beträffande vägarna torde bidragen motiveras av att byggandet av de vägar till vilka bidrag utgår kan ses som en statens angelägenhet, vilken emellertid fullgörs av de ifrågavarande kommunerna. Beträffande bidraget till skolbyggandet har olika motiv anförts, bl. a. kostnadsutjämnings- och samordningsskäl. Många bidrag, som de till avloppsreningsverk och barnstugor, kan ses som rena stimulansbidrag och får förutsättas påverka byggnadsvolymen i positiv riktning. Motsvarande effekt kan skäligen förväntas även i andra fall, där bidraget är av någon storlek.

Storleken av denna påverkan kan inte beläggas erfarenhetsmässigt, eftersom den byggnadsvolym som skulle ha kommit till stånd i ett läge utan statsbidrag aldrig är känd. Vad beträffar den återhållande effekten av rambegränsade bidrag tyder erfarenheterna från bl. a. vägbyggandet på att när efterfrågan inom en sektor stiger kraftigt i förhållande till bidragsramarna så kan följden som här bli ett ökat byggande utan statsbidrag (se tabell 4: 4).

4.4 *Lokaliseringsstöd*[1]

Sedan juli 1965 lämnas statligt lokaliseringsstöd i form av bidrag och lån med syfte att främja en från samhällets synpunkt önskvärd lokalisering av näringslivet. I huvudsak har detta medel inriktats på industriinvesteringar. Det har också i begränsad utsträckning kommit i fråga för uppförande av turistanläggningar. Närmare regler för medlets användning, vilken hittills haft karaktären av försöksverksamhet, återfinns i kungörelsen (1965: 101) om statligt lokaliseringsstöd.

4.4.1 Gällande bestämmelser, administration

Lokaliseringsstöd utgår i första hand inom det s. k. norra stödområdet, innefattande Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Gävleborgs, Kopparbergs, Värmlands, Älvsborgs och Göteborgs och Bohus län. Avgränsningen gäller i stort sett regioner med en långsiktig tendens till vikande sysselsättningsunderlag och högre arbetslöshet än i övriga delar av landet. I särskilda fall kan lokaliseringsstöd utgå även utanför stödområdet, t. ex. vid sysselsättningssvårigheter i samband med industrinedläggelse eller när speciella skäl talar för att en industriort med ensidigt näringsliv bör tillföras ytterligare industriföretag. Generellt gäller, att lokaliseringsstöd skall komma i fråga endast på orter med goda förutsättningar för den berörda verksamhetens bedrivande.

Som nyss nämnts utgår stödet i form av bidrag och lån. Bidrag kommer i fråga endast för den del av investeringarna som belöper sig på byggnader och anläggningar. Bidraget utgör högst 35 % eller, om särskilda skäl föreligger, högst 50 % av byggnadskostnaden. Lokaliseringslån, som utgår till såväl byggnadsinvesteringar som anskaffning av maskiner och verktyg, kan såtillvida även innefatta en subvention som att räntefrihet, om särskilda skäl föreligger, kan beviljas för högst tre år. Det sammanlagda lokaliseringsstödet utgår i regel inte med högre belopp än vad som motsvarar 2/3 av den sammanlagda investeringskostnaden.

Administrationen av lokaliseringsstödet är förlagd till tre plan, länsstyrelse, arbetsmarknadsstyrelsen och Kungl. Maj:t (inrikesdepartementet). I sin egenskap av regionalt planeringsorgan ombesörjer länsstyrelsen utrednings- och planeringsverksamhet inom länet och handlägger som ett led i denna verksamhet ärenden rörande lokaliseringsstöd. Till länsstyrelsen har knutits ett planeringsråd vilket som rådgivande organ deltar i länsstyrelsens handläggning av dessa ärenden. I rådet ingår dels fyra av Kungl.

[1] Förslag till riktlinjer för den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten har lagts fram i prop. 1970: 75. I en samtidigt framlagd PM föreslås lokaliseringssamråd som ett nytt regionalpolitiskt medel.

Maj:t utsedda ledamöter, som skall vara väl förtrogna med arbetsmarknaden, näringslivet och förhållandena i övrigt inom länet, dels fem av landstinget valda ledamöter med kommunal erfarenhet och representerande olika delar av länet.[1] Länsstyrelsen yttrar sig i samtliga ärenden rörande lokaliseringsstöd.

Beslut i lokaliseringsstödsärenden fattas av arbetsmarknadsstyrelsen, om de ifrågavarande investeringarna är förlagda till norra stödområdet, investeringskostnaden understiger tre milj. kr. och den ifrågavarande verksamheten skall bedrivas av svensk medborgare eller svensk juridisk person. I övriga fall fattas besluten av Kungl. Maj:t, som även handlägger ärenden beträffande vilka länsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen stannat vid olika uppfattning. Inom såväl arbetsmarknadsstyrelsen som inrikesdepartementet finns särskilda enheter organiserade för handläggning av de ifrågavarande ärendena.

4.4.2 Erfarenheter

För den femåriga försöksperiod som började i och med budgetåret 1965/66 fastställde riksdagen en totalram för lokaliseringsstödet om sammanlagt 800 milj. kr. Av detta belopp förutsattes 500 milj. kr. utgå i form av lån och 300 milj. kr. såsom bidrag. Totalramen har sedermera i omgångar höjts till 1 125 milj. kr. varav 900 milj. kr. som lån. Bidragsramen har med hänsyn till utgiftsbelastningen sänkts från 300 till 225 milj. kr.

Fram t. o. m. juni 1969 hade investeringar med hjälp av lokaliseringsstöd beslutats till ett sammanlagt belopp av 1 646 milj. kr., varav 866 milj. kr. belöper sig på byggnadsinvesteringar. Lokaliseringsstödet uppgick till 893 milj. kr., innefattande 170 milj. kr. i bidrag och 723 milj. kr. i lån. Bidragets andel av de totala byggnadsinvesteringarna utgjorde således ca 20 %. Hur lånesumman fördelar sig på byggnader och maskiner framgår inte av tillgänglig statistik. Av det totalt investerade beloppet utgjorde den emellertid 44 %. Det sammanlagda lokaliseringsstödets andel av de totala investeringarna var drygt hälften.

Drygt 70 % av den genom lokaliseringsstöd påverkade investeringsvolymen (inklusive byggnads- och maskininvesteringar), har gällt utbyggnad av redan existerande företag. Någon påverkan av investeringens geografiska förläggning, vilken förutsätter att en motsvarande investering utan stöd skulle ha förlagts någon annanstans, torde i dessa fall endast undantagsvis ha kommit i fråga. Däremot kan man på goda grunder anta, att lokaliseringsstödet på de ifrågavarande orterna har lett till en snabbare utbyggnad än vad som eljest skulle ha ägt rum.

Återstoden av den påverkade investeringsvolymen, 28 %, hänför sig till nyetablerade företag. I varje fall beträffande dessa har det funnits förutsättningar för att i samband med att stödet beviljats diskutera alternativa lokaliseringsorter. Den regionala styrningen kan därför i dessa fall sägas ha innefattat ytterligare ett moment, nämligen förutom expansion på en ort även ett samtidigt undandragande av motsvarande investeringar från någon annan ort.

Ekonomiska stödåtgärder för att främja industriutbyggnaden inom vissa regioner har tillämpats under hela 1960-talet. Via företagareföreningarna över hela landet har lämnats kreditstöd i olika former för att främja hantverk och småindustri, bl. a. enligt kungörelsen (1960: 372) om statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri. Sysselsättnings- och på senare tid även lokaliseringssynpunkter har beaktats särskilt i denna verksamhet. Från Norrlandsfonden, som uppbyggts av vinstmedel från LKAB, har bl. a. bidrag och lån lämnats för att främja nybildad eller expanderande verksamhet som bedömts vara av betydelse för det norrländska näringslivet.

Sedan år 1963 har en intensifiering av de lokaliseringspolitiska insatserna ägt rum. De har förutom det år 1965 införda statliga lokaliseringsstödet innefattat dels medgivanden att ianspråkta investeringsfonder, dels

[1] Förslag till ny organisation av länsstyrelserna har lagts fram i prop. 1970: 103.

uppförande av industrianläggningar i form av beredskapsarbete. Huvuddelen av dessa stödåtgärder har gällt investeringar i skogslänen. Under tiden 1963—1967 finner man inom dessa län en relativt sett starkare utveckling av industrisysselsättningen än inom riket i övrigt. Om jämförelsen görs mellan riket och de fyra nordligaste länen, där lokaliseringsstödet har använts i särskilt stor utsträckning, finner man, att i dessa län var uppgången i industrisysselsättningen 7,6 % under den ifrågavarande perioden mot 0,7 % i hela riket. Det torde vara berättigat att sätta denna skillnad i samband med det ekonomiska stöd i olika former som lämnats för industriutbyggnad inom de nämnda länen.

4.5 *Vinterbidrag*

Användningen av ekonomiska medel i det uttalade syftet att främja en förläggning av byggnadsverksamhet till vintern begränsar sig väsentligen till de för det statligt belånade bostadsbyggandet utgående vinterbidragen.[1] Dessa utgör direkta subventioner avvägda med tanke på att kompensera för merkostnader som antas uppkomma genom att byggnadsarbete bedrivs vintertid.

4.5.1 Gällande bestämmelser

Vinterbidrag utformas något olika, beroende på om de utgår till flerfamiljshus eller till småhus. I det förra fallet beräknas de per m² våningS- och biutrymmesyta och varierar med byggnadsföretagets storlek, medan de i det senare fallet beräknas per hus. I övrigt är bidragsbeloppen i båda fallen beroende av tidpunkten för byggnadsarbetets påbörjande samt var i landet arbetet bedrivs. I sistnämnda hänseende uppdelas landet på vinterområden enligt följande.

1. Jämtlands län samt Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län norr och väster om järnvägen Långsele—Vännäs—Boden—Karungi, exklusive orter vid järnvägslinjen.

2. Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län söder och öster om järnvägen Långsele—Vännäs—Boden—Karungi, inklusive orter vid järnvägslinjen.

3. Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs län.

4. Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands och Skaraborgs län.

5. Kristianstads, Malmöhus, Blekinge, Kalmar och Gotlands län.

Flerfamiljshus

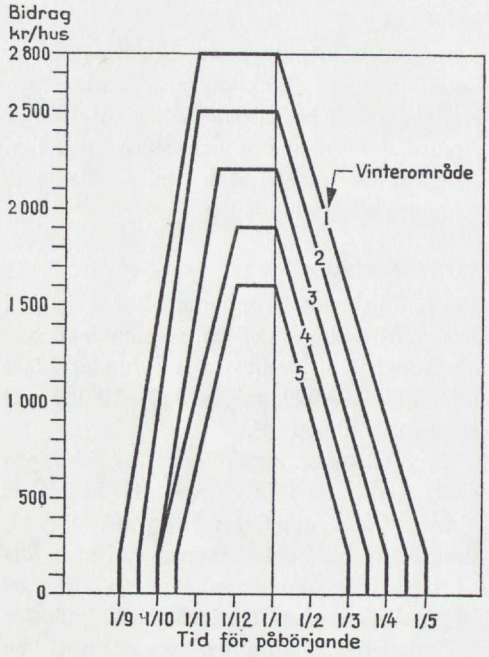
Flerfamiljshusen grupperas efter storlek i byggnadsföretag med en sammanlagd våningS- och biutrymmesyta resp. under 1 000 m², 1 000—3 999 m², 4 000—10 000 m² samt över 10 000 m².

Den närmare beräkningen av bidragen sker med ledning av särskilda för varje vinterområde uppgjorda diagram där bidragsbeloppen i enlighet med vad som förut sagts framkommer som en funktion av byggnadsföretagets storlek och tidpunkten för arbetenas påbörjande. Som exempel kan nämnas, att för byggnadsföretag om mindre än 1 000 m² utgår i *vinterområde 1* det högsta bidraget med 15 kr. per m² om arbetet påbörjas någon gång under månaderna november—december. Vid tidigare eller senare påbörjande sänks bidraget efter en glidande skala och utgör exempelvis 8 kr. vid påbörjande den 1 oktober. För större byggnadsföretag gäller lägre bidragsbelopp och även beträffande påbörjandet är förutsättningarna något annorlunda. Det maximala bidraget till byggnadsföretag om 4 000—10 000 m² är exempelvis 8 kr. per m² i vinterområde 1 och utgår där om byggnadsarbete påbörjats under tiden den 16 oktober—den 15 december. Till företag om mer än 10 000 m² utgår inget bidrag.

Bidragsbeloppen är lägre i de sydligare vinterområdena. Högsta belopp i *vinterområde 5* är 8 kr. per m² till byggnadsföretag om högst 1 000 m² och 4 kr. i storleksgruppen 4 000—10 000 m².

[1] Här bortses då från tillämpningen av investeringsfonderna som visserligen skett med stor hänsyn till säsongutvecklingen men som primärt aktualiserats på grund av behovet av *konjunkturutjämning*.

Diagram 4: 2. Beräkning av vinterbidrag för småhus



Småhus

Beräkningen av vinterbidrag till småhusbyggandet sker i anslutning till det här återgivna diagrammet. Som framgår av detta utgår i *vinterområde 1* en subvention med 2 800 kr. per småhus som påbörjas under tiden den 1 november—den 31 december. Lägsta förekommande belopp är 200 kr. som utgår om byggnadsarbete påbörjats den 1 september eller den 30 april. I de längre söderut belägna vinterområdena sänks bidragens maximibelopp. I *vinterområde 4,* som svarar för den största byggnadsvolymen, börjar bidraget utgå vid byggnadsstarter fr. o. m. den 1 oktober, och det högsta beloppet, 1 900 kr., utgår vid byggstart under tiden den 1—den 31 december.

Vid bestämmandet av tidpunkten för byggnadsarbetenas påbörjande tas inte hänsyn till arbeten med schaktning, sprängning, pålning o. 2d. Utförandet av sådana arbeten i ett tidigare skede påverkar således inte rätten till vinterbidrag. Denna regel gäller för såväl flerfamiljshus som småhus.

Beträffande småhus gäller emellertid den ytterligare förutsättningen för vinterbidrag, att huset skall ha färdigställts inom viss tid, vilken för de olika vinterområdena fastställts enligt följande.

Vinterområde	1	30 juni
»	2	14 juni
»	3	31 maj
»	4	15 maj
»	5	30 april

Huset skall enligt bostadsstyrelsens direktiv anses färdigställt, om endast sådana mindre arbeten återstår, som med hänsyn till klimatet eller av annan anledning inte lämpligen kan utföras i sammanhang med övriga arbeten, t. ex. utvändig målning. Detsamma gäller om det resterande arbetet består i utvändig puts, färdigställande av garage eller förrådsutrymme, belägna utanför den egentliga huskroppen, eller i åtgärder på tomten.

Vinterbidraget utgår till låntagaren, vilket då det är fråga om gruppbebyggda småhus, avsedda att försäljas till dem som skall bebo husen, innebär att bidraget skall betalas till köparen/konsumenten. Det får dock vid köpeskillingens fastställande inräknas i kostnaderna för huset.

4.5.2 Erfarenheter

I tabell 4: 5 lämnas för budgetåren 1966/67 och 1967/68 uppgifter om beslutade vinterbidrag inom olika vinterområden.

Under budgetåret 1967/68 beslutades om vinterbidrag till flerfamiljshus för ett sammanlagt belopp av 3,7 milj. kr. och till småhus för sammanlagt 1,9 milj. kr. Antalet berörda småhus inskränkte sig till 1 577, varav större delen torde avse gruppbyggda småhus. Sedda mot bakgrunden av den totala bostadsproduktionen är dessa tal mycket små. Investeringarna i permanenta bostäder exklusive underhåll uppgick år 1967 till 7 192 milj. kr. Det förefaller osannolikt att de sammanlagt 5,6 milj. kr. som beviljats i vinterbidrag i det sammanhanget skulle kunna spela någon nämnvärd roll för att påverka byggandets förläggning i tiden. Den relativt goda säsongutjämning som utmär-

Tabell 4: 5. Utbetalade vinterbidrag budgetåren 1966/67 och 1967/68.

Vinterområde	1966/67			1967/68		
	Flerfamiljshus	Småhus		Flerfamiljshus	Småhus	
	Belopp 1 000 kr.	Lägenheter	Belopp 1 000 kr.	Belopp 1 000 kr.	Lägenheter	Belopp 1 000 kr.
1 o 2	1 075	633	1 073	974	683	1 084
3	513	274	238	634	168	215
4	1 575	464	421	1 884	560	468
5	333	136	93	246	166	100
Totalt	3 496	1 507	1 825	3 738	1 577	1 867

ker produktionen av flerfamiljshus kan förutsättas bero på andra omständigheter. Dels rör det sig i flertalet fall om så stora objekt att byggnadsarbetet automatiskt sträcker sig ut över vintern, dels torde flerfamiljshusen praktiskt taget undantagslöst omfattas av rekommendationssystemet, vilket ju syftar till en sådan igångsättning att den till vintern förlagda byggnadsvolymen blir hög.

Ser man enbart till småhusen, byggdes år 1967 drygt 28 000 sådana. Även jämförelsen mellan detta tal och de knappt 1 600 småhus till vilka vinterbidrag beviljats under budgetåret 1967/68 leder till slutsatsen, att bidragen f. n. inte har någon nämnvärd betydelse för säsongutjämningen.

4.6 *Kungl. Maj:ts lånekontroll enligt kommunallagen*

Kommunernas rätt att ta upp lån och ikläda sig borgen regleras i kommunallagen (1953: 753) bl. a. på det sättet att vissa låne- och borgensbeslut fordrar Kungl. Maj:ts godkännande. Dessa beslut skall underställas Kungl. Maj:t (i finansdepartementet). En viss underställningsfri rätt att ta upp lån och teckna borgen finns dock. Den avser i första hand lån och borgen på högst fem år upp till ett visst högsta belopp beräknat i förhållande till skatteunderlaget. Därtill kommer mera speciella fall av underställningsfrihet, gällande exempelvis lån av statsmedel som beviljas av Kungl. Maj:t eller, i den omfattning och på de villkor Kungl. Maj:t bestämmer, lån för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning. Syftet med Kungl. Maj:ts kontroll i samband med underställning är i huvudsak dels att skydda den kommunala förmögenheten, dels att bereda Kungl. Maj:t möjligheter till överblick och samordning på det ekonomiska området. En utförlig redogörelse för lånerätten och lånekontrollen finns i kommunalrättskommitténs betänkande VII, "Kommunala bolag" (SOU 1965: 40).

I tabell 4: 6 sammanfattas utfallet av låneprövningen under 1960-talet.

Som framgår av tabellen är kommunerna i mycket betydande utsträckning beroende av Kungl. Maj:ts tillstånd för upptagandet av långfristiga lån och därmed även för genomförandet av planerade investeringar i byggnader och anläggningar. Omkring 80 % av kommunernas långfristiga skulder utgörs f. n. av lån upptagna med Kungl. Maj:ts tillstånd.

Låneprövningen har emellertid endast i begränsade hänseenden använts för att påverka de kommunala byggnads- och anläggningsinvesteringarna. Inte något år kan den genomförda granskningen anses ha givit anledning till mera betydande förändringar av den totala lånevolymen. Den för åren 1966 och 1967 inträdda ökningen i antalet avslagna ansökningar sammanhänger med att lånetillståndet då gjordes beroende av igångsättningstillstånd till sådana objekt som var underkastade byggnadsreglering. Utan sådant tillstånd skulle ju lånet inte komma att

Tabell 4:6. Utfallet av lånetillståndsprövningen m. m. avseende borgerliga primärkommuner och landsting åren 1960—1967, milj. kr.

	Beviljade lånetillst.	Avslagna ansökn.	Reduktion av lånebelopp	Kommunernas långsiktiga skulder	Därav med K. M:ts tillstånd upptagna lån	Nybyggn. o. anl.investeringar
1960	923	12	21	6 216	5 647	1 920
1961	896	3	29	6 591	6 031	2 123
1962	1 109	5	45	7 714	6 957	2 520
1963	1 647	11	64	8 773	7 881	3 107
1964	1 731	6	85	10 277	8 478	3 764
1965	2 048	18	102	11 508	9 416	4 255
1966	1 627	42	86	13 133	10 566	4 632
1967	2 437	191	124	15 028	12 119	5 493

aktualiseras. F. n. sker i samband med att lånetillstånd beviljas endast ett påpekande om skyldigheten att i förekommande fall söka igångsättningstillstånd. I övrigt har avslagen motiverats av sådana omständigheter som att lånet avsett inventarier — vilka förutsätts finansierade på annat sätt— eller att investeringen i fråga bedömts ligga utanför den kommunala kompetensen.

Ett moment i låneprövningen kan dock antas ha en styrande effekt vad gäller byggnadernas utförande. Det avser lånebeloppets storlek i relation till den normkostnad för det ifrågavarande byggnadsobjektet som i förekommande fall läggs till grund för statsbidrag. En vägledande princip har härvid varit, att överkostnader inte skall finansieras lånevägen. Prövningen i detta hänseende ger anledning till viss beskärning av de planerade lånebeloppen. I övrigt torde förekommande reduktioner i huvudsak vara betingade av att lånesumman har satts för högt i förhållande till de verkliga kostnaderna. Det huvudsakliga intrycket av Kungl. Maj:ts låneprövning för kommunerna är emellertid, att prövningen inte i någon betydande utsträckning kommer till användning som medel för att styra kommunernas byggnads- och anläggningsinvesteringar i de hänseenden som är aktuella i förevarande utredningssammanhang.

5 Uppskattning av nuvarande styrmedels räckvidd

5.1 *Inledning*

Vi har i de närmast föregående kapitlen redogjort för de medel som kommit till användning under efterkrigstiden för att styra byggnadsverksamheten och för erfarenheterna av medlens användning. I detta kapitel ges en översikt över den nuvarande styrningens omfattning, d. v. s. i vilken utsträckning olika byggnadssektorer är styrda resp. inte styrda i de hänseenden som diskuterats i det föregående, och vilka styrmedel som används.

Försöket att beskriva nuläget i kvantitativa termer stöter på problem. För det första saknas i stor utsträckning statistiskt underlag för en total beskrivning. För det andra ställs man vid beskrivningen inför avgöranden beträffande vilka medel som f. n. bör räknas som aktuella och vilka sektorer dessa medel skall anses påverka.

Bristerna i det statistiska underlaget har gjort det nödvändigt att uppskatta volymerna av styrda resp. inte styrda delar av byggnadsverksamheten med ledning av olika statistiska serier som var för sig varit ofullständiga eller otillräckligt specificerade för vårt syfte. De redovisade kvantitativa fördelningarna måste på dessa grunder bli osäkra.

Frågan om vilka medel som bör räknas som aktuella har bedömts från fall till fall. Investeringsavgifterna har t. ex. inte räknats som ett aktuellt medel trots att de användes för endast ett par år sedan. Lagstiftning om investeringsavgifter saknas nämligen f. n.[1] Investeringsfonderna har däremot ansetts vara aktuella som konjunkturstyrande medel. Fonder används inom flertalet näringsgrenar men har i praktiken fått sin huvudsakliga betydelse för industrisektorn och har räknats som styrmedel endast inom denna sektor. Igångsättningsregleringens användning är visserligen inte enligt lagen om igångsättningstillstånd begränsad till de byggnadssektorer inom vilka den f. n. används men har ändå räknats som styrmedel endast för dessa sektorer.

Även om materialet således har stora brister, både begreppsmässigt och statistiskt sett, har vi funnit att en presentation i kvantitativa termer kompletterar och sammanfattar den i det föregående lämnade redogörelsen för det rådande läget. Det skulle ha varit önskvärt att i denna kvantitativa redovisning innefatta också vår bedömning av medlens effektivitet. Vi har dock inte funnit det möjligt att uttrycka dessa värderingar i ett fåtal enkla termer utan hänvisar i det hänseendet till vad som anförts i kapitlen 3 och 4. De av oss använda kalkylerna redovisas i ett appendix till detta kapitel. I anslutning till de enskilda sektorerna har vi angett vilka styrmedel som avsetts, när förekomst av styrning har indikerats.

[1] Hänsyn har alltså inte tagits till det nyligen framlagda förslaget till investeringsavgift i södra delarna av landet.

5.2 *Metodik*

Ett sätt att beskriva byggnadssektorernas storlek i förhållande till varandra och till byggandet totalt är att utgå från byggnadsvolymen, mätt som kostnaderna för utförda nybyggnads- och underhållsarbeten. Dylika uppgifter för de olika sektorerna återfinns i statistiska centralbyråns nationalräkenskaper. Ett annat sätt att belysa sektorernas storlek är att utgå från antalet sysselsatta inom de olika sektorerna. Tillgänglig sysselsättningsstatistik med uppdelning på byggnadssektorer täcker dock inte stort mer än hälften av byggnadsverksamheten.

I fråga om säsongvariation och säsongstyrning knyts intresset framför allt till sysselsättningen. Problemet gäller att genom utjämning över året av efterfrågan på arbetskraft minska överefterfrågan under sommarhalvåret och arbetslösheten under vinterhalvåret. Vi har därför valt att belysa säsongstyrningen med hjälp av sysselsättningstal. Detta har emellertid varit möjligt endast genom att uppskattningar gjorts för sektorer utan statistisk täckning.

När det gäller konjunkturvariation och konjunkturstyrning står valet mellan antingen att samtidigt betrakta effekterna på byggnadssysselsättningen och på ekonomin i övrigt genom leveranserna av byggnadsmaterial från andra sektorer eller att inskränka problemet till att avse enbart byggnadsverksamheten. Det lämpliga måttet i det förra fallet är snarast byggnadsvolym, innehållande såväl arbetskostnad som materialkostnad, i det senare sysselsättningen inom byggnadsverksamheten. Vi har valt att inskränka behandlingen till att i första hand gälla byggnadsverksamhetens konjunkturstyrning och att således vid kartläggningen av styrmedlens omfattning belysa de olika sektorernas storlek med hjälp av deras sysselsättningstal.

Sektorstyrning och regional styrning, som inte är konjunkturbetingad, gäller andra syften. Det är här fråga om hur tillgången på byggnader (och anläggningar) fördelar sig på sektorer och regioner. Det faller sig naturligt att belysa styrningen i dessa avseenden med hjälp av byggnadsvolymen, mätt som nybyggnadsinvesteringar (omfattande ny-, till- och ombyggnader) inom de olika sektorerna.

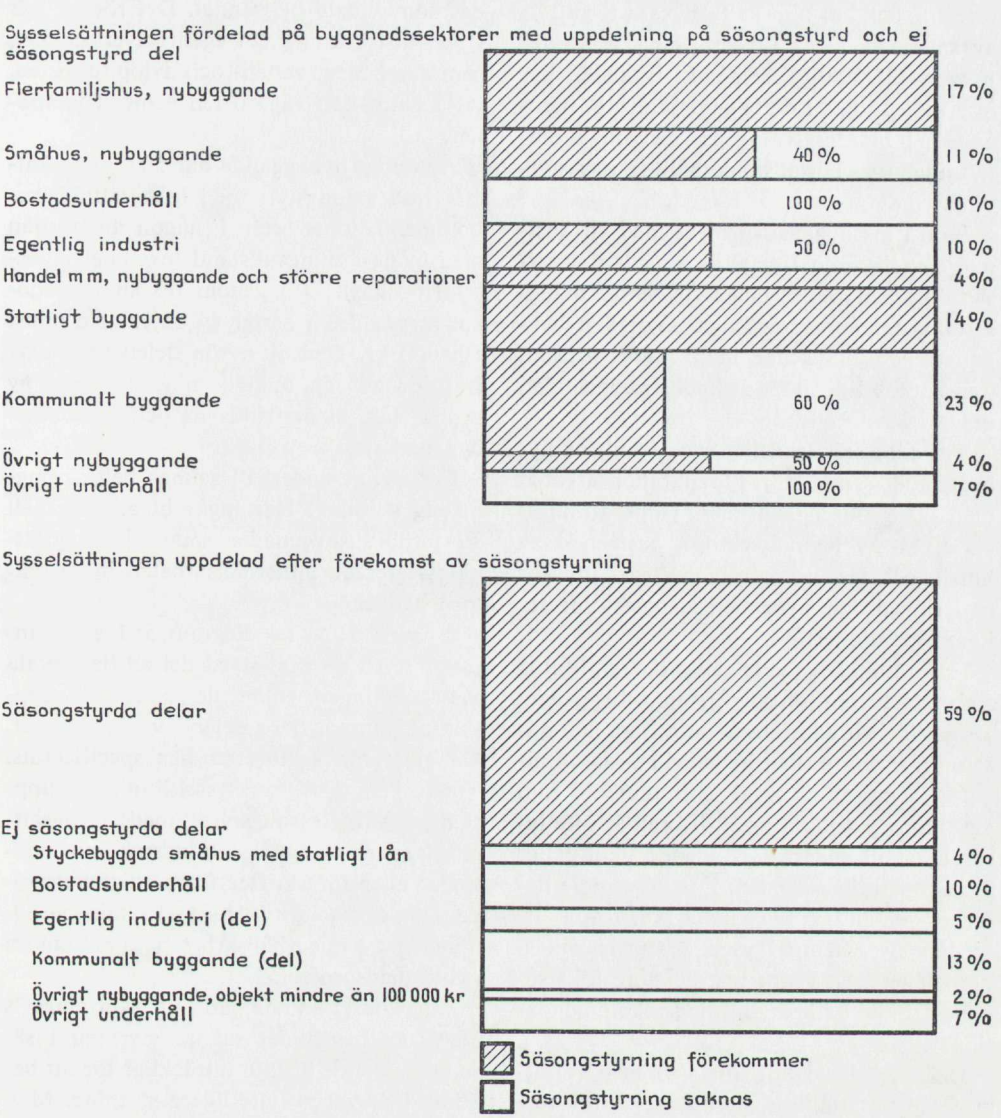
Reparationsverksamheten har exkluderats vid behandlingen av sektorstyrning och regional styrning. Reparationsarbetenas fördelning på sektorer och regioner bestäms i hög grad av strukturen i den befintliga stocken av byggnader och kan alltså ledas tillbaka till en tidigare fördelning av nybyggandet på sektorer och regioner.

Det sysselsättningsbegrepp, som använts för att beskriva olika sektorers storlek i samband med säsong- och konjunkturstyrning, är genomsnittligt antal sysselsatta arbetare under året. Beräkningar av sysselsättningens fördelning på sektorer samt bakomliggande antaganden redovisas i ett appendix till detta kapitel. I följande uppställning anges den uppskattade procentuella sektorfördelningen. Som jämförelse lämnas motsvarande fördelning enligt nationalräkenskapernas uppgifter om nybyggnadsinvesteringar och underhåll (avseende år 1967).

	Uppskattad sysselsättningsfördelning	Värdemässig fördelning av nybyggnads- och underhållsarbete
Flerfamiljshus nybyggande	17	18
Småhus, nybyggande	11	10
Bostadsunderhåll	10	5
Egentlig industri	10	11
Handel m. m., nybyggande och större reparationer	4	5
Statligt byggande	14	12
Kommunalt byggande	23	26
Övrigt nybyggande	4	7
Övrigt underhåll	7	6
Summa	100	100

I *övrigt nybyggande* ingår bl. a. fritidshus och privatägda kraftverk. I *handel m. m.* ingår varuhandel, kontorsbyggnader, bensinstationer, hotell, teatrar, biografer, lager- och magasinsbyggnader. Avvikelser mellan de bägge fördelningarna sammanhänger bl. a. med att i sysselsättningsfördelningen ges underhållet större vikt än i kostnadsför-

Diagram 5: 1. Säsongstyrningens nuvarande räckvidd



delningen, eftersom reparationsarbeten är avsevärt mer arbetskrävande än nybyggande.

5.3 *Säsongstyrning*

Byggnadssektorernas relativa andel av totalt sysselsatta arbetare samt förekomsten av säsongstyrning belyses grafiskt i diagram 5: 1, enligt de av utredningen gjorda uppskattningarna. De olika fältens höjd illustrerar sektorernas relativa andel.

I övre delen av diagram 5: 1 anges hur stora delar av varje sektor, som kan uppskattas sakna säsongstyrning. Flerfamiljshusbyggandet är i sin helhet styrt via igångsättningsrekommendationer vad gäller statligt belånade och igångsättningstillstånd i fråga om icke statligt belånade hus. För småhusbyggande (ej fritidshus) utan statliga lån krävs igångsättningstillstånd. Gruppbyggda småhus med statliga lån styrs med igångsättningsrekommendationer. Övrigt småhusbyggande avseende styckebyggda

småhus metd statliga lån, sker utan säsongstyrning och har uppskattats svara för 40 % av småhussektorns sysselsättning. Vinterbidragen till statligt belånade bostäder har inte medräknats i detta sammanhang, beroende på bidragsgivningens obetydliga omfattning. För bostadsunderhåll saknas styrning.

Industrins byggnadsprojekt med en kostnad överstigande 100 000 kr. ingår i sysselsättningsplaneringen och styrs genom igångsättningsrekommendationer. Övrigt nybyggande och underhåll inom industri, som uppskattats till 50 % av industribyggandet, saknar säsongstyrning.

Till allra största delen styrs handelns nybyggande samt större reparationsarbeten med igångsättningstillstånd. Uppskattningsvis 10 % av handelssektorn, bestående av hotell- och restaurangbyggen, ligger utanför regleringen och styrs med igångsättningsrekommendationer.

För statligt byggande gäller Kungl. Maj:ts föreskrifter om säsongutjämnat byggande. Dessa är direkt inriktade på att antalet sysselsatta arbetare skall hållas vid en jämn nivå och omfattar såväl entreprenad- som egenregibyggande. Föreskrifterna är inte inskränkta till enbart nybyggande utan gäller även reparationsarbeten. För betydande delar av det statliga byggandet sker igångsättningen efter samråd med arbetsmarknadsmyndigheterna. I stor utsträckning följs sådana samråd av igångsättningsrekommendationer.

Delar av den kommunala sektorn omfattas av igångsättningsregleringen. Hit hör förvaltningsbyggnader, kyrkor, samlingslokaler, sporthallar och andra idrottsanläggningar, gator och vägar, som inte behövs för nya bostadsområden, sjukhus och sjukhem. Även för ålderdomshem krävs igångsättningstillstånd, men dessa räknas här inte till den kommunala sektorn utan ingår i flerfamiljshusbyggandet utan statliga lån. Förutom de igångsättningsreglerade objekten säsongstyrs kommunala byggen på entreprenad och med en kostnad överstigande 100 000 kr. genom igångsättningsrekommendationer. Övrigt kommunalt byggande saknar säsongstyrning och har uppskattats till ca 60 % av det kommunala byggandet. Det rör sig här i stor utsträckning om egenregiverksamhet, som avser bl. a. vatten- och avloppsarbeten, vissa gatu- och vägarbeten samt reparationer.

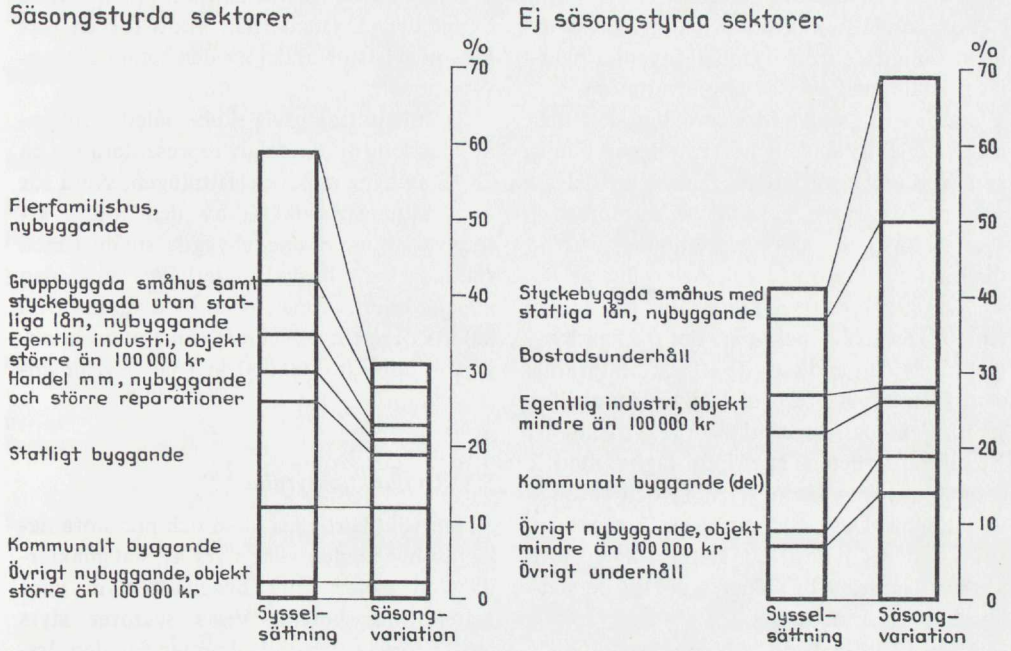
Av övrigt nybyggande har 50 % uppskattats vara säsongstyrt med igångsättningsrekommendationer och i någon liten mån med igångsättningstillstånd (exempelvis vissa fritidshus). Den genom rekommendationer styrda delen består av objekt om minst 100 000 kr. Den ej styrda delen utgörs av framför allt en mängd mindre objekt av skilda slag, bl. a. fritidshus och jordbruksbyggnader.

För övrigt underhåll saknas helt säsongmässig styrning. Här ingår bl. a. underhåll av jordbruksbyggnader samt ej igångsättningsreglerade underhållsarbeten inom sektorn handel.

I nedre delen av diagram 5: 1 sammanfattas styrd resp. ej styrd del av den totala sysselsättningen enligt de sektorvisa uppskattningarna i övre delen av diagrammet. De ej styrda sektorerna har specificerats. Totalt kan 60 % av sysselsättningen uppskattas vara säsongstyrd med igångsättningsreglering, igångsättningsrekommendationer eller föreskrifter för statligt byggande. Den ej säsongstyrda sysselsättningen domineras av underhållsarbeten samt mindre nybyggnadsprojekt.

Ett konstaterande att uppskattningsvis 40 % av byggandet saknar styrning i säsonghänseende är inte tillräckligt för att bedöma behovet av ytterligare styrning. Man skulle vilja veta hur byggandets säsongvariationer fördelar sig på styrda och ej styrda sektorer. Här tvingas man, i brist på informationsunderlag, in på ännu mer hypotetiska uppskattningar än de som har gjorts beträffande sysselsättningens sektorfördelning. Beräkningsresultaten är sammanställda i grafisk form i diagram 5: 2. Där anges varje sektors andel av total sysselsättning samt andel av total säsongvariation med uppdelning på säsongstyrda och ej säsongstyrda sektorer. Om i diagrammet en sektors andelar av såväl sysselsättning som sä-

Diagram 5: 2. Sysselsättningens och säsongvariationens fördelning på säsongstyrda och ej säsongstyrda byggnadssektorer



songvariation angivits som ungefär lika stora, är sektorns säsongvariation av genomsnittlig styrka. Anges mindre andel för säsongvariation än för sysselsättning har sektorn i fråga svagare säsongvariation än genomsnittligt och vice versa.

Som synes kan de säsongstyrda sektorerna, som ju tillsammans utgör ca 60 % av sysselsättningen, uppskattas svara för omkring 30 % av säsongvariationen, medan icke säsongstyrda sektorer skulle svara för resterande 70 %. Säsongstyrda delar skulle således uppvisa väsentligt mindre säsongvariation än ej säsongstyrda delar. Av detta kan inte slutsatser utan vidare dras om de tillämpade styrmedlens effektivitet. Det byggande som styrs har i flera avseenden, främst vad avser projektstorlek, en annan struktur än det icke styrda byggandet. Stora projekt hör i övervägande utsträckning till det styrda byggandet, små projekt till det ej styrda. Byggandet av stora projekt uppvisar regelmässigt mindre säsongvariationer än små projekt. Mot denna bakgrund torde det vara rimligast att hänföra den lägre säsongvariationen inom det styrda byggandet till den kombinerade effekten av säsongstyrning och struktur.

Flerfamiljshusbyggandet uppvisar enligt byggnadsinventeringarna nära nog total säsongutjämning. För det styrda småhusbyggandet har måttlig säsongvariation antagits. Det ej säsongstyrda småhusbyggandet, styckebyggda småhus med statliga lån, kan uppskattas ha stora säsongfluktuationer. Även för bostadsunderhåll har stora säsongvariationer antagits.

För större objekt inom egentlig industri har antagits att en måttlig säsongvariation är det normala mönstret. Det bör nämnas att investeringsfondfrisläppen åstadkommer relativt starka motsäsongvariationer i lågkonjunkturskeden i och med att frisläppsperioderna regelmässigt koncentreras till vinterhalvåret. Fondsystemet har dock här inte räknats in bland de säsongstyrande medlen. För industrins mindre nybyggnadsobjekt och reparationer har likaså antagits tämli-

gen måttlig säsongvariation med tanke på att en stor del av verksamheten sker i egen regi, med fast anställd personal.

För handelssektorn har på grundval av bl. a. uppgifter från byggnadsinventeringarna räknats med en viss säsongvariation.

Statligt byggande företer enligt den månadsvisa statistik som här föreligger tämligen stor säsongvariation. Endast en del av sektorn, statens byggande på entreprenad, svarar för hela säsongvariationen, varför diagram 5: 2 inte ger full belysning åt säsongvariationens styrka inom just detta byggande. Det bör påpekas att det statliga byggandet är den enda av de styrda sektorerna som förutom större projekt även innehåller småprojekt och reparationsarbeten fullt ut. Beredskapsarbeten har inte tagits med i översikten över säsongstyrning och säsongvariationer. Den säsongmässiga utveckling, som här redovisas för statligt byggande, ändras väsentligt om hänsyn tas till de statliga beredskapsarbetena.

Mindre än hälften av den kommunala byggnadssektorn har uppskattats vara säsongstyrd. Denna del uppvisar enligt byggnadsinventeringarna betydande säsongvariation, medan för den ej styrda delen har antagits mera måttlig säsongfluktuation. Detta sammanhänger med att den styrda delen domineras av byggande på entreprenad, medan den ej styrda delen till stor del består av egenregibyggande. Enligt tillgänglig information förekommer knappast någon säsongarbetslöshet bland kommunalt anställda arbetare. Det är möjligt att kommunernas egenregibyggande trots detta säsongvarierar, men om så är fallet, synes det ske på så sätt att arbetskraften omplaceras på andra arbetsuppgifter vissa perioder av året. Den säsongvariation, som antagits för den ej säsongstyrda delen av kommunsektorn, är att hänföra till här ingående mindre objekt på entreprenad.

Av övrigt nybyggande svarar den styrda delen för en mycket liten andel av den totala säsongvariationen. Säsongvariationerna för denna del belyses av statistiken från byggnadsinventeringarna. Den ej styrda delen uppvisar däremot, enligt de osäkra uppskattningar som gjorts, betydande säsongvariation.

Enligt likaså osäkra uppskattningar skulle övrigt byggnadsunderhåll svara för en förhållandevis stor andel av den totala säsongvariationen.

Sammanfattningsvis skulle således följande ej säsongstyrda delar, representerande ca 25 % av byggnadssysselsättningen, svara för uppskattningsvis 60 % av den totala säsongvariationen: styckebyggda småhus med statliga lån, bostadsunderhåll samt den byggnadsverksamhet, som i diagram 5: 2 kallats *övrigt nybyggande* (innefattande objekt mindre än 100 000 kr.) och *övrigt underhåll.*

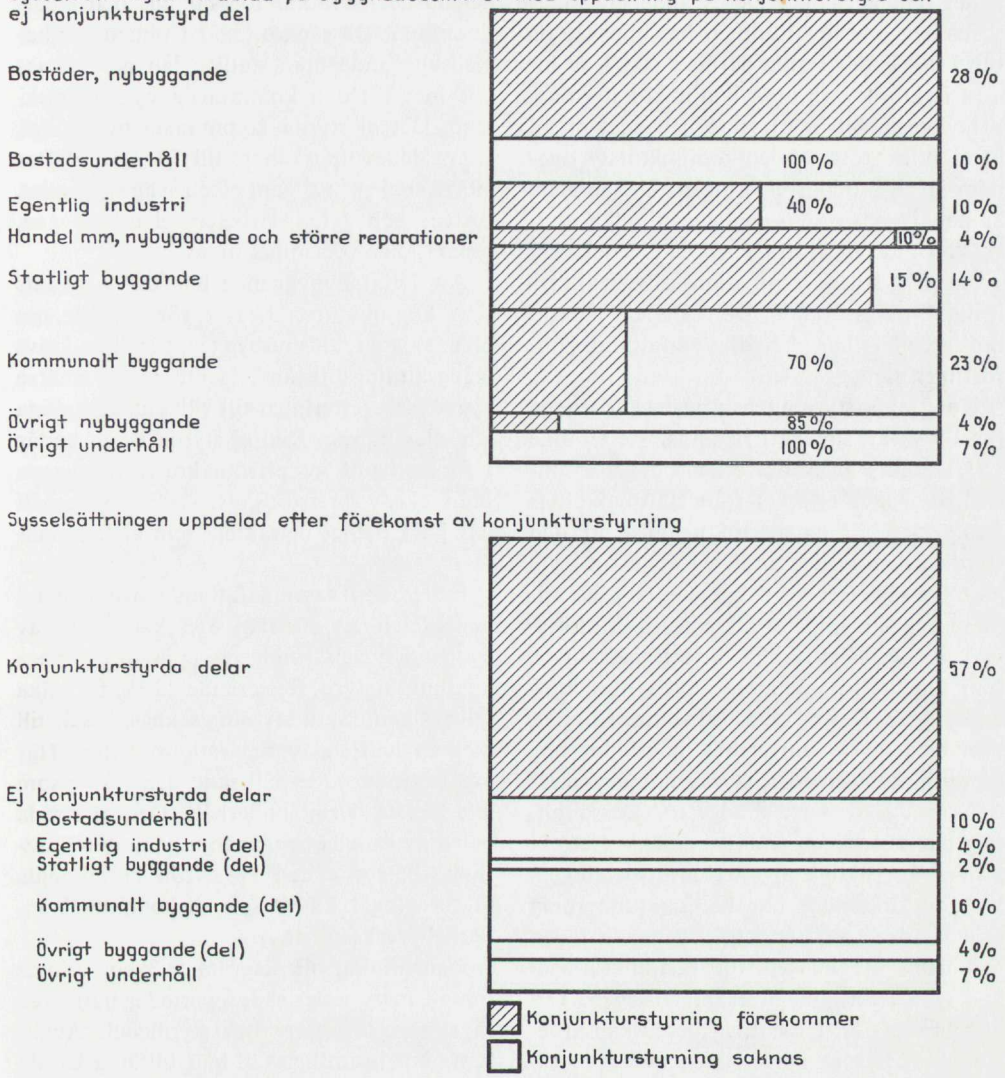
5.4 *Konjunkturstyrning*

Vi har sökt kartlägga vilka och hur stora delar av byggandet, som styrs av statsmakterna vad gäller årlig byggnadsvolym eller igångsättningsvolym. Vissa sektorer styrs med i förväg uppställda ramar för den årsvisa volymen. Dessa sektorer har betraktats som styrda i konjunktursammanhanget oavsett om styrningen tillämpas i konjunkturutjämnande syfte eller ej. Vidare förekommer styrning utan sikte på en viss planerad volym, men i klart uttalat syfte att åstadkomma konjunkturstyrning. Exempel på detta är igångsättningsregleringen, som tillämpas för vissa sektorer utan att i förväg uppställda ramar för igångsättningstillståndens omfattning förekommer. Dessa sektorer måste trots detta betraktas som konjunkturstyrda, eftersom konjunktursynpunkter ingår som ett betydande moment vid prövningen av tillståndsärendena. Ett annat exempel är investeringsfondsystemet.

I diagram 5: 3 ges en översikt över förekomsten av konjunkturstyrning. Liksom vid redovisningen av säsongstyrningen belyses de olika byggnadssektorernas storlek med deras relativa andel av sysselsättningen.

Bostadsbyggandet (exklusive fritidshus) styrs genom centralt fastställda årsramar för igångsättningen. Fördelningen på flerfamiljshus och småhus är inte specificerad. Separata ramar gäller för lägenheter med

Diagram 5: 3. Konjunkturstyrningens nuvarande räckvidd[1]



[1] Såväl 1967—1968 års investeringsavgift som den för åren 1970—1971 föreslagna har omfattat sektorer, som samtidigt är belagda med igångsättningstillstånd. Avgiften påverkar således inte markeringen av konjunkturutstyrning i diagrammet.

resp. utan statliga lån. För bostadsbyggande utan statliga lån krävs igångsättningstillstånd. För bostadsunderhåll saknas styrning.

Nybyggandet inom egentlig industri konjunkturstyrs genom investeringsfondsystemet. Fonderna kan i och för sig utnyttjas även för underhållsarbeten. Detta torde dock ske i obetydlig omfattning, eftersom förmånerna i fondsystemet framför allt gäller nyinvesteringar. Underhållet, som uppskattas svara för 35 % av industrisektorn, har här räknats som ej konjunkturstyrt. Avsättning till investeringsfond får göras av aktiebolag, ekonomisk förening eller sparbank. Investeringsfondsystemet är således inte öppet för företag, som bedrivs i andra

former. De senare består till övervägande del av en stor mängd småföretag med mindre än fem anställda. Deras andel av industrins byggnadsinvesteringar har uppskattats till 5 %. Totalt skulle därmed 40 % av industrisektorn vara utan konjunkturstyrning.

Nybyggandet inom sektorn handel m. m. är till allra största delen konjunkturstyrt genom igångsättningsregleringen. Undantagna är hotell- och restaurangbyggen, vilka uppskattas motsvara 10 % av handelssektorn. Även för större reparationsarbeten krävs igångsättningstillstånd. De reglerade reparationsarbetena har obetydlig omfattning jämfört med nybyggandet.

Konjunkturstyrning har ansetts föreligga för 85 % av statens byggande. Resterande 15 % utgörs av affärsverkens byggnadsunderhåll, vilket ej styrs från statsmakternas sida.[1] Det bör emellertid betonas att den styrda delen av det statliga byggandet styrs på olika sätt. För vägbyggandet och det militära byggandet gäller årsramar. För affärsverken fastställs årliga investeringsramar, som emellertid inkluderar även maskininvesteringar. Det statliga byggandet i övrigt, som bl. a. avser universitet, högskolor och förvaltningsbyggnader, styrs genom reservationsanslag över statsbudgeten. Dessa anslag har visserligen endast begränsad effekt på den kortsiktiga investeringsutvecklingen. Inte desto mindre har konjunkturstyrning ansetts föreligga för detta byggande i den meningen att hänsyn till konjunkturläget kan förutsättas ha påverkat anslagen. Det bör påpekas att de statliga beredskapsarbetena här, liksom i översikten avseende säsongstyrning, inte inkluderats.

Av kommunal byggnadsverksamhet har 30 % uppskattats vara konjunkturstyrd. Uppskattningen är osäker. Förutom de delar, som styrs genom igångsättningsregleringen och som redovisats i avsnittet om säsongstyrning, sker styrning genom de statliga investeringsbidragen, av vilka de mera betydande avser byggande av skolor och statsbidragsberättigade vägar. För skolbyggandet fastställer statsmakterna investeringsramar avseende igångsättningen varje år. För statsbidragsberättigade vägar fastställs bidragsramar för varje års byggnadsvolym. Av igångsättningsreglerade kommunala byggen fastställs ramar för sjukhus och ålderdomshem. De senare ingår i ramen för bostadsbyggande utan statliga lån och räknas här inte till den kommunala byggnadssektorn. Det ej styrda kommunala byggandet, som således uppskattats till 70 %, omfattar större delen av gatu- och vägbyggandet, vatten- och avloppsarbeten, elverksbyggen, reparationsverksamhet m. m.

Av övrigt nybyggande har 15 % räknats som konjunkturstyrt. Det rör sig här om bl. a. större fritidshusbyggen, för vilka krävs igångsättningstillstånd, samt vissa smärre byggnadsinvesteringar till vilka utgår statliga lån eller bidrag. Den ej styrda delen består i första hand av privata kraftverksbyggen samt ej styrda fritidshus. Övrigt underhåll har i sin helhet betraktats som ej konjunkturstyrt.

Enligt den sammanfattande översikten i nederdelen av diagram 5: 3 kan 57 % av byggnadssysselsättningen uppskattas vara konjunkturstyrd. Resterande 43 %, för vilka således konjunkturstyrning saknas, består till mer än hälften av reparationsarbeten. Här ingår bostadsunderhåll samt den sektor som här kallats övrigt underhåll. Den ej styrda delen av statens byggande utgörs av reparationsarbeten. I den ej styrda kommunala sektorn ingår i stort sett all kommunal underhållsverksamhet.

I anslutning till diagram 5: 3 bör erinras om att man under skilda perioder haft även investeringsavgifter som styrmedel. Avgifterna har i samtliga fall haft tillfällig karaktär. Under perioden 1967—1968, då avgifter användes, täckte avgifterna vissa sektorer för vilka igångsättningsregleringen samtidigt var gällande.[2]

5.5 *Regional styrning*

Regional styrning avser nyproduktionens fördelning på regioner. Det är här fråga om

[1] Vid denna uppskattning har televerkets underhåll, som rymmer en endast obetydlig del byggnadsarbeten, inte tagits med.

[2] Så är fallet också med den våren 1970 föreslagna investeringsavgiften.

en påverkan på lång sikt av investeringarnas regionala fördelning inom ramen för en allmän regionalpolitik. Den kortsiktiga påverkan, som aktualiseras i samband med en regionalt anpassad konjunkturpolitik, har vi inte betraktat som regional styrning i egentlig mening.

Regional styrning av bostadsbyggandet (exklusive fritidshus) sker genom årsramarnas fördelning på regioner.

Det statliga nybyggandet styrs regionalt genom att statsmakterna i princip fattar beslut om varje byggnadsobjekts lokalisering. I en del fall anges dock rambelopp utan objektvis specificering, vilket kan ses som en delegering från statsmakternas sida till myndigheten eller affärsverket att besluta om den regionala fördelningen. I vissa fall har den regionala styrningen tillämpats i lokaliseringspolitiskt syfte, t. ex. då statlig verksamhet flyttats ut från Stockholm. F. n. utreds fortsatt dylik utflyttning.

För uppskattningsvis 40 % av det kommunala byggandet föreligger direkt regional styrning. Sjukhusbyggandet styrs i det hänseendet genom att varje objekt, för vilket igångsättningstillstånd skall beviljas, tas ut inom en för riket fastställd ram. Objektsfördelningen inom bidragsramarna för skolor och statsbidragsberättigade vägar ger likaså regional styrning.

Regional styrning i syfte att främja en för samhällets synpunkt önskvärd lokalisering tillämpas visavi industribyggandet. Det sker bl. a. genom det statliga lokaliseringsstödet i form av bidrag och lån och genom medgivanden att ta i anspråk investeringsfonder.

Genom en restriktiv tillämpning av igångsättningsregleringen har handelns nybyggande under en följd av år hållits tillbaka i storstadsregionerna. Denna styrning kan karakteriseras som en regionalt anpassad konjunkturpolitik i syfte att skapa balans på byggnadsmarknaderna inom dessa regioner. Den har fått långsiktig tillämpning och därmed även långsiktiga effekter. Detta har emellertid varit en följd av att övertrycket på byggnadsmarknaderna i dessa regioner i stort sett kvarstått även i lågkonjunkturskeden. För handelns vidkommande är det således inte primärt fråga om regional styrning.

I övrigt förekommer ingen styrning med direkt sikte på den regionala fördelningen av byggnadsinvesteringarna. Det bör dock observeras att regional styrning av vissa sektorer kan ge effekter inom andra sektorer. Lokaliseringen av näringsliv och statlig verksamhet påverkar den kommunala investeringsverksamheten. Bostadsbyggandets regionala utveckling åtföljs av en motsvarande utveckling vad gäller bl. a. kommunala vägbyggen samt vatten- och avloppsarbeten.

5.6 *Sektorstyrning*

Med sektorstyrning har vi i det föregående avsett långsiktig styrning av nyproduktionens fördelning på sektorer för olika ändamål, exempelvis bostäder, sjukhus, vägar, industribyggnader etc. Det är vid denna styrning inte den pågående byggnadsvolymen utan den framtida tillgången på färdiga byggnader och anläggningar som tilldrar sig intresset.

Sektorstyrning i den angivna meningen föreligger beträffande hela bostadsbyggandet utom produktionen av fritidshus. Av det kommunala nybyggandet sektorstyrs i första hand den del som bestäms genom årliga ramar. Det gäller sjukhus, ålderdomshem, skolor och statsbidragsberättigade vägar. Sektorstyrning får också anses föreligga i de fall, där statliga stimulansbidrag utgår. Exempel härpå utgör barnstugor, verkstäder för sysselsättning av handikappade samt avloppsreningsverk. Det statliga nybyggandet får anses sektorstyrt i sin helhet.

Övriga investeringar, d. v. s. annat än bostadsbyggandet och det offentliga byggandet, kan knappast sägas vara sektorstyrda, även om gränserna mellan sektorstyrning och ej sektorstyrning är flytande. Visserligen har under längre tid åtskillnad gjorts mellan prioriterat och oprioriterat byggande vid byggnadsregleringens tillämpning. Detta kan uppfattas som uttryck för statsmakternas avsikter i fråga om tillförseln av nya byggnader till de berörda sektorerna.

Skillnaden var särskilt påtaglig åren 1967—1968, då bl. a. handelns byggnadsinvesteringar belades med investeringsavgift samtidigt som investeringsfonder fick användas för industrins investeringar. Denna styrning var onekligen sektorinriktad men var kortsiktig och motiverades primärt av konjunkturpolitiska skäl.

Med de i det föregående angivna avgränsningarna kan sektorstyrning anses föreligga för drygt hälften av de totala nybyggnadsinvesteringarna.

Appendix till kap. 5

Beräkningar och antaganden vad avser sysselsättningens och säsongvariationernas fördelning på byggnadssektorer

I det följande ges siffermässiga uppskattningar av antalet sysselsatta arbetare och säsongfluktuationernas storlek, likaledes mätt i antalet arbetare, inom skilda sektorer. Dessa förhållanden är ofullständigt belysta i den befintliga statistiken. Beräkningarna och de bakomliggande antagandena har ofta hypotetisk karaktär. Siffrorna får därför inte tolkas som exakta mått utan har innebörd av ungefärliga angivelser.

1 *Sysselsättningen inom olika byggnadssektorer*

Utgångspunkt för beräkningarna har varit år 1967. Detta har motiverats av att år 1967 är det sista år, för vilket lämpliga uppgifter av olika slag funnits tillgängliga vid tidpunkten för denna kalkyls uppställande. Naturligtvis blir en sektorfördelning, baserad på ett enda år, beroende av förhållandena just detta år. För den grova uppskattning av sysselsättningens sektorfördelning, som här åsyftas, spelar emellertid de årsvisa variationerna mindre roll.

Det använda sysselsättningsbegreppet är genomsnittligt antal sysselsatta arbetare under året.

För flertalet sektorer saknas fullständiga statistiska sysselsättningsuppgifter. Antalet sysselsatta arbetare inom sådana sektorer har uppskattas med utgångspunkt i nationalräkenskapernas uppgifter om nybyggnadsinvesteringar och byggnadsunderhåll och antaganden om byggnadsproduktionens värde per arbetare. Beräkningarnas resultat har sammanställts i tabell 5: 1.

De utnyttjade uppgifterna för nyinvestering och underhåll år 1967 är i huvudsak hämtade från den version av nationalräkenskaperna som förelåg i slutet av år 1968. Den versionen skiljer sig något från de aktuella nationalräkenskaperna på grund av vidtagna revideringar och definitionsändringar.

Endast för två sektorer, flerfamiljshus och handel, har uppgifter kunnat hämtas direkt från befintlig sysselsättningstatistik, nämligen statistiska centralbyråns byggnadsinventeringar i februari, maj, augusti och november 1967.

Sysselsättningen inom statligt byggande belyses med månadsvis förd statistik. Enligt denna var genomsnittligt antal sysselsatta 21 000 år 1967. Arbetarbegreppet har i denna statistik en snävare definition än den vi här använder. Antalet sysselsatta arbetare av samtliga kategorier har uppskattats till 30 000.

För övriga sektorer har antaganden gjorts om byggnadsproduktionens värde per arbetare. Med hänsyn till den förhållandevis högre arbetskraftsåtgången vid underhållsarbete har underhåll därvid givits betydligt lägre värde än nybyggande.

För småhus har räknats med ett relativt lågt byggnadsproduktionsvärde per arbetare. Det sammanhänger med att uppgifterna om nyinvestering i flerfamiljshus och småhus torde vara underskattningar till följd av nationalräkenskapernas beräkningsmetoder. Det i tabellen återgivna byggnadsproduktionsvärdet per arbetare för flerfamiljshus är därför alltför lågt. För att få en rättvisande uppskattning av sysselsättningen i småhusbyggandet har även byggnadsproduktionsvärdet per arbetare för småhus satts lågt.

Industribyggnadssektorn, som sammanlagt beräknats sysselsätta 21 500 arbetare enligt tabellen, är statistiskt belyst upp till 18 000 arbetare. Av dessa var enligt byggnadsinventeringarna år 1967 i genomsnitt 10 000 sysselsatta med större objekt (100 000 kr eller större) på entreprenad. Annan statistik anger 8 000 arbetare sysselsatta i industriföretagens egenregibyggande. Resten, 3 500 arbetare, har uppskattats enligt kalkylen i tabell 5: 1. Denna del avser mindre objekt på entreprenad.

Liksom industrins byggande är stora delar av

5: 1. Produktionsvärdena per arbetare har därefter satts så att antalet sysselsatta i egen regi det kommunala byggandet täckt av befintlig statistik, 38 500 av de totalt 50 000 arbetare, som anges i tabellen. Enligt byggnadsinventeringarna år 1967 var i genomsnitt 20 000 arbetare sysselsatta hos entreprenörer med kommunala byggnadsobjekt. Annan statistik anger 18 500 sysselsatta med byggnadsverksamhet i kommunernas egen regi år 1967. Antagandena om byggnadsproduktionens värde per arbetare har kunnat ske med stöd av bl. a. denna uppgift om egenregisysselsättningen. Den kommunala finansstatistiken, som görs på statistiska centralbyrån, anger för år 1968 vilka andelar av det kommunala nybyggandet respektive byggnadsunderhållet som utförts i egen regi. Dessa andelar har tillämpats på uppgifterna om nyinvestering och underhåll år 1967 enligt tabell 5: 1. Produktionsvärdena per arbetare har därefter satts så att antalet sysselsatta i egen regi med nybyggande resp. underhåll har kunnat summeras till den kända siffran för totalt sysselsatta i egen regi, 18 500 arbetare. De så framkomna byggnadsproduktionsvärdena har antagits gälla för allt kommunalt byggande, alltså även byggandet på entreprenad.

Inom "övrigt nybyggande" och "övrigt underhåll" utförs en betydande del av byggnadsarbetena utan att arbetskraft från byggnadsverksamheten anlitas. Det kan här vara fråga om fritidshusbyggande i egen regi eller underhållsarbeten inom jordbruk eller skogsbruk. Förhållandevis höga produktionsvärden per arbetare har därför antagits för att undvika att byggnadssysselsättningen inom dessa byggnadsområden ges för stor vikt.

De sektorvisa uppskattningarna enligt tabell 5: 1 summeras till ca 220 000 arbetare. Totala antalet sysselsatta arbetare inom byggnadsverksamheten kan uppskattas till i runt tal 275 000.

2 *Säsongvariationer inom olika byggnadssektorer*

De uppskattningar, som gjorts av säsongvariationer, är osäkrare än de sektorvisa beräkningarna av sysselsättningen. För många sektorer är underlaget i form av statistisk information bristfälligt.

Bedömningarna har skett med utnyttjande av i huvudsak följande material: Statistiska centralbyråns byggnadsinventeringar i februari, maj, augusti och november åren 1965—1968, Byggfackens utredningsavdelnings sysselsättningsundersökningar i februari och augusti under samma period 1965—1968 samt Byggnadsindustriförbundets ackordsstatistik[1] för åren 1966—1968.

Resultaten av bedömningarna redovisas i tabell 5: 2. För sektorer som innehåller både säsongstyrda och ej säsongstyrda delar har en uppdelning gjorts. För samtliga sektorer i tabellen anges en uppskattad säsongvariation.

Uppdelningen av sektorerna efter förekomst av säsongstyrning har något beskrivits i avsnitt 5.3. Allmänt gäller att styrda sektorer är sådana i vilka sysselsättningen säsongstyrs med igångsättningsrekommendationer eller igångsättningstillstånd. Dessa sektorer är statistiskt belysta i byggnadsinventeringarna. Undantag utgör statens byggande, som visserligen är styrt i sin helhet, men endast till en del styrs med igångsättningsrekommendationer.

Som mått på säsongvariation har tagits skillnaderna mellan högsta observerade sysselsättningsnivå sommartid och lägsta under vintern. Innebörden av den valda definitionen av säsongvariation kan belysas med följande. För flera sektorer, som ingår i byggnadsinventeringarna, exempelvis flerfamiljshus, gruppbyggda småhus, handel eller egentlig industri, anges lägre sysselsättning i augusti än i februari. Oavsett vad detta fenomen beror på — statistisk missvisning eller faktisk sysselsättningsnedgång — har dessa sektorer inte antagits ha motsäsongvariationer, eftersom sysselsättningsnivån i maj och november i regel överstiger såväl den i februari som i augusti. I vissa fall har här säsonguppgången från februari till maj tagits som mått på säsongvariationens styrka.

Samtliga styrda sektorer täcks av statistik, som belyser säsongrörelserna. För statligt byggande gäller en särskild månadsvis rapportering. Övriga styrda sektorer omfattas av byggnadsinventeringarna.

Säsongvariationerna inom handelns byggande är belysta av byggnadsinventeringarna och även av de andra, här utnyttjade materialen. Trots att sysselsättningsuppgifter således finns tillgängliga måste det gjorda antagandet om en viss säsongvariation inom handelns byggande betraktas som tämligen osäkert. Sysselsättningen inom sektorn har minskat starkt under den period, åren 1965—1968, som studerats, vilket gör det svårt att urskilja säsongrörelserna. Det kan exempelvis nämnas att februariinventeringarna regelmässigt angett högre sysselsättning än efterföljande maj- och augustiinventeringar samma år.

De säsongvariationer som uppskattats för ej styrda sektorer är, med den brist på statistisk information som föreligger, osäkrare.

Styckebyggda småhus med statliga lån har åsatts en kraftig säsongvariation. Stöd för detta är Byggfackens utredningsavdelnings sysselsättningsundersökningar, som indikerar starka säsongfluktuationer för småhusbyggandet totalt. Den säsongstyrda delen av småhusbyggandet

[1] Sysselsättningens säsongvariation åren 1966—68 inom husbyggnadsindustrin. — Utredningspromemoria — 26.9.69 Svenska Byggnadsindustriförbundet.

Tabell 5: 1. Uppskattat antal arbetare inom olika byggnadssektorer

	Nybyggande och underhåll år 1967 i milj. kr.	Byggnadsproduktionens värde per arbetare i kr.	Sysselsättning	
			Antal arbetare	Procentuell fördelning
Flerfamiljshus, nybyggande	4 600	120 000	38 500	17
Småhus (ej fritidshus), nybyggande	2 400	100 000	24 000	11
Bostadsunderhåll	1 350	65 000	21 000	10
Egentlig industri, nybyggande	2 250	160 000	14 000	6
Egentlig industri, underhåll	500	65 000	7 500	4
Handel m. m., nybyggande samt större reparationer	1 350	150 000	9 000	4
Statligt byggande	3 050	100 000	30 000	14
Kommunalt nybyggande	5 550	160 000	34 500	16
Kommunalt underhåll	1 000	65 000	15 500	7
Övrigt nybyggande	1 750	175 000	10 000	4
Övrigt underhåll	1 400	85 000	16 500	7
Summa	25 200		220 500	100

Anm. Avgränsningen av nybyggande och underhåll avviker i vissa avseenden från nationalräkenskaperna. I flerfamiljshusbyggandet har inkluderats lokaler (främst butikslokaler) i flerfamiljshus. I statligt byggande har beredskapsarbeten och televerkets underhåll exkluderats. Däremot ingår allt militärt byggande.

Tabell 5: 2. Uppskattad säsongvariation inom olika byggnadssektorer med uppdelning efter förekomst av säsongstyrning

	Förekomst av säsongstyrning	Uppskattat antal arbetare inom olika sektorer		Uppskattad säsongvariation	
		Antal arbetare	Procentuell fördelning	Antal arbetare	Procentuell fördelning
Flerfamiljshus, nybyggande	Styrt	38 500	17	500	3
Gruppbyggda småhus samt styckebyggda utan statliga lån, nybyggande	Styrt	14 500	7	1 000	5
Styckebyggda småhus med statliga lån, nybyggande	Ej styrt	9 500	4	4 000	19
Bostadsunderhåll	Ej styrt	21 000	10	4 500	22
Egentlig industri, objekt över 100 000 kr.	Styrt	11 500	5	500	2
Egentlig industri, objekt under 100 000 kr.	Ej styrt	10 000	5	500	2
Handel m. m., nybyggande samt större reparationer	Styrt	9 000	4	500	2
Statligt byggande	Styrt	30 000	14	1 500	7
Kommunalt byggande, del	Styrt	21 000	10	2 000	10
Kommunalt byggande, del	Ej styrt	29 000	13	1 500	7
Övrigt nybyggande, objekt över 100 000 kr.	Styrt	5 500	2	500	2
Övrigt nybyggande, objekt under 100 000 kr.	Ej styrt	4 500	2	1 000	5
Övrigt underhåll	Ej styrt	16 500	7	3 000	14
Summa		220 500	100	21 000	100
Därav: styrt		130 000	59	6 500	31
ej styrt		90 500	41	14 500	69

belyses av byggnadsinventeringarna och synes inte ha särskilt kraftig säsongvariation. Den starka säsongrörelsen torde således kunna hänföras till det ej säsongstyrda småhusbyggandet.

Bostadsunderhåll har också åsatts stark säsongvariation med stöd av Byggfackens utredningsavdelnings sysselsättningsundersökningar. Byggfackens medlemmar ingår med 2/3 i den uppskattade sysselsättningen med bostadsunderhåll. Den starka säsongvariation som framkommit för bostadsunderhåll i Byggfackens undersökningar, har antagits gälla för sektorn som helhet.

Även för den ej styrda delen av "övrigt nybyggande" samt "övrigt underhåll" har starka säsongfluktuationer antagits. Motivering för detta är bl. a. att här ingår nybyggande av fritidshus, som enligt osäkra indikationer i Byggfackens utredningsavdelnings material uppvisar extremt starka säsongrörelser. I övrigt har det bedömts rimligt att anta kraftiga säsongvariationer för dessa sektorer med hänsyn till deras innehåll av mindre byggnadsobjekt. Tendenser till kraftigare säsongvariation vid mindre objekt än vid större har framkommit bl. a. i Byggnadsindustriförbundets ackordsstatistik.

6 Beslutsunderlag

6.1 *Inledning*

En effektiv användning av medlen för att styra byggnadsverksamheten förutsätter såväl kunskap om det aktuella läget som god bedömning av den kommande utvecklingen inom byggnadsverksamheten och ekonomin som helhet. Med hänsyn till byggnadsinvesteringarnas roll i samhällsekonomin kan intresset inte begränsas till byggnadsverksamheten. För beslut rörande styrningens inriktning och räckvidd fordras allmänna prognoser och utvecklingsanalyser av den typ som ges i bl. a. konjunkturrapporter, nationalbudgeter, långtidsutredningar, byggnadsinventeringar och övergripande regional planering. Dessutom krävs goda kunskaper om styrmedlens verkningar.

Utöver den information som behövs om objekten för styrningen är det främst två typer av material som med fördel kan användas i planeringen av byggnadspolitiken.

1. Material för analys och prognoser beträffande utvecklingen inom skilda delar av samhällsekonomin, särskilt med avseende på byggnadsverksamheten.
2. Erfarenhetsmaterial beträffande verkningarna av de medel som används för att styra byggnadsverksamheten.

I fråga om styrmedlens verkningar synes en kontinuerlig uppföljning vara påkallad med tanke på såväl avsedda som inte avsedda verkningar av styrmedlens användning.

Vi har i det föregående redovisat erfarenhetsmaterial för att bedöma effekten av de styrmedel som har använts. Inom ramen för den tid och de resurser som har stått till vårt förfogande har vi inte haft möjlighet att utforma ett sammanhängande statistiskt informationssystem till underlag för byggnadsverksamhetens styrning. Vi skall emellertid här redovisa vissa delar av det beslutsunderlag som f. n. står till buds.

I avsnitt 6.2 behandlas konjunkturinstitutets årliga prognoser beträffande byggnadsverksamheten. Dessa prognoser ingår i nationalbudgetens sammanställningar vilka presenteras i statsverkspropositionen och i reviderad form i kompletteringspropositionen. Nationalbudgeten ger en framtidsbedömning av investeringarnas utveckling vid gällande ekonomisk politik. Utöver en allmän ekonomisk bedömning ger den en viss total bedömning av byggnadsinvesteringarnas utveckling.

I avsnitt 6.3 beskrivs arbetsmarknadsstyrelsens prognoser för byggarbetsmarknaden och det sätt på vilket dessa prognoser används i sysselsättningsplaneringen.

Avsnitt 6.4 förlänger perspektivet och beskriver långtidsutredningen, som spelar ungefär samma roll för långsiktsbedömningen som nationalbudgeten för kortsiktsbedömningen. I vissa avseenden genomförs de två analyserna med likartad teknik. Det gäller i varje fall ofta den tabellariska sammanfattningen.

I avsnitt 6.5 redovisas den regionala ut-

vecklingsplaneringen, som utgör ett viktigt underlag för styrningen på regional nivå, särskilt av de offentliga byggnadsinvesteringarna.

6.2 *Konjunkturinstitutets prognoser avseende byggnadsverksamheten*

6.2.1 Sammanställning och användning

Konjunkturinstitutets prognoser för byggnadsverksamheten ett visst år utarbetas huvudsakligen vid tre tillfällen, nämligen i september—oktober året innan för institutets höstrapport, i november—december året innan för preliminär nationalbudget och i mars—april samma år för reviderad nationalbudget. Såväl höstrapporten som nationalbudgetarna siktar till att klarlägga tendenserna i den ekonomiska utvecklingen, totalt och inom olika delar av samhällsekonomin, vid given ekonomisk politik. Siffermässigt sammanfattas utvecklingen i en försörjningsbalans för det framförliggande året, d. v. s. i en sammanställning som visar den väntade totala tillgången på varor och tjänster och deras användning för olika ändamål, exempelvis investering, export och konsumtion. Vid prognosarbetet utnyttjas bl. a. planinformation från stat, kommuner och företag samt vissa rådande samband mellan olika delar av samhällsekonomin. Resultaten från nationalbudgetarbetet bildar ett av underlagen för planeringen av den ekonomiska politiken. Förutom att tjäna som prognoser kan nationalbudgetsammanställningar komma till användning för att belysa vilka olika kombinationer av politiska medel som kan användas för att uppnå givna samhällsekonomiska mål. Den nationalbudget som presenteras avser i princip att ge en bild av den framtida ekonomiska utvecklingen inklusive verkningarna av de eventuella ändringar i den ekonomiska politiken som samtidigt föreslås.

Prognosen över byggnadsverksamheten, i första hand nybyggnadsinvesteringarna, utgör en del av framtidsbedömningen av den totala samhällsekonomiska balansen. Byggnadsprognosen ger naturligtvis också underlag för att bedöma utsikterna till en balanserad utveckling inom byggnadsverksamheten. Slutligen kan prognoserna för olika byggnadssektorer utgöra ett underlag för sektorinriktade åtgärder av olika slag.

Prognoserna avseende nybyggandet, som med undantag av viss militär byggnadsverksamhet är den del av byggandet som räknas som investeringar i statistiska centralbyråns nationalräkenskaper, presenteras därvid i en tabelluppställning av följande utseende (hämtad från preliminär nationalbudget 1970). Investeringarna är annorlunda grupperade än i nationalräkenskaperna.

Tabell 6:1 Bruttoinvesteringarnas utveckling 1966—1969 samt prognos för 1970

	1969 i milj. kr. löpande priser	Procentuell förändring i 1959 års priser			
		1966—1967	1967—1968	1968—1969	1969—1970
Byggnader och anläggningar					
Permanenta bostäder	7 741	14,5	3,0	—1,5	—1,0
Privat jordbruk, skogsbruk och fiske	298	0,0	4,5	—3,0	4,0
Egentlig industri	1 895	—2,5	—14,0	4,0	12,5
Handel m. m.	1 549	—10,5	—14,5	12,5	5,5
Statliga affärsverk	1 248	—11,5	—10,0	23,0	1,0
Statliga myndigheter, inkl. militära	1 428	—6,0	5,5	1,0	5,0
Kommunala investeringar, exkl. bostäder	7 119	13,5	8,5	11,5	5,0
Övriga investeringar	1 195	11,5	—13,5	5,5	0,5
Summa	22 473	6,5	0,0	5,5	3,0

Nationalbudgeten anger även utvecklingen av det totala byggnadsunderhållet. Byggnadsunderhållet uppgick år 1969 till 6 622 milj. kr.

Prognoserna presenteras endast som helårsprognoser. Beräkningar görs visserligen för kortare perioder men får betraktas som väsentligt osäkrare än helårsberäkningarna.

Underlag och beräkningsmetoder för prognoserna redovisas i ett appendix till kapitlet.

6.2.2 Jämförelse mellan prognoser och utfall åren 1961—1968

I det följande jämförs prognoserna enligt preliminära nationalbudgeter för åren 1961—1968 med faktiskt utfall. Jämförelsen kompliceras av att prognoserna försöker ange den utveckling som befintliga planer skulle leda till vid oförändrad ekonomisk politik (dock inklusive vid prognostillfället kända politikändringar under prognosperioden). En total värdering av prognosernas precision förutsätter strängt taget en analys av hur utfallet påverkats av tillkommande ekonomisk-politiska åtgärder. En sådan skall emellertid inte göras här.

Prognoserna ställs upp vid en tidpunkt då endast högst preliminära beräkningar föreligger för det år som föregår prognosåret (här kallat det innevarande året). Avvikelserna mellan prognos och utfall innehåller därför effekter av felskattningar gällande det innevarande årets investeringsvolym. Storleken av dessa effekter har inte undersökts. För en del sektorer är problemet att uppskatta det innevarande årets investeringsvolym intimt hopkopplat med hela prognosproblematiken. För exempelvis bostäder skall bl. a. investeringsvolymen för pågående byggen fördelas på innevarande år och prognosåret med ledning av prognoserade byggtider. Fel i en riktning det ena året slår i motsatt riktning det andra. För vissa andra sektorer utgör prognosen en uppskattning av investeringsvolymen under prognosåret. När denna uppskattade storhet ställs i relation till investeringarna under innevarande år erhålls ett mått på förändringen i sektorns investeringsaktivitet. Fel i uppskattningen av de sistnämnda investeringarna slår således direkt på prognosen, uttryckt som ett förändringstal. Prognosen för andra sektorer åter, som egentlig industri och sådana områden där mekaniska eller andra framskrivningar tillämpas, är relativt opåverkade av felskattningar av det innevarande årets nivå.

I tabell 6: 2 återges differenserna mellan prognoser och utfall, uttryckta som procentuella förändringar i fasta priser. För nyinvesteringar specificeras differenserna på sektorer, medan byggnadsunderhållet enbart återges totalt. Beräkningarna täckte tidigare en något mindre del av byggnadsverksamheten än för närvarande. Bl. a. byggandet av fritidshus ingår av den anledningen inte i prognosutfallsjämförelsen.

Prognosen för det *totala byggandet,* framkommen som summan av de olika sektorprognoserna, visar en avvikelse från utfallet på genomsnittligt 1,4 %, hänsyn ej tagen till tecken. Detta är som regel betydligt lägre än medelavvikelsen för de olika sektorerna. Prognosfelen i skilda sektorer går åt olika håll och tenderar således att ta ut varandra. Totalprognosen uppdelad på nyinvestering och underhåll visar samma bild, så att medelavvikelsen för vardera delkomponenten är större än för totalen.

Av nybyggnadssektorerna uppvisar *bostäder, handel* och *kommuner* lägst genomsnittlig prognosavvikelse, utan hänsyn tagen till tecken. För åtminstone bostäder är det uppenbart att en del av prognosavvikelserna förklaras av ekonomisk-politiska åtgärder. Sämst precision har prognoserna för *statliga affärsverk, statliga myndigheter* samt sektorn *övriga investeringar* haft. De båda förstnämndas genomsnittliga prognosfel, hänsyn ej tagen till tecken, har varit 9,8 och 6,8 respektive, för den sistnämnda 14,5 %. Den dåliga prognosprecisionen för sektorn övriga investeringar är inte förvånansvärd. Här dominerar dels enskilda kraftverk, för vilka beräkningarna är svåra att göra även i efterhand, dels privat jordbruk, som i brist på bättre prognosmetod brukar ges en trendmässig utveckling eller oförändrad investeringsnivå. Prognoserna

Tabell 6: 2. Differenser mellan prognoser och utfall avseende byggandet åren 1961—1968

Prognoser enligt preliminära nationalbudgeter

	1967 i milj. kr. löpande priser	Differenser mellan prognoser och utfall, uttryckta som procentuella förändringar i fasta priser								Genomsnitt med hänsyn	
		1960–1961	1961–1962	1962–1963	1963–1964	1964–1965	1965–1966	1966–1967	1967–1968	tagen till tecken	ej tagen till tecken
Nyinvesteringar[1]	19 340	—4,0	—1,3	—0,6	—3,7	+1,7	+0,4	—1,9	+1,6	—1,0	1,9
Därav											
Bostäder	7 165	—6,7	—7,2	+2,1	—9,2	—2,1	+ 2,0	—8,2	— 0,7	—3,8	4,8
Egentlig industri	2 200	—7,4	—0,3	—12,7	+5,8	+2,1	—5,8	—0,7	+10,6	—1,1	5,7
Handel m. m.	1 453	—0,2	+0,3	+3,3	—3,6	+2,8	—9,2	+9,0	+0,5	+0,4	3,6
Statliga affärsverk	744	—6,3	+16,1	+6,2	+15,7	+2,2	—3,3	+11,7	+16,7	+7,4	9,8
Statliga myndigheter	1 454	—8,6	+3,2	+14,3	+3,7	+0,9	+10,9	+3,8	—8,7	+2,4	6,8
Kommunala inv. exkl. bostäder	5 446	+1,9	—0,3	—0,6	—3,9	+5,5	+5,1	—2,9	0,0	+0,6	2,5
Övriga investeringar	878	+2,7	+1,2	—20,4	—24,9	+10,8	—32,2	—8,5	+15,2	—7,0	14,5
Underhåll	5 380	—4,2	+1,6	+2,6	+1,6	—1,6	—1,9	+3,4	+4,3	+0,7	2,7
Totalt	24 720	—4,0	—0,5	+0,2	—2,6	+1,1	—0,1	—0,7	+2,2	—0,6	1,4

[1] Nyinvesteringar enligt den omfattning som tidigare gällde i nationalräkenskaperna. Fritidshusbyggande ingår ej. I statliga myndigheters nyinvesteringar ingår byggande av fortifikationsanläggningar.

Anm. Här redovisade skillnader mellan prognoser och utfall inkluderar effekter av vissa omläggningar i beräkningsmetoderna för utfallsvärdena. För perioden 1961—1966 har samtliga utfallsvärden hämtats från den version av statistiska centralbyråns nationalräkenskaper som förelåg på våren 1968. Utfallsvärdena för åren 1967 och 1968 är de som förelåg i december 1969. I de prognosuppgifter, som här utnyttjats, har som regel effekter av ekonomisk-politiska åtgärder, vilka föreslagits i statsverkspropositionen samtidigt som nationalbudgeten presenterats, inte beaktats.

för *industrins* byggnadsinvesteringar uppvisar betydligt bättre precision. Genomsnittligt har avvikelsen från utfallet varit 5,7 %, ett förhållandevis litet prognosfel sett mot bakgrund av att sektorn haft en ojämn utveckling med höga ökningstal vissa år, minskningar andra.

Totalt sett uppvisar prognoserna för *byggnadsunderhåll* god precision. Prognosfelen för de här ingående sektorprognoserna är emellertid genomgående större än för totalen. Liksom för nybyggnadssektorerna går således prognosfelen åt olika håll och motväger delvis varandra.

Genomsnittligt har totalprognosen underskattat utvecklingen med en halv procentenhet, varvid nybyggandet underskattats och underhållsverksamheten överskattats.

Prognoserna till de *reviderade* nationalbudgeterna sammanställs i mars—april samma år som prognoserna avser och innefattar naturligen mer av den ekonomiska politikens effekter än de preliminära nationalbudgeterna. För det statliga byggandet har följande jämförelse gjorts mellan sådana reviderade prognoser och faktisk utveckling.

År	Volymförändring i % från föregående år	
	Prognoser	Utfall
1961	— 3,5	1,5
1962	2,5	— 5,5
1963	10,0	1,5
1964	4,0	1,5
1965	3,5	2,0
1966	3,5	0,0
1967	— 0,5	1,0
1968	1,0	0,5

Skillnaderna har som synes ofta varit stora mellan prognoser och utfall. Detta skulle kunna tolkas på flera sätt. Ett alternativ är att det råder brister i styrningens effektivi-

tet, d. v. s. att tillgängliga medel inte ger önskat resultat. Nuvarande prognoser för den statliga byggnadsverksamheten är emellertid behäftade med vissa svagheter. Bl. a. gäller, att styrningen med medelsförbrukningsramar i regel avser budgetår, medan nationalbudgetprognoserna avser kalenderår. Därför kan inte av ovanstående siffror dras några bestämda slutsatser beträffande vare sig prognosernas kvalitet eller styrningens effektivitet.

Användbarheten av konjunkturinstitutets byggnadsprognoser som ett underlag för byggnadsstyrning har vissa begränsningar. Jämförelsen mellan prognoser och utfall åren 1961—1968 visar visserligen att det för byggandet totalt har varit fråga om tämligen goda prognoser på det kommande utfallet, fastän hänsyn till effekter av ändrad ekonomisk politik eller andra oförutsedda händelser ej tagits vid jämförelsen, som avser den preliminära nationalbudgeten. Det bör emellertid framhållas att utfallssiffrorna, som mått på den *verkliga* byggnadsutvecklingen, är behäftade med viss osäkerhet.

När det gäller olika sektorer är skillnaderna mellan prognoser och utfall väsentligt större relativt sett än för byggandet totalt. Det gäller även vid den jämförelse med den reviderade nationalbudgeten som gjorts för den statliga sektorn. Detta begränsar värdet av materialet som beslutsunderlag för styrning av byggnadsverksamheten.

En begränsning i byggnadsprognoserna är vidare att de inte utförs på regional basis. Med hänsyn till de regionala skillnaderna i utveckling ger de därför ett ofullständigt underlag för att bedöma graden av balans i den kommande byggnadsutvecklingen. Ett utvecklingsarbete pågår för att avhjälpa denna brist.

Användbarheten — åtminstone när det gäller den mer kortsiktiga byggnadsstyrningen — begränsas vidare av att prognoserna i första hand avser perioder om hela år.

6.3 *Arbetsmarknadsverkets prognoser för byggarbetsmarknaden*

Inom arbetsmarknadsverket upprättas prognoser för såväl byggnadsverksamheten som andra delar av arbetsmarknaden. Prognoserna görs dels av länsarbetsnämnderna med tanke på deras skyldighet att följa arbetsmarknadsutvecklingen inom länen och vidta de åtgärder som den ger anledning till, dels av arbetsmarknadsstyrelsen som ett led i fullgörandet av motsvarande skyldigheter på riksplanet.

6.3.1 Länsarbetsnämndernas prognoser

Enligt överenskommelsen mellan arbetsmarknadsverket och parterna på byggarbetsmarknaden om sysselsättningsplanering skall varje byggarbetsnämnd ta ställning till länsarbetsnämndens prognoser över byggnadsverksamheten och arbetskraftsresurserna (se i det föregående s. 00. Dessa prognoser upprättas för varje byggarbetsnämnds område. Underlag är i första hand informationer om förväntad sysselsättning vid pågående och planerade byggnadsprojekt som säsongstyrs genom rekommendationer eller igångsättningstillstånd. Dessa projekt finns registrerade hos länsarbetsnämnderna. Materialet sammanställs en gång i kvartalet och kompletteras med nämndernas bedömningar av arbetskraftsåtgången på bl. a. de delar av byggarbetsmarknaden som ligger utanför den direkta säsongstyrningen. Tillvägagångssättet vid dessa kompletterande bedömningar varierar från nämnd till nämnd. I vissa fall görs regelmässiga kalkyler med påslag för den inte styrda delen. I samtliga fall sker dessutom en allmän bedömning av utvecklingen på grundval av fortlöpande iakttagelser beträffande tillgång och efterfrågan på byggnadsarbetare och informationer från branschen. Sådana informationer inhämtas i det dagliga planeringsarbetet, i arbetsförmedlingsarbetet och vid överläggningar inom byggarbetsnämnderna.

På det regionala planet diskuteras således utvecklingstendenserna inom byggnadsbranschen nära nog fortlöpande. En gång i

kvartalet, i samband med den allmänna bedömningen av arbetsmarknadsutsikterna under den närmaste tolvmånadersperioden, ställer varje länsarbetsnämnd samman en rapport över byggnadsverksamhetens utveckling inom länet under närmast föregående kvartal och bedömer utsikterna för de närmaste tolv månaderna. Intresset knyter i första hand an till balansen mellan tillgång och efterfrågan på byggnadsarbetare inom länet. Beräkningarna på tillgångssidan grundas bl. a. på uppgifter om medlemsantal i fackföreningarna. Dessutom görs skattningar av tillströmningen av arbetskraft från resp. utströmningen till andra regioner. Den geografiskt rörliga arbetskraften spelar stor roll för den regionala balansutvecklingen. Hänsyn måste slutligen tas även till den mera begränsade överströmning av arbetskraft mellan byggnadsbranschen och andra näringsgrenar som sker i anslutning till säsong- och konjunkturutvecklingen. Efterfrågan på arbetskraft inkluderar den beräknade arbetskraftsåtgången vid pågående och planerade byggnadsprojekt i den av nämnderna säsongstyrda byggnadsvolymen samt den uppskattade efterfrågan som tillkommer för arbeten utanför planeringen.

Som torde framgå av beskrivningen ingår många osäkra faktorer i kalkylerna på såväl tillgångs- som efterfrågesidan. De från dag till dag gjorda iakttagelserna i arbetsförmedlingsarbetet och de allmänna informationer som inhämtas vid kontakterna med branschen spelar därför vid sidan av de siffermässiga uppskattningarna stor roll för nämndernas sammanvägning och bedömning av utvecklingstendenserna på byggarbetsmarknaden.

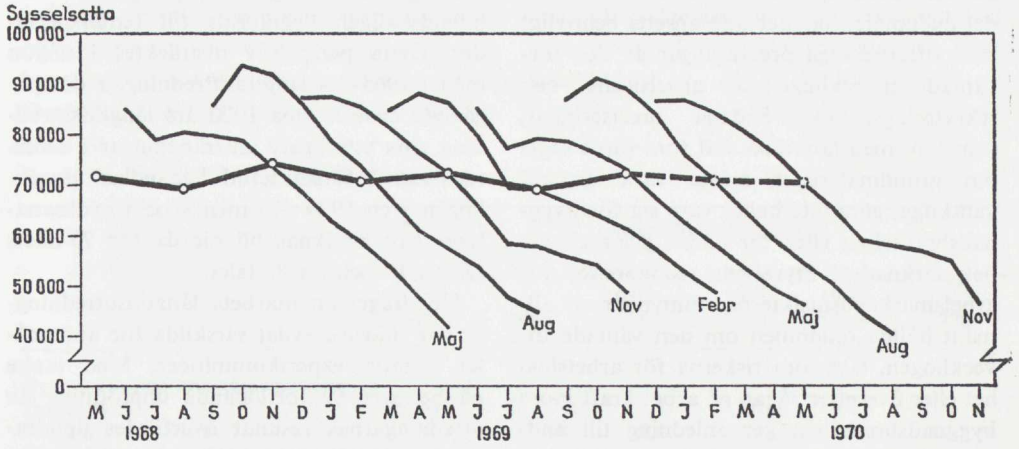
Det siffermässiga underlaget för den del av nämndernas framtidsbedömning som avser den säsongplanerade byggnadsverksamheten, ger systematisk överskattning av arbetskraftsåtgången under de närmaste månaderna och lika systematisk underskattning för månader längre fram i tiden. Underlaget utgörs, som förut nämnts, av uppgifter från byggherrarna, och överskattningen sammanhänger med byggherrarnas och entreprenörernas överoptimism beträffande såväl produktionstakt vid pågående byggen som starttider för planerade projekt. Denna överskattning av byggnadsvolymen under den närmast framförvarande tiden ger i sin tur upphov till den senare underskattningen, vilken dessutom ytterligare accentueras genom att nya projekt tillkommer i prognosperiodens senare del om vilka nämnderna saknar kännedom vid prognostillfället. Den föreliggande serien av sysselsättningsprognoser uppvisar emellertid en anmärkningsvärd stabilitet såtillvida att den sjätte prognosmånaden framåt i tiden visat sig ligga mycket nära den senare inventerade, dvs. faktiska, sysselsättningen.

Det sagda belyses av diagram 6: 1 med kurvor över sysselsättningen enligt prognoser uppgjorda vid sju på varandra följande kvartal. I diagrammet har även prickats in sysselsättningstalen enligt byggnadsinventeringarna. Dessa tal, som sammanbundits med en heldragen linje ligger som synes mycket nära den prognoserade sysselsättningen sex månader efter prognosmånaden.

Vid de enskilda prognoskurvorna har angivits månader då prognoserna sammanställts. Man lägger märke till att kurvorna företer karakteristiska drag som återkommer från år till år. Detta torde bero på att nämnderna vid sammanställningen utgår från en viss säsongvarierad igångsättningsrytm och produktionstakt.

Bedömningen av arbetskraftsbehoven under den närmaste sexmånadersperioden förefaller nämnderna trots allt kunna göra med förhållandevis stor säkerhet. Dels väger sysselsättningen i pågående byggen fortfarande tungt under denna tid, dels räknar man här in planerade byggnadsprojekt i långt framskridet planeringsstadium. Låt vara, att produktionstakten och arbetskraftsåtgången överskattas och att igångsättningen blir försenad. Nämnderna kan på grundval av sin erfarenhet göra justeringar för sådana felaktigheter. Längre fram i tiden väger de ännu inte påbörjade byggnadsprojekten tyngre i den totala sysselsättningen. Bedömningen av arbetskraftsåtgången ställer sig också svårare i anslutning till dessa projekt, som kommit mindre långt i

Diagram 6: 1. Sysselsättningsprognoser för den planerade byggnadsverksamheten. Talen innefattar betongarbetare, träarbetare och murare



planering och vilkas igångsättningstider är svårare att fixera.

Åtgärder för att påverka byggnadssysselsättningen får emellertid effekt först när en viss tid har förflutit efter det att åtgärderna har satts in. Det är från den synpunkten nödvändigt att i sysselsättningsplaneringen ha en uppfattning om hur byggnadsaktiviteten kan väntas te sig även *mer* än sex månader framåt i tiden. Mot bakgrunden av det förut sagda kan det härvid knappast bli fråga om annat än en bedömning av de allmänna tendenserna. Detta gäller så mycket mer som den av länsarbetsnämnderna direkt planerade byggnadsverksamheten enligt de uppskattningar som redovisats i kapitel 5 endast omfattar ca 60 % av den totala byggnadssysselsättningen. Kontakterna med byggherrar och entreprenörer och de informationer som dessa ger om tillströmningen av nya projekt till stocken av planerade byggen ger emellertid en uppfattning om investeringsviljans utveckling. Härigenom erhålls en viktig komplettering av underlaget för den något mera långsiktiga bedömningen av sysselsättningen och balansen på den regionala byggarbetsmarknaden.

6.3.2 Arbetsmarknadsstyrelsens prognoser

Länsarbetsnämnderna gör således varje kvartal en rullande framtidsbedömning av byggarbetsmarknaden under de närmaste tolv månaderna. Dessa kvartalsrapporter sammanställs med samtidiga bedömningar för övriga delar av arbetsmarknaden och sänds till arbetsmarknadsstyrelsen, som gör sammanfattande bedömningar för större regioner och för hela riket. Även styrelsens bedömningar gäller den närmaste tolvmånadersperioden.

Arbetsmarknadsstyrelsens prognoser för byggarbetsmarknaden baseras i främsta rummet på rapporterna från länsarbetsnämnderna. Styrelsen har dessutom tillgång till centralt sammanställt material, t. ex. investeringsenkäterna för industrin och den av konjunkturinstitutet sammanställda konjunkturbarometern för byggnads- och anläggningsverksamheten. Även de tjänstemän som på styrelsen närmast svarar för prognosarbetet har, i likhet med vad som sker på det regionala planet, underhandskontakter med branschfolk och experter. I likhet med länsarbetsnämnderna grundar styrelsen sin bedömning av balansutvecklingen under året på erfarenheter från tidigare år beträffande den säsongmässiga förekomsten av brist och överskott på byggnadsarbetare. Det bör slutligen tilläggas, att de gjorda bedömningarna följs upp fortlöpande genom bl. a. månatlig statistik över arbetslösa byggnadsarbetare samt lediga platser för denna yrkeskategori.

Medan konjunkturinstitutets prognoser

ingår i en nationalbudgetkalkyl tjänar arbetsmarknadsstyrelsens prognoser som mera allmänt underlag för styrelsens beslut. För det ändamålet har det inte ansetts behövligt med siffermässiga preciseringar av den förväntade utvecklingen av arbetslöshet och rekryteringsbehov. Sådana preciseringar, som f. ö. med tanke på vad som förut sagts om grundmaterialet måste vara mycket vanskliga, görs inte heller vare sig för byggnadsbranschen eller för andra delar av arbetsmarknaden. Styrelsens redogörelser för arbetsmarknadsutsikterna utmynnar i allmänt hållna omdömen om den väntade utvecklingen, t. ex. om riskerna för arbetslöshet eller överefterfrågan på arbetskraft inom byggnadsbranschen ger anledning till ändrade dispositioner eller i övrigt särskilda åtgärder utöver vad som tidigare planerats.

Frånvaron av siffermässiga preciseringar av arbetsmarknadsverkets prognoser för byggarbetsmarknaden försvårar en jämförelse mellan prognos och utfall av det slag som redovisats i samband med redogörelsen för konjunkturinstitutets prognoser. De av länsarbetsnämnderna och arbetsmarknadsstyrelsen gjorda bedömningarna synes dock ha utgjort en förhållandevis god grundval för de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

6.4 *Långtidsutredningarna*

För långtidsutredningarnas syfte och uppläggning redogörs i 1965 års långtidsutredning Svensk ekonomi 1966—1970 (SOU 1966: 1). Ändamålet med utredningarna är att kartlägga och analysera sannolika framtida utvecklingstendenser i den svenska ekonomin och problem som hänger samman med de ekonomiska förändringarna. Avsikten är därvid till väsentlig del att upptäcka tendenser till spänningar och balansbrister inom ekonomin för att på så sätt ge utgångspunkter för den ekonomiska planeringen. Utredningarna är inte ekonomiska program utan avser att vara vägledande för de instanser som utformar de långsiktiga handlingslinjerna. I viss mening fyller långtidsutredningen samma uppgift i samband med den långsiktiga ekonomiska politiken som nationalbudgeten har i fråga om konjunkturpolitiken.

Långtidsutredningarnas perspektiv har huvudsakligen begränsats till femårsperioder. Detta perspektiv utsträcktes i någon mån i 1965 års långtidsutredning. I det pågående arbetet med 1970 års långtidsutredning görs ytterligare ansträngningar i denna riktning. I första hand behandlas utvecklingen åren 1970—75 men vissa försöksanalyser kan beräknas bli gjorda för 70-talets sista hälft och för 80-talet.

Uppdraget att utarbeta långtidsutredningar har tidigare åvilat särskilda för ändamålet tillsatta expertkommittéer. Med tanke på behovet av fortlöpande uppföljning av utredningarnas resultat överfördes uppdraget år 1962 till finansdepartementets sekretariat för ekonomisk planering. Uppföljning av 1965 års långtidsutredning redovisades år 1968 i Avstämning av 1965 års långtidsutredning (SOU 1968: 24). 1970 års långtidsutredning beräknas bli publicerad mot slutet av år 1970.

I stor utsträckning bygger långtidsutredningarna på uppgifter i form av planer och expertbedömningar beträffande skilda delar av näringslivet. Intresset riktas mot utvecklingen av produktion, investeringar och arbetskraftsbehov. Det insamlade plan- och expertmaterialet granskas och prövas med en rad olika utgångspunkter. Följden blir att det inkomna materialet i många fall måste korrigeras. Inom ramen för de beräknade totala resurserna anpassas de olika delposterna i sista hand till en kalkylerad resursfördelning.

Som komplettering till denna på planuppgifter baserade analys kommer den pågående utredningen att pröva användningen av en ekonometrisk långtidsmodell för den svenska ekonomin. Modellen är baserad på tidigare observerade samband mellan bl. a. å ena sidan insatser av produktionsfaktorerna arbete och kapital och å andra sidan produktionen totalt och inom olika näringar. Man hoppas därigenom få dels prövning av de inhämtade planuppgifterna, dels större möjligheter att studera exempelvis sambanden mellan den kortsik-

tiga stabiliseringspolitiken och de mera långsiktiga tillväxtmålen.

Långtidsutredningarna utmynnar i bl. a. kalkyler beträffande investeringarna inom olika näringsgrenar med uppdelning på dels byggnader och anläggningar, dels maskiner. Dessa kalkyler ligger till grund för den beräknade effektiva efterfrågan inom byggnadsbranschen. För att ge en konkret bild av slutsatserna beträffande byggnadsbranschen återges ur 1965 års långtidsutredning (s. 182—184) följande tabell jämte kommentar.

Byggandet totalt och inom olika områden

	Milj. kr. 1964 års priser		Volymförändring % per år			
	1965	1970	1950—1955	1955—1960	1960—1965	1965—1970
Byggnads- och anläggningsinvesteringar, totalt	19 300	24 700	3,7	5,0	6,2	5,
Reparationer och underhåll	4 100	4 900	— 2,4	4,1	3,3	3,5
Byggnads- och anläggningsinvesteringar exkl. reparationer och underhåll	15 000	19 900	6,5	5,2	7,0	5,5
varav:						
Bostäder	5 600	7 200	5,7	3,2	8,0	5
Offentligt husbyggande (exkl. försvarets)[1]	2 400	3 000	13,2	4,7	13,2	4,5
Industri	1 500	2 300	1,2	8,6	2,5	9
Varuhandel m. m.	1 300	1 600	32,8	10,6	10,3	4,5
Vägar och gator	1 500	3 000	12,0	10,8	8,2	5,5
Vatten och avlopp m. m.	1 000	1 200	10,7	5,4	10,6	4
Kraftverk m. m.	900	1 000	5,3	7,6	— 2,9	3,5
Övrigt	1 000	1 600	3,6	0,4	1,3	8
Summa husbyggnad	ca 11 000	ca 15 000	5,8	4,9	8,3	5,5
Summa anläggningar	ca 4 300	ca 5 000	8,1	6,0	4,1	5

[1] Huvudsakligen undervisningslokaler, sjukhus, ålderdomshem och förvaltningsbyggnader.

"En fortsatt snabb tillväxt av produktionen av byggnader och anläggningar är att vänta under den närmaste femårsperioden. Enligt den kalkyl som lagts till grund för denna rapport skulle bruttoinvesteringarna i byggnader och anläggningar (exkl. reparationer och underhåll) komma att öka med 5,5 % per år. Den förutsedda utvecklingen 1965—1970 för olika investeringsområden framgår av (den återgivna tabellen). Kalkylen innebär att jämfört med 1960—1965 skulle ökningstakten sänkas för husbyggandet (5,5 % mot 8,5 % per år) men höjas för anläggningsverksamheten (5 mot 4 % per år). Husbyggandet skulle dock fortfarande expandera något snabbare än anläggningsverksamheten.

Kalkylen förutsätter att husbyggandet skall öka långsammare inom framför allt den offentliga sektorn och handeln (4,5 % mot 13 % per år resp. 4,5 mot 10 % per år); för bostadsbyggandet har kalkylmässigt upptagits en årlig tillväxt på 5 % 1965—1970 mot 8 % 1960—1965. Byggandet inom industrin har antagits expandera betydligt snabbare än tidigare.

För anläggningsverksamheten förutsätts liksom för husbyggandet att expansionen skall fortsätta inom alla huvudområden, dock i långsammare takt än förut för vägar och gator samt vatten och avlopp; accelerationen för sektorn totalt bärs upp av den snabbare utvecklingen för kraftverken och inom övriggruppen.

Samtliga hittills angivna procenttal avser nybyggandet. Reparations- och underhållsarbetena faller enligt nationalräkenskaperna till över hälften på underhåll av anläggningar och till nära en tredjedel på bostadsunderhåll. För en bedömning av den framtida utvecklingen av denna post saknas säkrare planmaterial. Som även framgår av investeringsavsnittet har reparationer och underhåll antagits stiga i oförändrad takt med 3,5 % per år 1965—1970. Med detta antagande skulle bruttoinvesteringarna i byggnader och anläggningar (inkl. re-

parationer och underhåll) komma att stiga med ca 5 % årligen."

1970 års långtidsutredning avser att vidga utredningsunderlaget för byggnadssektorn.

6.5 *Den regionala utvecklingsplaneringen*

Den regionala politiken och den därtill anslutna regionala utvecklingsplaneringen fick sin grundläggande form genom riksdagens beslut år 1964 om en aktiv lokaliseringspolitik (prop. 1964: 185, BaU 48, rskr. 408). Vissa preciseringar av såväl politik som planering har därefter skett i anslutning till riksdagsbehandlingen av den redovisning av regional planering (länsplanering 1967) som lämnades av regeringen i 1969 års statsverksproposition samt i den proposition om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten som förelagts 1970 års riksdag (prop. 1970: 75).

I 1964 års proposition sägs bl. a. följande (s. 210):

"En utvidgad utrednings- och planeringsverksamhet bör därför enligt min uppfattning komma till stånd i länen. Denna bör för det första omfatta sammanställning och analys av olika data rörande befolknings- och näringslivsförhållanden m. m. samt uppgörande av prognoser och annan bedömning av utvecklingstendenser till ledning för handlandet. Sådana data behövs för planeringen i kommuner och landsting likaväl som inom olika statliga organ. Redan den omständigheten att man för de olika planeringsgrenarna utnyttjar ett gemensamt utredningsmaterial torde ha en icke oväsentlig samordningseffekt. På grundval av sådant utredningsmaterial bör vidare i länen utarbetas planer rörande olika åtgärder som kan påverka lokaliseringsbetingelserna i enlighet med lokaliseringspolitikens mål. Särskilt bör därvid beaktas den kommunala planeringen och kommunala åtgärder i övrigt för näringslivets främjande. En avvägning bör eftersträvas av olika regionala intressen i frågor om samhälleliga serviceanordningar och andra offentliga verksamheter."

Enligt riksdagsbeslutet skall tyngdpunkten i planeringsarbetet ligga på länsstyrelserna, som för denna uppgift har förstärkts på olika sätt. Till varje länsstyrelse har knutits ett planeringsråd, som skall delta i handläggningen av ärenden av lokaliseringspolitisk betydelse. Planeringsråden har rådgivande funktioner, men deras uppfattning skall tillmätas särskild vikt. Länsstyrelserna har dessutom fått särskild personal, som skall svara för det i sammanhanget behövliga utredningsarbetet. I en till 1970 års riksdag framlagd proposition om den statliga länsförvaltningens organisation (prop. 1970: 103) föreslås att planeringsrådens arbetsuppgifter skall övertas av en lekmannastyrelse med beslutanderätt. På regeringsnivå har en rådgivande beredning tillsatts, den s. k. lokaliseringsberedningen.

Den regionala utvecklingsplaneringen har tagit sig flera olika uttryck. För det första har en långsiktig planering införts med huvudändamål att ange orter eller kommunblock till vilka de lokaliseringspolitiska ansträngningarna skall koncentreras. Denna planering har slutförts i en första omgång under benämningen länsplanering 1967. Den andra typen av regional utvecklingsplanering är mera kortsiktig. Dess huvudsyfte är konkreta handlingsprogram i anslutning till den mera långsiktiga planeringen. Arbetet med handlingsprogrammen pågår alltjämt, varför några erfarenheter av den verksamheten ännu inte kan redovisas. Slutligen har försöksverksamhet skett med kommunal ekonomisk långtidsplanering. Denna verksamhet har hittills haft som främsta mål att utveckla ett informationssystem mellan den kommunala nivån och länsnivån för att förbättra de resursfördelande myndigheternas beslutsunderlag.

6.5.1 Länsplanering 1967

Huvudändamålet med länsplanering 1967 var att ange till vilka kommunblock eller orter som de lokaliseringspolitiska insatserna skulle koncentreras. Vägledning skulle härigenom erhållas i lokaliseringsfrågor samt vid fördelning av resurser som ställs till länens förfogande, t. ex. låneramar för bostadsbyggandet. Planeringen är i första hand avsedd att vara till ledning för de statliga verksamheterna inom olika områden men måste också samordnas med den kommunala planeringen.

Enligt Kungl. Maj:ts anvisningar för

länsplaneringens bedrivande skulle planeringsråden och länsstyrelserna uttrycka sina lokaliseringspolitiska mål i ramvärden för den framtida befolkningen i de olika kommunblocken. Ramvärdena skulle betraktas som grova riktvärden men ändå ges en så preciserad form att de kunde bli vägledande för planeringen. En fortlöpande uppföljning och justering av målsättningen förutsattes ske efter hand som förutsättningarna ändrades. I kombination med normer och mål av olika slag skulle befolkningsramvärdena utmynna i värden för behovet av bostäder, skolor, vägar osv.

Länsstyrelserna/planeringsråden förutsattes använda tre olika grunder för uppställningen av sina lokaliseringsmål.

Den första grunden skulle vara en befolkningsprognos betecknad prognos 1 som byggde på centralt, för hela landet uppställda förutsättningar. Syftet med detta prognosalternativ var främst att få stadga i redovisningen och underlätta jämförelser mellan olika län.

Den andra grunden, prognos 2, uttrycker länsstyrelsens uppfattning om nuvarande utvecklingstendenser i fråga om framtida befolkning, sysselsättningsutveckling m. m. Denna prognos skulle vara neutral och fick inte påverkas av länsstyrelsens och planeringsrådets planeringsmål.

Den tredje grunden var kommunernas planeringsmål. Av praktiska skäl rekommenderades länsstyrelsen/planeringsråden att utgå från de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Eftersom inte alla kommuner upprättar kommunala bostadsbyggnadsprogram har redovisningen av de kommunala målen blivit ofullständig.

Sedan länsstyrelserna hade utarbetat de angivna prognoserna och insamlat information om de kommunala planeringsmålen formulerade länsstyrelserna/planeringsråden preliminära lokaliseringspolitiska målsättningar som remitterades till kommunerna, samarbetsnämnderna och landstingen under december månad 1967. Sedan yttranden från remissorganen inkommit utformade länsstyrelserna och planeringsråden slutligen regionalpolitiska målsättningar uttryckta i befolkningsramvärden. En redogörelse för resultatet lämnades i 1969 års statsverksproposition. Departementschefen framhöll här bl. a. att mål i form av befolkningsramvärden inte kan ges bindande verkan. Planeringen borde emellertid vara vägledande för de myndigheter som fattar beslut med regionalpolitiska effekter. I ett särskilt cirkulär av den 17 juli 1969 (SFS 1969: 438) har Kungl. Maj:t anbefallt statliga myndigheter att i sitt arbete beakta länsplaneringens resultat. En regional utvecklingsplanering med liknande utformning som länsplanering 1967 kan bedömas bli ett bestående inslag i samhällsplaneringen. De prognoser som bildar det viktigaste informationsunderlaget för länsstyrelsernas/planeringsrådens mål kommer enligt uttalanden i prop. 1970: 75 att revideras senast under år 1970 och en ny fullständig omgång av länsplaneringen att genomföras någon gång under perioden 1972—73.

Något så när aktuella mål i form av befolkningsramvärden som visar till vilka kommunblock och orter som de lokaliseringspolitiska ansträngningarna bör koncentreras kommer således att vara tillgängliga i fortsättningen. Arbete pågår f. n. med att förbättra underlaget för denna planering.

6.5.2 Regionalpolitiska handlingsprogram

Länsplanering 1967 kunde inte fullföljas så långt som till konkreta handlingsprogram. Regeringen uppdrog därför åt länsstyrelserna i mars 1969 att inom ramen för en utvidgad försöksverksamhet utarbeta konkreta regionalpolitiska handlingsprogram i vilka man bl. a. skall försöka belysa vilka åtgärder i form av offentliga investeringar och andra insatser som fordras om den regionala utvecklingen följer målen i länsplanering 1967. Handlingsprogrammen skall så långt möjligt omfatta tiden fram till år 1980.

Handlingsprogrammen förutsätts innefatta tre huvudtyper av åtgärder, nämligen a) sysselsättningspolitiska åtgärder i de kommunblock till vilka man anser att de lokaliseringspolitiska ansträngningarna skall koncentreras, b) socialpolitiska åtgärder i

främst de egentliga glesbygderna, c) offentliga investeringar och dessas regionala fördelning. Det för planeringen behövliga informationsunderlaget har insamlats genom enkät till kommunerna. Dessa förutsätts lämna sina synpunkter på vilka åtgärder som behöver vidtas och vilka investeringsbehov som uppstår om utvecklingen följer de i länsplaneringen angivna målen. Data hämtas även från landstingen och berörda statliga organ.

Kommuner som deltar i försöksverksamheten med kommunalekonomisk långtidsplanering (se nedan) upprättar långsiktiga investeringsprogram från vilka information om investeringsbehoven under åren 1970—75 kan hämtas. Kommuner som inte deltar i denna försöksverksamhet redovisar sitt investeringsbehov i ett förenklat blankettsystem. För båda fallen gäller att man på blanketterna ger en projektvis redovisning av större investeringar vilka beräknas kosta mer än 100 000 kr. För båda typerna av kommuner lämnas dessutom en projektvis redovisning av större investeringar under perioden 1976—80, där man framför allt försöker belysa behovet av investeringar av s. k. tröskelkaraktär, t. ex. vattenverk, reningsverk och liknande.

Det av kommunerna redovisade materialet skall sammanställas kommunblockvis. Materialet skall sedan bedömas av de berörda länsorganen, sektor för sektor. Med denna information som underlag skall länsstyrelserna/planeringsråden och de olika länsorganen diskutera den erhållna informationen med samarbetsnämnder och styrelser i kommunblock resp. kommuner som ensamma utgör kommunblock. Om planeringsnivån i kommunblocket överstiger den nivå som följer av målen i länsplanering 1967 skall denna planeringsdiskussion klargöra vilka förändringar i investeringsbehoven i blocket som en anpassning till den sistnämnda nivån medför. Landstingens investeringsbehov samlas in och behandlas på likartat sätt.

Handlingsprogrammen skall bl. a. prioritera investeringsbehoven mellan de olika kommunblocken. En första prioritering, sektor för sektor, mellan de olika blocken görs av de berörda fackorganen i länen. För prioriteringen av landstingskommunala investeringar svarar landstingen själva. De redovisade investeringsbehoven skall delas upp på tre olika prioritetsgrupper. Till prioritetsgrupp 1 skall hänföras de mest angelägna projekten inom en investeringsram motsvarande den som gällde för år 1969. Övriga investeringar delas i två lika stora delar varvid den del som bedöms minst angelägen hänförs till grupp 3. I de fall inte någon investeringsram gäller för verksamheten ifråga skall storleken på prioritetsgrupp 1 motsvara dessa investeringars omfattning i länet i genomsnitt per år under perioden 1965—69. Efter denna sektorsprioritering av länsorganen skall en sammanfattande planeringsdiskussion äga rum i planeringsrådet med deltagande av representanter för fackorganen. Beroende på utfallet av diskussionen kan en omfördelning mellan de sektoriella prioritetsgrupperna vara motiverad. För denna omprioritering svarar länsstyrelsen och planeringsrådet.

Ändamålet med denna del av handlingsprogrammen är inte att fastställa de absoluta investeringsbehoven för kommuner, landsting och stat i ett län utan att ge underlag för en uppfattning om den rimliga regionala fördelningen av de investeringar av vilka behov nu är kända eller kan förutses i den kommunala och statliga planeringen.

Enligt uttalanden i propositionen om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten skall de av länsstyrelserna-planeringsråden utarbetade regionalpolitiska handlingsprogrammen för länen utgöra underlag för ett hela riket omfattande regionalt program. Ett sådant program beräknas kunna föreläggas riksdagen tidigast år 1972.

6.5.3 Försöksverksamhet med kommunalekonomisk långtidsplanering

År 1966 påbörjades en försöksverksamhet med upprättande av kommunala ekonomiska långtidsplaner. För att leda försöksverksamheten har en särskild beredning för regional planering tillsatts inom finansdepar-

tementet. Ett av motiven för försöken med kommunalekonomisk långtidsplanering var att en sådan verksamhet skulle ge ett bättre informationsunderlag för sådana statliga fördelningsbeslut som påverkar kommunernas utbyggnadsmöjligheter. Det fanns även behov av att förbättra den produktionsplanering som f. n. sker i kommunerna i form av kommunala bostadsbyggnadsprogram. Investeringsdelen av den kommunalekonomiska långtidsplaneringen kan betraktas som en utvidgning av bostadsbyggnadsprogrammen. Till andra motiv hör bl. a. att få in bättre information rörande kommunernas investeringsplaner som underlag för det centrala budgetarbetet.

Riksdagen har under senare tid behandlat frågan om den kommunalekonomiska långtidsplaneringen vid två tillfällen, dels i samband med beslutet om bostadspolitikens utformning, dels i samband med behandlingen av länsplanering 1967 vid 1969 års vårriksdag. I det förra fallet framhölls att en utvidgning av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen till att omfatta hela den offentliga investeringsverksamheten skulle förbättra produktionsplaneringen i kommunerna. I anslutning till behandlingen av länsplanering 1967 framhöll statsutskottet att en fortsatt utveckling av försöksverksamheten med långsiktig kommunal investeringsplanering är en förutsättning för att samordna de planer som utgör underlaget för en konkret samverkan mellan stat, kommun och näringsliv.

Försöken med kommunalekonomisk långtidsplanering startades i december 1966 i tio kommuner. Ett större försök gjordes under år 1968 och omfattade då ett fyrtiotal kommuner. Under år 1969 har ett omfattande försök startats. I detta deltar samtliga kommuner som upprättar kommunala bostadsbyggnadsprogram och dessutom ett urval av andra kommuner. Totalt deltar i denna försöksomgång drygt 500 kommuner som sammanlagt beräknas svara för ca 90 % av investeringarna inom den kommunala sektorn. Eftersom den principiella uppbyggnaden av den kommunalekonomiska långtidsplaneringen vid de tre försökstillfällena var i stort sett densamma lämnas i det följande endast en beskrivning för verksamhetens uppläggning vid det sista tillfället. Beskrivningen begränsas till de delar av de kommunala programmen som kan väntas bli ett ständigt inslag i samhällsplaneringen.

De kommunalekonomiska långtidsplanerna består av två huvuddelar. Den ena huvuddelen redovisar finansiella uppgifter av olika slag och en planering i anslutning därtill. Den andra huvuddelen redovisar de investeringsbehov som kommunen beräknas ha under programperioden som normalt omfattar fem år. Den finansiella delen innefattar en prognos över utvecklingen av inkomster och utgifter. Den rekommenderade budgettekniken följer i stort sett den som har utarbetats av kommunförbundet (Svenska kommunförbundets stencil Ekonomisk långtidsplanering). Tekniken innebär bl. a. att man varje år med utgångspunkt i en prognos över befolknings- och skattekraftsutveckling beräknar driftsutgifter och investeringsutrymme för olika år. Förutom de sammanställningar av investeringarna som behövs i själva budgeten upptar den kommunala ekonomiska långtidsplaneringen även en detaljerad redovisning av investeringsbehoven. Sålunda redovisas varje enskilt projekt för vilket totalutgiften beräknas bli 100 000 kr. eller därutöver mätt i 1969 års priser. För varje sådant projekt redovisas projektnamn, fastighetsbeteckning och samband med viss bostadsbebyggelse. Planerna ger på så sätt upplysning om i vilken utsträckning olika typer av investeringar är beroende av varandra i tid och rum. Det kan t. ex. avgöras vilka investeringar i form av vägar, skolor osv. som är nödvändiga för ett visst bostadsbyggande.

År 1968 sökte man förmå kommunerna att prioritera investeringar som fordrade igångsättningstillstånd och som skulle komma till utförande under de tre första prognosåren. Endast ett tiotal kommuner gjorde en sådan prioritering. Ytterligare ett tiotal hävdade att de inte hade några tillståndsberoende investeringar som skulle komma till utförande under de första tre åren. Övriga provkommuner hävdade att det inte fanns

tid eller möjlighet att ta politisk ställning till en sådan prioritering.

Erfarenheterna av den hittillsvarande försöksverksamheten visar att en del kommuner f. n. saknar önskvärd planering. En förbättring av den kommunala planeringen torde dock vara möjlig. Man har skäl att i framtiden räkna med en kommunalekonomisk långtidsplanering med detaljerad information om de kommunala investeringsplanerna.

De olika planeringsaktiviteter som beskrivits ovan, den mera långsiktiga regionalpolitiska planeringen (länsplanering 1967), de regionalpolitiska handlingsprogrammen och den kommunalekonomiska långtidsplaneringen är olika långt framförda. I fråga om den mera långsiktiga regionalpolitiska planeringen är en första omgång avslutad. Beslut finns dessutom att en verksamhet av detta slag skall bli ett bestående inslag i samhällsplaneringen. De regionalpolitiska handlingsprogrammen är nu under utarbetande. Ett av de resultat som kan förväntas är bättre konkretisering och precisering av de allmänna mål som utformats inom ramen för länsplanering 1967. Den kommunalekonomiska långtidsplaneringen har hittills främst påverkat planeringen i kommunerna.

Appendix till kap. 6

Underlag och beräkningsmetoder för konjunkturinstitutets prognoser

1 *Totala byggnadsverksamheten*

Prognosen[1] för det totala byggandet framkommer som summan av alla sektorprognoser innefattande såväl nybyggnad som underhåll. Sektorprognoserna kan dock inte ställas upp oberoende av varandra, d. v. s. oberoende av den totalprognos i vilken de ingår. Flertalet sektorprognoser är betingade av bl. a. läget på byggnadsmarknaden. För prognoser, som baseras på insamlade planer, exempelvis industri och kommuner, gäller det att bedöma vilka förväntningar beträffande byggnadsmarknadsläge som är förknippade med planerna. En lättare byggnadsmarknad än förväntat kan ge utrymme för en oförutsedd ökning i byggnadsaktiviteten i form av förkortade byggnadstider eller påfyllnad med nya projekt. Omvänt kan en oväntat ansträngd byggnadsmarknad minska utrymmet för sektorerna i fråga och sänka investerings- eller underhållsaktiviteten. För sektorer, där prognoser på byggnadstider ingår som en komponent i prognosberäkningen, nämligen bostäder och handel, gäller en direkt sammankoppling med det allmänna byggnadsmarknadsläget. Arbetet med vissa sektorprognoser förutsätter därför en prognos på totalutvecklingen, vilken i sin tur inte kan erhållas förrän sektorprognoserna ställts upp och summerats. Prognosarbetet måste därför ske stegvis.

2 *Sektorprognoser*

Bostäder, nyinvesteringar

Milj. kr. år 1969

Flerfamiljshus	4 532
Småhus	2 846
Ombyggnad	363
Summa nyinvesteringar	7 741

Beräkningarna av nyinvesteringarna i bostäder är, i motsats till de flesta andra investeringsområden, inte grundade på uppgifter insamlade från de investerande enheterna. I stället används en konstruktion med tre element, nämligen antal igångsatta lägenheter per månad, genomsnittlig lägenhetsyta samt byggnadstider. Beräkningarna utförs separat för småhus och flerfamiljshus.

Underlag för prognosen över antal igångsatta lägenheter är bostadsbyggnadsplanen. Nuvarande system, med en bostadsbyggnadsplan och en projektreserv, vilken tas i anspråk i varierande utsträckning beroende på konjunkturläget, gör igångsättningsprognosen beroende av vilka bedömningar som görs för utvecklingen av byggnadsverksamheten och samhällsekonomin i övrigt. Den tidsmässiga fördelningen av en given igångsättning är givetvis av stor vikt för investeringsprognosen. En tidig igångsätt-

1 Summan av nybyggnadsinvesteringar och byggnadsunderhåll utgör inte det exakta måttet på vad som i nationalräkenskaperna räknas som byggnadsproduktion. För att erhålla den senare görs i nationalräkenskaperna följande mindre tillägg och avdrag (milj. kr år 1969).

Nybyggnadsinvesteringar, totalt	22 473
Byggnadsunderhåll, totalt	6 622
— Nybyggnadsinvesteringar och byggnadsunderhåll, producerat inom näringsgrenen skogsbruk	— 145
+ Nybyggande av fortifikationsanläggningar	+ 109
Byggnadsverksamhetens produktionsvärde, summa	29 059

Här avses det s. k. bruttoproduktionsvärdet till skillnad från värdet av den egentliga byggnadsproduktionen. Det senare erhålls om från bruttoproduktionsvärdet dras värdet av varor och tjänster levererade till byggnadsverksamheten från andra näringsgrenar.

ning medför större resursåtgång under året (t. ex. år 1967) än en sen (år 1966). Som regel prognoseras en tidsfördelning som följer den av myndigheterna eftersträvade, d. v. s. med igångsättningen koncentrerad till andra och tredje kvartalen.

Prognosen över lägenhetsytornas utveckling, som utnyttjas för att beräkna byggnadsvolymen per lägenhet, är hopkopplad med igångsättningsprognosen. Bostadsbyggnadsplanens ram för bostadsbyggande med statliga lån anges i sammanlagd kvadratmeteryta och används vid fördelningen på län.

Byggnadstidsprognosen för flerfamiljshus kan uppdelas i tre moment, 1) analys av bestämningsfaktorerna bakom de senaste observationerna, 2) byggnadstidsprognos för pågående byggen, dvs. igångsättningen under det närmast bakomliggande året samt 3) byggnadstidsprognos för ännu ej igångsatta byggen.

Utgångspunkt för prognoserna är naturligen de senast observerade byggnadstiderna enligt bostadsbyggnadsstatistiken, som med liten eftersläpning rapporterar nya uppgifter varje månad. Som stöd för prognoserna används en modell med i huvudsak två faktorer, nämligen arbetsmarknadsläge och objektstorlek, vilka visat sig ha betydande förklaringsvärde för byggnadstiderna. Objektstorleken definieras som antalet lägenheter per låneobjekt med preliminärt beslut om statliga lån. Denna faktor finns statistiskt belyst så att den kan utnyttjas för att beräkna byggnadstiden för byggen som ingår i pågåendestocken, däremot ej för byggen som kommer att påbörjas. Samma sak gäller arbetskraftsläget. Statistiska uppgifter beträffande arbetskraften kan till viss del utnyttjas för prognos på pågåendestockens byggnadstider men givetvis inte för ännu ej igångsatta byggen. Modellen är således mest användbar vid byggnadstidsprognoser för pågående byggen. Pågåendestockens investeringsvolym väger emellertid tungt i beräkningarna — även för prognosåret — till följd av flerfamiljshusens relativt långa byggnadstider, 13—15 månader i medianvärde. Vid byggnadstidsprognosen för både pågående och ej påbörjade byggen försöker man ta hänsyn till även andra faktorer som kan förmodas ha relevans, exempelvis vinterväderlek, successiv övergång till industriella byggmetoder o. s. v.

För småhusen framkommer statistiken över byggnadstiderna med lång eftersläpning. Bearbetning görs endast en gång per år, vilket försvårar prognosarbetet. Å andra sidan varierar inte småhusens byggnadstider lika mycket mellan olika år som flerfamiljshusens. Byggnadstidsprognosen görs på liknande sätt som för flerfamiljshusen, frånsett att några försök med förklaringsmodeller för småhusens byggnadstider ej utförts.

Till nyinvesteringar räknas även ombyggnad av äldre bostäder. I brist på beräkningsmetoder skrivs en del av posten fram med oförändrad volym år från år. Resterande del ges en utveckling i takt med de statliga förbättringslånen.

Privat jordbruk och skogsbruk, nyinvesteringar

Milj. kr. år 1969

Privat jordbruk	152
Privat skogsbruk	146
Summa	298

Investeringarna inom privat jordbruk brukar antingen skrivas fram med oförändrad volym från året innan eller ges en trendmässig utveckling.

Uppgifterna för privat skogsbruk ges av skogsstyrelsen i november året innan. Dessa accepteras som prognos utan korrigering vid såväl november- som marsberäkningarna. Vid prognostillfället i september året innan föreligger ingen motsvarande uppgift, varför posten brukar skrivas fram med oförändrad volym.

Egentlig industri, nyinvesteringar

Milj. kr. år 1969

Företag med minst 5 sysselsatta	1 874
Småindustri med mindre än 5 sysselsatta	21
Summa	1 895

Egentlig industri definieras som industri exklusive el-, gas- och vattenverk.

För företag med minst 5 sysselsatta insamlas uppgifter om investeringsplaner av statistiska centralbyrån. De enkäter, som konjunkturinstitutet utnyttjar för sina prognoser, insamlas i februari, augusti och november och bygger på ett mindre urval företag än den större undersökningen i maj. Detta medför en större osäkerhetsmarginal. Investeringsenkäterna innehåller planuppgifter enligt följande mönster.

Enkättillfälle:	Planuppgifter för:	
	år t	år t + 1
Februari år t	Första och andra halvåret	—
Maj år t	Andra kvartalet och andra halvåret	—

Enkättillfälle:	Planuppgifter för: år t	år t + 1
Augusti år t	Andra halvåret	Första och andra halvåret
November år t	Fjärde kvartalet	Första och andra halvåret

Prognosförfarandet är följande. Planerna, som i enkätresultaten anges i milj kr., uttrycks som procentuella förändringstal i form av dels helårsförändringen från föregående år, dels halvårsförändringar från motsvarande halvår föregående år. Förändringstalen räknas om i fasta priser och sätts in i en tabell av nedanstående typ, där tidigare planer ställs mot faktiska utfall.

Tabell 6: 3. Planerade och faktiska förändringar (%) av den egentliga industrins investeringar i byggnader och anläggningar

Fasta priser

	1964—1965	1965—1966	1966—1967	1967—1968	1968—1969	1969—1970
Helår:						
Planerat i november året innan	0	9	—19	—13	—14	4
Faktiskt inträffad förändring	7	18	—3	—16	5	
Differens	7	9	16	—3	19	
Första halvåret:						
Planerat i november året innan	12	32	11	11	—8	20
Faktiskt inträffad förändring	—1	15	1	—7	—10	
Differens	—13	—17	—10	—18	—2	
Andra halvåret:						
Planerat i november året innan	—11	—23	—41	—31	—19	—7
Faktiskt inträffad förändring	14	21	—6	—20	19	
Differens	25	44	35	11	38	

Med ledning av erfarenheten av tidigare differenser mellan planer och utfall uppskattas de differenser som kan väntas vidhäfta de aktuella planerna.

En tydlig systematik kan konstateras i planernas förhållande till utfallet. Första halvåren är alltid överskattade, andra halvåren alltid underskattade. Underskattningen är kraftigare än överskattningen, vilket innebär att planerna på helår uppvisar systematisk underskattning. De aktuella planerna justeras med hänsyn till detta förhållande. Extrema planutfallsavvikelser, som uppkommit till följd av specifika faktorer, utesluts emellertid vid uppskattningen av den systematiska avvikelsen. Vidare beaktas speciella omständigheter, som kan komma att påverka de aktuella planernas realiserande. Det gäller här att t. ex. bedöma i vilken utsträckning läget på byggnadsmarkna den, möjligheterna till investeringsfinansiering och konjunkturutvecklingen kan komma att motsvara företagens förväntningar vid tidpunkten för planernas uppgörande. Sedan några år tillbaka ingår i enkäten en fråga om företagens produktionsförväntningar som, när tillräcklig erfarenhet vunnits beträffande svarens innebörd, borde kunna bli ett betydelsefullt underlag för prognosen. Hänsyn tas vidare vid prognosen till ekonomisk-politiska åtgärder som blivit kända först efter det att planerna avgivits, exempelvis frisläpp av investeringsfonderna.

Nyinvesteringar inom småindustri (mindre än 5 sysselsatta) ges vanligen en trendmässig utveckling.

Handel m. m., nyinvesteringar

Milj. kr. år 1969

Fristående byggnader	1 335
därav	
varuhandel	565
bank- och försäkringsverksamhet	196
hotell och restauranger	87
övrigt (främst kontorsbyggnader)	487
Lokaler (främst butikslokaler) i bostadshus	214
Summa	1 549

I prognosen görs ingen fördelning av fristående byggnader på de ingående delarna. Den senast kända pågåendestocken enligt statistiska centralbyråns byggnadsinventeringar är utgångspunkt för prognosen beträffande fristående byggnader. Pågåendestocken skrivs ned månadsvis med det prognoserade avslutandet. För påbörjandeprognosen görs en bedömning av den kommande tillståndsgivningens omfatt-

ning. Detta är i stort sett detsamma som att bedöma den grad av stramhet, med vilken igångsättningsregleringen kan komma att tillämpas. Därutöver tas även hänsyn till ansökningsköns storlek och regionala fördelning. Utrymmet på byggnadsmarknaden är oftast olika i olika regioner. Även de prognoser som länsarbetsnämnderna upprättar fyra gånger om året kan ge stöd för påbörjandeprognosen. Hänsyn tas självfallet till effekter av ekonomisk-politiska åtgärder, exempelvis införandet av investeringsavgift m. m. Prognosen över det månadsvisa avslutandet är beroende av den byggnadstidsprognos, som ställs upp. Förkortade byggnadstider resulterar i högre avslutande och vice versa. Vid uppställandet av byggnadstidsprognosen är framför allt det förväntade läget på byggnadsmarknaden en viktig faktor.

Statistiska centralbyrån har nyligen infört löpande enkätundersökningar för varuhandel, bank- och försäkringsverksamhet. Företagen tillfrågas därvid även bl. a. om sina investeringsplaner. Allt eftersom man vinner erfarenhet om denna planstatistik kan den väntas få ökad betydelse i prognosarbetet.

För prognosen avseende butikslokaler och andra lokaler i bostadshus utnyttjas prognosen för flerfamiljshusen. Hänsyn tas därvid till den trendmässiga förändringen i dessa lokalers andel av den totala hyresytan.

Statliga affärsverk, nyinvesteringar

Milj. kr. år 1969

Postverket	29
Televerket	483
Statens järnvägar	200
Domänverket	26
Luftfartsverket	22
Vattenfallsstyrelsen	488
Summa	1 248

Planuppgifter samlas in av statistiska centralbyrån. De mindre omfattande planerna för postverket, domänverket och luftfartsverket accepteras utan justeringar. För övriga affärsverk görs korrigeringar för systematisk missvisning med ledning av tidigare års avvikelser mellan planer och utfall.

Statliga myndigheter, inklusive militära, nyinsteringar

Milj. kr. 1969

Statliga vägar	889
Militära investeringar	154
Övriga civila myndigheters investeringar	385
Summa	1 428

Underlag för prognosen gällande statliga vägar är dels investeringsplaner erhållna från vägverket, dels beräknade kostnader för beredskapsarbeten erhållna från arbetsmarknadsstyrelsen. Bedömningen av beredskapsarbetenas omfattning måste göras under hänsynstagande till det förväntade allmänna sysselsättningsläget.

Planuppgifterna från fortifikationsförvaltningen insamlas av konjunkturinstitutet och avser beräknad medelsförbrukning på vissa anslag. Planuppgifterna korrigeras för systematisk missvisning med ledning av tidigare års relationer mellan planer och utfall. En del av det militära nybyggandet, avseende fortifikationsanläggningar (109 milj. kr. år 1969), räknas inte som investering utan som statlig konsumtion.

Prognosen för övriga statliga investeringar grundas till största delen på planuppgifter från byggnadsstyrelsen. Planuppgifterna justeras i regel för systematisk missvisning.

Komumnala nyinvesteringar (exklusive bostäder och industri)

Milj. kr. år 1969

Borgerliga primärkommuner (inklusive kommunalförbund)	5 705
Landsting	1 058
Kyrkliga kommuner och municipalsamhällen	105
Kommunala aktiebolag och stiftelser exklusive bostäder (och industri)	203
Halvkommunala elverk	48
Summa	7 119

Prognosunderlag för borgerliga primärkommuner och landsting är statistiska centralbyråns kommunenkät. Planuppgifter insamlas endast helårsvis, vilket omöjliggör meningsfulla halvårsprognoser även för totala byggnadsverksamheten. Kommunalt byggande svarar nämligen för ungefär en fjärdedel av det totala byggandet. Enkätresultat föreligger vid alla tre prognostillfällena, alltså i mars, september och november och täcker då den vid varje tillfälle aktuella prognosperioden. Planuppgifterna accepteras som regel inte utan justeringar. Förfarandet är detsamma som för egentlig industri, d. v. s. tidigare års differenser mellan planer och utfall uttryckta som procentuella förändringar i fasta priser utnyttjas. Justeringen av planuppgifterna görs separat för borgerliga primärkommuner och landsting. Nedan återges en justeringstabell för borgerliga primärkommuner (hämtad från preliminär nationalbudget 1970).

Planinformation avseende kyrkliga kommuner och municipalsamhällen saknas, liksom för

Tabell 6: 4. Planerade och faktiska förändringar (%) av de borgerliga primärkommunernas byggnadsinvesteringar 1961—1970

Fasta priser

	1961—1962	1962—1963	1963—1964	1964—1965	1965—1966	1966—1967	1967—1968	1968—1969	1969—1970
Planerat i november året innan	16	14	9	6	12	13	6	7	4
Faktiskt inträffad förändring	14	19	16	7	2	12	7	10	
Differens	—2	5	7	1	—10	—1	1	3	

halvkommunala elverk. Posterna är jämförelsevis små och brukar vanligen skrivas fram med oförändrad volym.

Planuppgifterna för kommunala aktiebolag och stiftelser samlas in endast en gång om året, i november. Planerna justeras i regel för systematisk missvisning. Den i november uppställda prognosen behålls vid prognostillfället i mars. I september saknas helt planunderlag för nästkommande år, varför trendmässig framskrivning vanligen tillämpas.

Övriga nyinvesteringar

Milj. kr. år 1969

Fritidshus	843
Enskilda kraftverk	286
Enskilda järnvägar och bussföretag	5
Enskilt flyg	1
Enskilda vägar	35
Statliga kraftaktiebolag	8
SAS, statliga delen	3
Diverse statliga investeringar	14
Summa	1 195

Någon direkt planinformation föreligger inte beträffande fritidshusbyggandet. Underlag för prognosen är bl. a. informella kontakter med några större tillverkare av monteringsfärdiga fritidshus samt med vissa sparbanker beträffande dessas bedömning av den kommande kreditgivningen till fritidshus. Annat underlag för prognosen är konjunkturinstitutets prognoser över hushållens inkomster och konsumtion.

Planuppgifter avseende nyinvesteringar i enskilda kraftverk och statliga kraftaktiebolag erhålls från industrienkäten. Osäkerheten är stor i uppskattningen av enskilda kraftverk, vilket kan förklara frånvaron av systematiska avvikelser mellan planer och utfall. Som regel accepteras dock inte planerna, utan vissa justeringar görs.

Prognosunderlag för enskilda vägar återfinns i riksstatens anslag avseende bidrag till byggande av enskilda vägar.

Totalt byggnadsunderhåll

Reparationer och underhåll av byggnader och anläggningar uppgick år 1969 till 6 622 milj. kr. med följande fördelning.

Statligt byggnadsunderhåll (omfattande affärsverk och myndigheter)	1 944
Kommunalt byggnadsunderhåll exklusive kommunalt bostadsunderhåll	1 134
Övrigt byggnadsunderhåll	3 544
därav	
permanenta bostäder	1 473
industri och handel	623
Summa	6 622

För de statliga och kommunala delarna ovan samlas uppgifter in om planerat byggnadsunderhåll. Planerna för statligt byggnadsunderhåll är därvid specifiecrade på olika affärsverk och vissa myndigheter. Underhållsplanerna behandlas på samma sätt som nyinvesteringsplanerna, d. v. s. justeras i vissa fall för förekommande systematiska avvikelser mellan planer och utfall.

För den övriga underhållsverksamheten saknas planinformation för i stort sett alla här ingående sektorer. Några speciella prognosmetoder finns inte utarbetade. Underlag är väsentligen den trendmässiga utvecklingen. Avvikelser från denna prognoseras med stöd av i första hand en bedömning av resursutrymmet på byggnadsmarknaden. Därtill försöker man för de sektorer där så är möjligt ta hänsyn till speciella faktorer, som kan förmodas påverka den kommande utvecklingen.

7 Styrmedlens verkningssätt och användbarhet

7.1 *Allmänna synpunkter på valet av medel*

Vi har i kapitel 2 diskuterat syftena med en styrning av byggnadsverksamheten. Kraftiga säsongvariationer i sysselsättningen på byggarbetsmarknaden medför dåligt resursutnyttjande, får sysselsättningsvariationer även i andra näringsgrenar som följd och skärper problemen i samband med konjunktursvängningarna. Det är därför av primär betydelse att säsongsvängningarna utjämnas. Byggnadsinvesteringarnas strategiska betydelse för konjunkturförloppet gör det angeläget att främja en utveckling inom branschen i allmänt stabiliserande riktning. Det är dessutom ett samhällsintresse att i vissa hänseenden kunna påverka byggnadsproduktionens fördelning på skilda sektorer och regioner.

För att man skall kunna nå dessa skilda syften ställs olika anspråk på styrmedlen. För att åstadkomma säsongutjämning behöver man göra relativt ringa ingrepp i byggherrens dispositioner. Det är i främsta rummet fråga om att anpassa projektplaneringen till en jämn sysselsättning över året. Parterna på byggarbetsmarknaden har själva intresse av att främja en sådan anpassning, arbetsgivarna från kostnadssynpunkt och arbetstagarna för att få jämn sysselsättning.

Skall byggnadsvolymen styras av konjunkturpolitiska skäl, kan påfrestningarna bli större. Särskilt för den enskilde byggherren kan tidsförskjutningar av den omfattning som då ofta aktualiseras medföra väsentliga ekonomiska och andra konsekvenser. För en sådan anpassning krävs därför starkare ekonomiska incitament eller direkta styrningsåtgärder.

Detta gäller i ännu högre grad en styrning av byggnadsinvesteringarnas fördelning på sektorer och regioner, i den mån en sådan styrning sker med längre tidsperspektiv än vad som aktualiseras vid en sektorsvis och/eller regionalt differentierad konjunkturstyrning. Det bör dock understrykas, att det för sådan långsiktig styrning i regel behövs åtgärder också utanför byggplaneringens ram. De i detta betänkande diskuterade styrmedlen bör självfallet samordnas med dylika åtgärder för att exempelvis påverka näringslivets lokalisering och väljas med tanke på även sådana syften.

Som framhållits i kapitel 2 kan de omedelbara syftena med att styra byggnadsverksamheten i sista hand härledas till mera allmänna mål för samhällsutvecklingen, såsom balanserad och snabb ekonomisk tillväxt, allmän välfärd etc. Säsongutjämning av sysselsättningen spelar således en viktig roll för målet att uppnå full sysselsättning. Dessa överordnade mål påverkar med nödvändighet valet mellan olika styrmedel och medlens användning över huvud taget. Om byggnadsverksamhetens omfattning behöver begränsas, bör detta ske genom åtgärder

som gör det möjligt att prioritera sådana byggnadsobjekt som är angelägna från olika allmänna synpunkter. Om i ett givet läge medel behöver sättas in för att öka byggnadsvolymen, måste medlen väljas med tanke på effekterna även på det allmänna balansläget.

Valet av styrmedel beror naturligtvis även av de praktiska förutsättningarna att tillämpa dem. Dessa varierar starkt med storleken av de byggnadsobjekt som man vill styra. Det är inte samma sak att styra byggandet av det relativa fåtalet stora byggnadsobjekt som att påverka den stora mängden av småarbeten, av vilka vart och ett för sig framstår som obetydligt men som sammantagna spelar en stor roll för bl. a. säsongsvängningarna i byggandet. Förutsättningarna för styrning varierar även med förhållandena inom skilda byggnadssektorer. Bostadsbyggandet, som representerar en förhållandevis stor andel av de totala byggnadsinvesteringarna, är exempelvis en relativt enhetlig produkt. Denna omständighet ger väsentligt andra förutsättningar för styrning än vad man finner inom industri och handel med deras mångfald av produkter, rörlighet i produktionsinriktning och komplicerade beroendeförhållanden.

Vi har mot denna bakgrund försökt värdera olika styrmedels effektivitet. Den i anslutning till varje medel förda diskussionen har härvid systematiskt knutits an till de omedelbara syftena med medlens användning, nämligen säsongutjämning, konjunkturpåverkan samt produktionens långsiktiga fördelning på regioner och byggnadssektorer.

7.2 *Administrativa styrmedel*

7.2.1 Byggnadsreglering

Inledning

Den byggnadsreglering som infördes år 1942 utgjorde ett led i en serie av åtgärder för att tillgodose vissa vitala behov i då rådande läge. Vid fördelningen av resurserna för byggnadsproduktionen krävdes prioritering av det militära och civila försvaret samt produktionen av förnödenheter som var viktiga för folkhushållningen. Ett härmed sammanhängande mål var att bromsa överströmningen av arbetskraft till byggnadsbranschen från jordbruket och skogsbruket som hade särskild betydelse för folkförsörjningen. Sedan dess har syftena med regleringen växlat. Nya har tillkommit, medan andra har kommit i bakgrunden. Regleringen har varit det medel som legat närmast till hands för olika ändamål, framför allt med hänsyn till möjligheterna att på kort tid sätta bestämmelserna i kraft och vid behov modifiera deras tillämpning. Det torde vara just denna omständighet och avsaknaden av snabbt tillgängliga alternativ som gjort att byggnadsregleringen blivit något av ett universalmedel för att styra byggnadsproduktionen.

Byggnadsregleringen baseras på förbud att bygga utan tillstånd. Sådana tillstånd kan göras mer eller mindre generella, med eller utan särskilda förbehåll. I den för regleringen typiska tillämpningen har dock tillstånden gällt enskilda byggnadsobjekt som varit bestämda med hänsyn till storlek, ändamål och belägenhet. Tillstånden har också gjorts beroende av att vissa villkor uppfyllts, avseende bl. a. tidpunkten för byggnadsarbetenas påbörjande. Genom en sådan ordning är det uppenbarligen i princip möjligt att styra byggnadsvolymens storlek, dess förläggning i tiden och fördelning på regioner och sektorer. En viktig del saknas emellertid i denna direkta, objektsinriktade styrning. Den kan nämligen bara förhindra verkställigheten av byggherrarnas beslut att bygga eller motverka eller uppskjuta fattandet av sådana beslut. Regleringen får därför en styrande effekt endast under förutsättning att efterfrågan på byggnadsinvesteringar är större än den som man vid regleringens tillämpning är beredd att släppa fram på byggnadsmarknaden. I den praktiska tillämpningen har regleringen också andra begränsningar till vilka vi återkommer i det följande.

Regleringens användning för säsongutjämning

Vid byggnadsregleringens tillämpning har säsongutjämningen sannolikt kommit att spela den största rollen. Mer än något annat har regleringen blivit ett instrument för att styra sysselsättningen över året, och detta speciella syfte bibehölls, när regleringen i andra hänseenden slopades år 1959. Efter dess återinförande år 1964, vilket motiverades av konjunkturutvecklingen, har de reglerade delarna av byggnadsverksamheten även säsongstyrts med stöd av regleringsbestämmelserna.

Principen för regleringens tillämpning för detta syfte är enkel. För sysselsättningen vid varje byggnadsobjekt gäller en viss tidsfördelning. Adderas sysselsättningstalen för samtliga objekt, erhålls den totala sysselsättningen för byggnadsbranschen. Genom att föreskriva tidpunkter för de olika byggnadsarbetenas påbörjande och göra igångsättningstillstånden beroende av att dessa tidpunkter iakttas är det möjligt att påverka utvecklingen av denna sysselsättning över säsongerna.

Byggnadstillståndets beroende av att arbetet kommer igång vid viss tidpunkt medför en stark påtryckning på byggherren att uppfylla det föreskrivna villkoret. Det är emellertid också klart, att den beskrivna tekniken bäst kan tillämpas på ett relativt begränsat antal byggnadsobjekt. Utsträcks tillämpningen till mindre nybyggnadsarbeten och reparations- och underhållsarbeten, ökar administrationskostnaderna väsentligt snabbare än effekten av medlet. Sistnämnda från säsongsynpunkt betydelsefulla del av byggnadsverksamheten har därför hittills lämnats opåverkad.

Erfarenheterna från regleringens tillämpning för säsongutjämning har visat även på en annan svaghet. Hur starka påtryckningsmedel som än kommer till användning, saknar byggherren praktiska möjligheter att sätta igång på anvisad tid, om planeringen inte förts fram tillräckligt långt. Det räcker med andra ord inte att enbart lämna direktiv till byggherrarna. Direktiven måste vara realistiska med hänsyn till planeringsläget. Det är bl. a. denna aspekt som man försökt tillgodose i rekommendationssystemet för säsongutjämning, vilket får uppfattas som en utveckling av regleringsmetodikens användning för detta speciella syfte.

Regleringens användning för konjunkturstyrning

Genom att göra rätten att påbörja ett byggnadsarbete beroende av tillstånd kan man via tillståndsgivningen kontrollera igångsättningsvolymen och därmed volymen av pågående reglerade arbeten inte bara över säsongerna utan även över olika konjunkturfaser. Eftersom medlet baseras på förbud att bygga utan tillstånd kan det emellertid vid konjunkturstyrning bli fråga om bara att för viss tid *begränsa* igångsättningsvolymen i förhållande till den volym som hade blivit aktuell utan reglering. I flertalet fall är innebörden härav, att igångsättningen förskjuts framåt i tiden. Principen är att det på så sätt uppdämda byggnadsbehovet skall kunna släppas fram i ett senare skede i den takt detta bedöms lämpligt med hänsyn till konjunkturutvecklingen.

Liksom beträffande säsongutjämning är tankegången bakom regleringens användning för konjunkturstyrning enkel och nära till hands liggande. Svårigheter uppträder emellertid i tillämpningen. Metoden förutsätter nämligen ett ställningstagande i enskilda byggnadsärenden till vilka projekt som skall tillåtas resp. inte tillåtas komma till utförande. De svårigheter som denna prövning ger upphov till behandlas längre fram i detta avsnitt. Om man emellertid bortser från dem, ställer prövningen jämte kontrollen av att allmänheten iakttar regleringsbestämmelserna ändå stora krav på administrativa resurser, som i praktiken liksom vid dess användning för säsongstyrning sätter relativt snäva gränser för regleringens tillämpning.

I nuvarande tillämpning av regleringen kan man utskilja två i princip ganska olika tillvägagångssätt. Beträffande vissa reglera-

de byggnadssektorer ankommer det på länsarbetsnämnderna att var för sig och utifrån sin bedömning av arbetsmarknadsläget och den väntade regionala utvecklingen meddela igångsättningstillstånd för byggnadsobjekt under en viss storlek, medan tillstånden för större objekt prövas av Kungl. Maj:t.

För andra reglerade sektorer har Kungl. Maj:t fastställt årsramar inom vilka igångsättningstillstånden lämnas av nämnderna. Dessa ramar har i den praktiska tillämpningen blivit bestämmande för tillståndsgivningens volym. I dessa fall liksom vad gäller de enskilda ärenden som handläggs hos Kungl. Maj:t fattas de avgörande besluten på grundval av en bedömning av vad som är lämpligt med hänsyn till bl. a. konjunkturutvecklingen.

Det var behovet av en sådan samlad konjunkturstyrning, som föranledde införandet av den årliga investeringsbudget som upprättades under perioden 1947—1957 (se s. 49). Syftet med denna budget var att ge ramar för tillståndsgivningen inom olika byggnadssektorer. Erfarenheterna från denna tid har emellertid också visat på svårigheterna inom många sektorer att på rationella grunder upprätta sådana ramar. Även dessa svårigheter medför i praktiken begränsningar i byggnadsregleringens användbarhet som konjunkturstyrande medel.

Det sagda synes leda till den slutsatsen, att byggnadsregleringen är lämpad för konjunkturstyrning av i första hand sådan byggnadsverksamhet som kan rambeläggas och som omfattar ett någorlunda begränsat antal enskilda objekt.

Regleringens användning för regional styrning

Byggnadsreglering i konjunkturstyrande syfte påverkar också byggnadsverksamhetens regionala fördelning. Det ligger i sakens natur, att restriktiviteten i tillståndsgivningen vid regleringens tillämpning i konjunkturstyrande syfte i stor utsträckning blir beroende av balansen på arbetsmarknaden inom skilda regioner. I områden med överefterfrågan på arbetskraft gallras hårt bland de aktuella byggnadsprojekten, medan det i regel inte blir fråga om någon gallring i regioner med arbetskraftsöverskott.

Förhållandet belyses i tabell 7.1 över inneliggande ansökningar om igångsättningstillstånd hos länsarbetsnämnderna. I storstadsområdena har, som tabellen visar, skett en kraftig upplagring av tillståndsberoende byggnadsprojekt, vilken pågått oavbrutet sedan år 1966. I övriga län i Syd- och Mellansverige reducerades ansökningstrycket något under nedgångskonjunkturen för att åter stiga i konjunkturuppgången år 1969. För skogslänen har regleringen i det hänseendet spelat relativt underordnad roll.

Även vid en regional fördelning av byggnadsinvesteringarna får emellertid regleringen särskild betydelse i de fall där tillståndsgivningen är rambestämd. F. n. sker i dessa fall antingen, som beträffande det privatfinansierade bostadsbyggandet, en första fördelning av riksramen på regionala kvoter, som sedan fördelas på enskilda objekt, eller också genomförs objektsfördelningen centralt. Det senare är fallet i fråga om ålderdomshem och sjukhus. Här föreligger således en total styrning av nybyggnadsinvesteringarna som vid tillämpning av enbart ekonomiska styrmedel i varje fall skulle kräva mycket betydande ekonomiska incitament.

Som inledningsvis framhållits beträffande byggnadsregleringen gäller dock som en förutsättning för att den planerade fördelningen skall realiseras, att investeringsviljan inom var och en av de skilda regionerna minst svarar mot den tänkta regionala investeringsvolymen. Detta innebär i sista hand, att en regional styrning av byggnadsinvesteringarna kan ske genom reglering i så måtto att man håller tillbaka byggnadsinvesteringar inom regioner med alltför hög investeringsefterfrågan. Detta kan eventuellt, men behöver inte, medföra att byggherrarna väljer andra regioner för sina investeringar. I regioner där investeringsviljan är otillräcklig kan man uppenbarligen inte genom reglering åstadkomma någon direkt påverkan i det hänseendet. I övrigt gäller

Tabell 7.1. Inneliggande ansökningar om igångsättningstillstånd per 1.10. åren 1966—1969, beräknade projektkostnader, milj. kr.

Byggnadsområde	Storstadslän				Skogslän				Övriga län			
	1966	1967	1968	1969	1966	1967	1968	1969	1966	1967	1968	1969
Bensinstat. verkstäder, park. hus m.m.	65	114	169	262	29	15	6	2	56	28	18	37
Affärs- o. kontorshus m. m.	277	939	1 072	1 774	70	62	58	98	287	349	381	403
Kommunala förvaltningsbyggnader	30	22	17	81	8	5	2	15	87	26	70	59
Kyrkor, samlingslokaler m. m.	47	43	67	77	14	6	14	2	62	74	64	55
Idrottsanläggningar	22	35	91	92	44	47	10	4	84	53	63	65
Bostadshus utan statl. stöd	439	759	1 002	1 976	4	15	24	102	205	329	399	919
Fritidshus	2	2	3	14	—	—	1	—	6	6	5	8
Komm. gata el. väg	70	117	153	60	—	1	1	—	11	—	1	9
Sjukhus el. sjukhem	604	96	96	275	106	64	72	34	246	91	90	141
Ålderdomshem	24	14	27	13	33	5	25	26	48	28	58	29
Övrigt	43	5	24	13	—	—	—	—	4	3	8	7
S:a	1 622	2 147	2 721	4 639	308	218	211	283	1 095	988	1 157	1 733

beträffande regleringens användbarhet för regional styrning samma begränsningar som vid konjunkturstyrning.

Regleringens användning för sektorstyrning

I och med att en byggnadssektor är lagd under reglering föreligger också sektorstyrning i den meningen att den totala byggnadsvolymen inom sektorn bestäms av de meddelade igångsättningstillstånden. Regleringens tillämpning på exempelvis kontors- och affärshus i balansskapande syfte under 1960-talet har otvivelaktigt varit bestämmande för byggnadsvolymen inom dessa sektorer. Eftersom denna styrning har skett huvudsakligen med hänsyn till det regionala arbetsmarknadsläget har den emellertid inte grundats på något långsiktigt mål beträffande sektorerna. Utfallet har också varierat starkt mellan skilda regioner. I vissa regioner har denna form av sektorstyrning inte haft någon nämnvärd betydelse annat än tillfälligt. I andra regioner, där en mera varaktig överefterfrågan på arbetskraft har förelegat, har den givit starka utslag. En på detta sätt genomförd sektorstyrning är naturligtvis inte invändningsfri, framför allt med tanke på att man vid dess genomförande inte har klargjort vilka resultat man önskar uppnå i fråga om investeringsutvecklingen inom de berörda sektorerna.

Inom andra sektorer, innefattande privatfinansierade bostäder samt ålderdomshem och sjukhus, har sektorstyrningen skett mera systematiskt med ledning av de igångsättningsramar som tidigare omnämnts i anslutning till regleringens användning i konjunkturstyrande syfte. Även om, som det uppges, vissa svårigheter har förelegat att rätt beräkna igångsättningsvolymen inom sjukhussektorn med sikte på att uppnå en viss total byggnadsvolym, får denna styrning medelst igångsättningsramar anses ge ett grepp om investeringsutvecklingen inom de rambelagda sektorerna.

Som framgår av det föregående är sektorstyrningen nära förbunden med konjunkturstyrningen av byggnadsinvesteringarna. Våra i det föregående redovisade slutsatser om byggnadsregleringens användning i konjunkturstyrande syfte synes gälla också dess användning för sektorstyrning.

Problem i samband med byggnadsregleringens tillämpning

I styrningen av byggnadsverksamheten framstår byggnadsregleringen som det huvudsakliga alternativet till en styrning med hjälp av ekonomiska medel. Övriga former för direkt administrativ styrning är av mera speciell karaktär och gäller särskilda sektorer. Regleringen är en renodlad form av styrning, utan egentliga inslag av ekonomiska incitament. Vi finner av den anledningen skäl att i anslutning till föregående bedömning av regleringens användbarhet för skilda syften något gå in på de problem som erfarenhetsmässigt inställer sig vid dess tillämpning. En motsvarande genomgång beträffande de ekonomiska medlen redovisas i slutet på avsnitt 7.3. I huvudsak gäller de i samband med regleringen iakttagna problemen följande frågor, nämligen anspråken på administrativa resurser, gränsdragningen mellan tillståndsberoende och ej tillståndsberoende arbeten, prioriteringen mellan olika objekt vid tillståndsprövningen samt risken för snedvridning av investeringarnas fördelning vid långvarig tillämpning av regleringen.

Som framhållits i kapitel 3 är regleringen förhållandevis arbetskrävande. Anspråken på administrativa resurser har i praktiken begränsat tillämpningsområdet. Trots den omfattande organisation som disponerades för byggnadsregleringen under slutet av 1940-talet och början av 1950-talet blev det inte möjligt att med enbart regleringsåtgärder täcka in tillräckligt stor del av byggnadsproduktionen för att uppnå effektiv konjunkturstyrning. Att ta in den stora mängden av reparationer och småarbeten under regleringskontrollen framstår som orealistiskt från administrativ synpunkt. Med nuvarande starka avgränsning av regleringen har de administrativa insatserna kunnat begränsas. Då har dessutom mycket liten uppmärksamhet ägnats åt kontrollen av regleringsbestämmelsernas efterlevnad. Det allmänna engagemang i sysselsättningsplaneringen som parterna på byggnadsmarknaden numera har genom byggarbetsnämnderna kan dock förutsättas bidra till en ökad respekt för dessa bestämmelser.

Beträffande gränsdragningsfrågan, som inte minst gäller den lika behandlingen av dem som söker igångsättningstillstånd, förefaller det inte finnas någon god lösning. Det gäller både gränsdragningen mot småarbeten, på vilka regleringstekniken inte kan tillämpas, och klassificeringen av "blandade" objekt, innefattande både tillståndsberoende och icke tillståndsberoende arbeten. Nackdelarna är inte bara av principiell art. Gränsdragningsproblemen får också praktiska konsekvenser i form av administrativa svårigheter och, inte minst, i fråga om byggnadsproduktionens utformning. Begreppet regleringsarkitektur, innebärande en anpassning av byggnaderna i syfte att undgå regleringsbestämmelserna, var aktuellt under 1940- och 1950-talet och även den senaste tidens erfarenheter visar, att en sådan anpassning förekommer.

I prioriteringsfrågan gjorde stabiliseringsutredningen år 1961 följande uttalande. (Mål och medel i stabiliseringspolitiken, SOU 1961: 42 s. 249):

"Det är inte heller möjligt att skapa meningsfulla, objektiva normer för bedömningen av vilka ansökningar som skall beviljas och vilka som skall avslås. Bedömningen får därför lätt karaktär av godtycke, vilket i sin tur lätt leder den avgörande instansen till att tillämpa köprincipen, vilket inte heller är tillfredsställande".

Erfarenheterna från byggnadsregleringens tillämpning under 1940- och 1950-talet får anses ha gett grund för detta omdöme. Prioriteringsproblemet vid bedömningen av individuella ansökningar är i hög grad aktuellt även i regleringens nuvarande tillämpning. Skillnader i det hänseendet föreligger dock mellan olika sektorer. Inom sektorer för vilka igångsättningsramar har fastställts och frågan om prioriteringen gentemot andra sektorer sålunda har avgjorts är förutsättningarna för att tillämpa reglering bättre än i övriga sektorer. Det gäller t. ex. bostadssektorn. Handläggningen av bostadsbyggnadsärendena har också underlättats av att det varit fråga om förhållandevis enhetliga objektstyper.

Prioriteringsproblemen aktualiseras i främsta rummet vid uttagningen av projekt inom inte ramstyrda sektorer, eftersom avvägningen i dessa fall i princip måste ske mot alla andra projekt i samtliga inte ramstyrda sektorer. Att objektivt värdera angelägenheten av dessa skilda typer av byggnader, för vitt skilda ändamål, och med denna utgångspunkt väga projekten mot varandra framstår som en mycket svår uppgift. Av det skälet och med hänsyn till de olägenheter som kan uppkomma vid en okontrollerad sektorpåverkan är det en påtaglig fördel om man vid användningen av byggnadsregleringen som styrmedel kan fixera ramar för igångsättningen.

Därmed är inte sagt, att bestämningen av ramar för igångsättningen av byggnadsobjekt inom skilda sektorer kan ske utan några som helst svårigheter. Den avvägning mellan olika byggnadsbehov som måste ske när ramarna fastställs kan förutsättas vara en både svår och grannlaga uppgift. En förutsättning för att på rationella grunder bestämma ramar måste vara att byggnadsbehoven inom berörda sektorer kan överblickas. Om den förutsättningen är uppfylld, finns dock möjligheter att avväga ramar med hänsyn till behov och till skilda mål för samhällsutvecklingen. Möjligheter till sådana hänsynstaganden kan knappast sägas föreligga vid en prioritering av tillståndsärenden från fall till fall.

Oavsett vilket medel som används för ändamålet resulterar styrningen av byggnadsverksamheten i att investeringarnas fördelning blir en annan än den skulle ha blivit utan styrning. Detta behöver inte uppfattas negativt. En fortlöpande broms på investeringarna inom en viss sektor kan förutsättas vara motiverad av samhällets intresse av att dessa investeringar inte expanderar. Omfördelningen kan emellertid bli ett problem, när den uppkommer som en sekundär och inte avsedd följd av styrningen.

Beträffande byggnadsregleringen har tidigare konstaterats, att den av administrativa skäl i praktiken kan användas endast på vissa avgränsade sektorer av byggnadsverksamheten. Vill man enbart genom reglering hålla tillbaka en allmän överefterfrågan på byggnadsinvesteringar måste därför restriktionerna göras synnerligen omfattande inom de reglerade sektorerna. Dessa sektorer kommer härigenom att i särskilt hög grad utsättas för omfördelande effekter.

Om de återhållande åtgärderna begränsas till att gälla under en övergående högkonjunktur, finns möjlighet att återhämta eftersläpningarna i investeringarna under den följande nedgångskonjunkturen. Omfördelningseffekterna får i sådana fall endast övergående och marginell betydelse. Den ordningen kan sägas f. n. gälla för större delen av landet. Inom storstadsområdena, där konjunkturdämpningarna har varit svaga och kortvariga, synes däremot en sådan återhämtning inte kunna ske. En i balansskapande syfte genomförd reglering kan därför i dessa områden få djupgående följder på investeringsstrukturen.

Som redan framhållits är sådana omfördelningseffekter inte något specifikt för byggnadsregleringen. Regleringen saknar emellertid korrektiv av den typ som prisutvecklingen kan tänkas medföra i samband med ekonomisk styrning. Tillämpningen av regleringssystemet ställer därför särskilda krav på uppföljning av förekommande långsiktiga förskjutningar i byggnadsinvesteringarnas sektorfördelning och av behovet att kompensera sådana förskjutningar.

7.2.2 Rekommendationssystemet för säsongutjämning

Den grundläggande metodiken i rekommendationssystemet har övertagits från byggnadsregleringen. Säsongutjämning främjas genom att tidpunkter anvisas för igångsättning av enskilda objekt. Dessa tidpunkter väljs så att sysselsättningen på byggnadsarbetena styrs mot vinterperioden. Nya moment har dock tillkommit genom rekommendationssystemet. Framför allt har parterna på byggarbetsmarknaden aktivt engagerats i uppföljningen av planeringsarbetet, vilket måste tillmätas stort värde i och för sig. Vidare söker länsarbetsnämnderna, som svarar för de administrativa rutinerna vid

handläggningen av rekommendationsärendena, systematiskt skaffa sig kännedom om byggnadsplanerna på ett tidigt stadium. Härigenom sätts nämnderna i tillfälle att redan på detta stadium påverka planeringen mot lämpliga starttider.

Vissa frågor inställer sig vid bedömningen av rekommendationssystemets effektivitet. 1) Är det möjligt för länsarbetsnämnderna att få erforderliga informationer så tidigt att de kan få inflytande på igångsättningstiden. 2) Tar byggherrar och entreprenörer tillräcklig notis om rekommendationerna. 3) I vilken utsträckning är det med hänsyn till förberedelsearbetet möjligt för byggherrarna att påbörja arbetena på rekommenderad tid. 4) Täcker systemet in tillräckligt stor andel av byggnadsproduktionen för att möjliggöra den eftersträvade säsongutjämningen i byggnadsverksamheten som helhet.

Den första frågan synes, såvitt framgår av länsarbetsnämndernas under hand redovisade omdömen, i stort sett kunna besvaras med ja. Detsamma gäller också fråga nr 2. Arbetsgivarorganisationerna inom byggnadsbranschen har ställt sig som garanter för att deras medlemmar iakttar givna rekommendationer, och det är inte sannolikt, att en lagstiftning på detta område skulle ge större effekt i det hänseendet. Det bör påpekas, att det för arbete som utförs av annan än sådan medlem inte föreligger formell skyldighet att iaktta den mellan arbetsmarknadsstyrelsen och organisationerna träffade överenskommelsen om sysselsättningsplanering. Att denna omständighet inte tycks ha spelat någon nämnvärd roll kan möjligen bero på att skillnaden mellan rekommendationer och igångsättningstillstånd inte alltid observeras.

Beträffande den tredje frågan, om möjligheterna att följa de rekommenderade igångsättningstiderna, är svaret inte lika entydigt. Det är ett välkänt förhållande, att underskattningar av återstående planeringstid utgör en normal företeelse i planeringen av byggnadsarbete. Förberedelsearbetet innan ett bygge kan komma igång är komplicerat, kräver medverkan av många skilda instanser och innehåller risker för många fördröjande moment. Det är därför svårt att med större grad av säkerhet i förväg avgöra, när byggstarten verkligen kan ske. I fråga om bostadsbyggandet kommer länsarbetsnämnderna i allmänhet in i planeringsprocessen på ett tidigt stadium, som följd av att byggnadskvoterna i betydande utsträckning fördelas på objekt i mycket god tid före byggstart. Nämnderna kan här rekommendera starttider redan halvår eller år före igångsättningen. Ändå är fördröjningar på en eller flera månader vanliga även för dessa objekt. Om andra objekt får nämnderna ofta kännedom i ett betydligt senare skede. Möjligheterna att anpassa planeringen blir härigenom mindre och risken för överdragning kan väntas öka.

Denna systematiska försening av påbörjandet i förhållande till rekommendationerna kan utgöra förklaringen till att den av länsarbetsnämnderna i samråd med byggarbetsnämnderna säsongplanerade byggnadsverksamheten fortfarande uppvisar säsongvariationer. Variationerna är visserligen måttliga, men de uppkommer regelbundet, trots att nämnderna i realiteten med sina rekommendationer syftar på variation *mot* säsongen. Vid bedömning av de möjligheter som rekommendationssystemet erbjuder i det hänseendet bör dock hänsyn tas till att systemet har varit i funktion under relativt begränsad tid. Ökade erfarenheter kan eventuellt ge länsarbetsnämnderna underlag för en effektivare styrning.

På den fjärde frågan, om det är möjligt att med rekommendationssystemet täcka in tillräckligt stor del av byggnadsproduktionen för att uppnå samma säsongstabilitet för byggnadsverksamheten som helhet som i det övriga näringslivet, torde svaret bli nej. Rekommendationssystemet har i det hänseendet samma begränsning som byggnadsregleringen. Vid den avgränsning som gjordes för systemets nuvarande tillämpning övervägdes möjligheterna att ge systemet ett vidare verkningsområde. Man avstod emellertid härifrån med tanke på de anspråk på ytterligare administrativa resurser som en sådan utvidgning skulle medföra.

Något annat ställningstagande torde inte heller i dagens läge vara realistiskt. Vi återkommer i kapitel 8 till frågan om rekommendationssystemets bibehållande. Även om man skulle behålla systemet synes det, med tanke på angelägenheten av att ytterligare säsongutjämna byggnadsproduktionen, finnas skäl att överväga möjligheterna att på något sätt komplettera den nuvarande säsongstyrningen.

7.2.3 Beredskapsarbeten

Tidsförläggningen av arbetsvolymen i beredskapsarbete synes styras effektivt. Det har visat sig möjligt att på kort tid få igång en ansenlig byggnadsvolym. Neddragningen av denna byggnadsvolym i anslutning till att arbetskraftsbehoven ökar på den öppna marknaden går ännu snabbare.

För att kunna tillgodose behovet av snabba volymförändringar väljer man främst beredskapsobjekt som med hänsyn till sin storlek kan färdigställas under begränsad tidrymd. Den jämförelse som kan göras med styrningen av byggnadsarbeten i allmänhet blir från den synpunkten inte riktigt rättvis. I den mån arbetena inte hinner avslutas läggs de temporärt ned för att tas upp vid nästa säsongnedgång. Härvid uppkommer dock vissa extra kostnader, som man i varje fall inte mera generellt torde vara beredd att ta på andra arbeten.

Möjligheten till anpassning till arbetsmarknadsläget är grundläggande för beredskapsarbetenas användning över huvud taget. Genom den snabba anpassningen kan arbetsvolymen varieras kraftigt mot den vanliga säsongutvecklingen och således verka utjämnande på denna. Det torde också vara befogat att i beredskapsarbetena se ett medel framför allt för *säsongstyrning*.

Medan byggnadsreglering som konjunkturutjämnande medel används för att begränsa byggnadsvolymen vid högkonjunktur, är beredskapsarbetena avsedda att sättas in för att öka volymen vid konjunkturnedgång. Som framgår av den i avsnitt 3.4.2 lämnade redogörelsen för utvecklingen under 1960-talet har beredskapsarbetena under denna period emellertid inte fungerat som egentligt konjunkturutjämnande medel. Att så inte skett torde dock inte ha berott på bristande möjligheter att styra beredskapsarbetena mot konjunkturen. Det är i stället förekomsten av strukturell arbetslöshet i vissa regioner samt stigande ambitioner att bekämpa denna arbetslöshet som förklarar varför beredskapsarbetena under 1960-talet har använts tämligen oberoende av konjunkturförloppet.

Det främsta syftet med att anordna beredskapsarbeten är att bekämpa arbetslöshet genom det omedelbara tillskott av sysselsättning som arbetena medför. Styrningen av beredskapsarbetena sker därför i första hand med tanke på denna omedelbara sysselsättningseffekt. Produktens sektortillhörighet och lokalisering har dock efter hand tillmätts ökad betydelse. En samordning av olika intressen eftersträvas. För beredskapsarbete skall i princip väljas investeringar som under alla omständigheter avses komma till utförande inom överskådlig tid. Intresset av att på kort sikt skapa sysselsättning sammanfaller ofta med samhällsintresset av att vissa investeringar kommer till utförande. Beroendet av arbetslöshetens lokalisering och den arbetskraft som kommer i fråga för sysselsättning i beredskapsarbete gör dock, att dessa arbeten har begränsad användbarhet som medel för sektorstyrning.

Sannolikheten kan förutsättas vara större för att sysselsättningspolitiska intressen skall sammanfalla med regionalpolitiska än med sektorintressen. En av förutsättningarna för lokaliseringsinvesteringar är nämligen tillgång på arbetskraft. I regioner där det råder arbetslöshet är ju denna förutsättning för handen. Det är självfallet angeläget, att möjligheterna att samordna kortsiktiga sysselsättningsskapande åtgärder med långsiktiga regionalpolitiska intressen tas tillvara.

7.2.4 Dirigering av statlig byggnadsverksamhet

Styrningen av den statliga byggnadsverksamheten omfattar alla faser i byggprocessen, från planering till byggnadsarbetenas finansiering och bedrivande. I det hänseen-

det intar staten i princip samma ställning som ett enskilt företag. Det statliga byggandets volym har emellertid en sådan omfattning att det får ett påtagligt inflytande på den totala byggnadsvolymen och dess fördelning på regioner och sektorer. Staten har dessutom allmänt ansvar för utvecklingen i dessa hänseenden. Detta har kommit till uttryck bl. a. i särskilda direktiv om säsongutjämning av den statliga byggnadsverksamheten och i uttalade principer för anpassningen av denna verksamhet till konjunkturutvecklingen.

Säsongutjämning

Direktiven till de byggande ämbetsverken beträffande säsongutjämning har varierat något. Under en period i mitten av 1960-talet var syftet att åstadkomma motsäsongrörelser i det statliga byggandet, i övrigt har målet varit säsongutjämning. Under de år, som karakteriserats av högkonjunktur, har speciella direktiv utfärdats för att dämpa arbetskraftsefterfrågan under sommarhalvåret. I direktiven ingår anvisningar om samråd med arbetsmarknadsorganen för att åstadkomma en med hänsyn till säsongutjämningen ändamålsenlig planering av byggnadsarbetet. Detta samråd har i praktiken ofta utmynnat i rekommendationer om påbörjandetider på samma sätt som för andra byggnadsföretag.

Direktiven har således skiftat under 1960-talet men utfallet har i stort sett blivit oförändrat. För det statliga byggandet som helhet har säsongutvecklingen aldrig motsvarat de uttalade ambitionerna. Säsongvariationen återfinns emellertid framför allt inom byggandet på entreprenad och är obetydlig inom egenregibyggandet.

Konjunkturstyrning

Exklusive televerkets investeringar, som genom sin struktur inverkar obetydligt på den egentliga byggnadsverksamheten, har det statliga byggandet varit förhållandevis jämnt fördelat i tiden under 1960-talet. Visserligen sammanfaller en mindre nedgång i den statliga byggnadsvolymen med den allmänna konjunkturdämpningen åren 1962—63. För tiden därefter har de årliga förändringarna varit mycket små.

Att det statliga byggandet inte utvecklats mot konjunkturen kan hänga samman med avsaknad av tillräckligt effektiva styrmöjligheter. Detta synes emellertid inte vara hela förklaringen. Utfallet kan också tolkas så att ambitionen att åstadkomma konjunkturutjämning har fått stå tillbaka för andra intressen. I stor utsträckning kan nämligen statens investeringar förutsättas vara bundna genom långsiktiga politiska beslut, avseende exempelvis utbildningsväsendet.

Till en del kan dock det som i efterhand ter sig som bristande konjunkturanpassning bero på svårigheter att i förväg bedöma konjunkturutvecklingen. Investeringsramarna måste genom budgettekniken fastställas i sin första, grundläggande version långt i förväg, för exempelvis budgetåret 1970/71 under hösten 1969. Justeringar kan därefter göras men kan av praktiska skäl inte bli särskilt omfattande.

Investeringsramar fastställs för varje verk eller myndighet på grundval av inkomna förslag. Självfallet görs en bedömning av det totala resursutrymmet och bedömningen får visst inflytande på hur investeringsramarna fastställs. Det förefaller emellertid uppenbart att den individuella myndighetens byggnadsbehov ofta spelar en dominerande roll medan konjunkturaspekten kommer i bakgrunden. Detta kan delvis vara en följd av att man i budgetarbetet inte utgår från en total statlig byggnadsram från vilken fördelningen sker på verk och myndigheter. I vilken utsträckning en motkonjunkturell utveckling skulle åstadkommas på detta sätt beror givetvis i sista hand på vilken vikt stabiliseringsmålet ges i avvägningen gentemot andra mål för statens verksamhet.

De delar som styrs effektivt via ramar är vägverkets och militära myndigheters nybyggande och underhåll. Affärsverkens nybyggande styrs i betydande utsträckning genom investeringsramar. Tillsammans svarar dessa delar för ungefär 75 % av det stat-

liga byggandet. Resten fördelar sig med 15 % på affärsverkens reparationer samt med 10 % på myndigheternas byggande som i huvudsak administreras av byggnadsstyrelsen. Affärsverkens reparationer, televerkets undantagna, har utvecklats jämnt under 1960-talet och utan samvariation med konjunkturerna. Byggnadsstyrelsens byggande däremot har delvis uppvisat stark medkonjunkturell utveckling.

Som visas i bilaga 1 har denna utveckling av byggnadsstyrelsens byggande inte stått i strid med statsmakternas intentioner så som dessa kommit till uttryck i de anslag som ställts till förfogande. Tvärtom har tillgången på anslagsmedel varierat mer medkonjunkturellt än den faktiska byggnadsproduktionen. Även om man hade velat konjunkturanpassa detta byggande hade man emellertid stött på svårigheter på grund av bristande styrmöjligheter. I huvudsak sker styrningen via de medel som ställts till förfogande per budgetår. Som visas i bilaga 1 har andelen utnyttjade medel varit låg — av storleksordningen 50 % — under 1960-talet och uppvisat betydande fluktuationer. Möjligheterna att styra byggnadsstyrelsens byggande budgetårsvis får därför betraktas som otillräckliga.

Sektorstyrning och regional styrning

Styrning sektorsvis och regionalt sker för så gott som allt statligt byggande. Byggnadsbeslut avseende såväl sektor som region kan i regel ses som konsekvenser av statsmakternas tidigare beslut ifråga om statens olika verksamheter. Själva byggnadsbesluten får anses vara effektivt styrande. En annan fråga, som vi inte har i uppdrag att behandla, är i vad mån denna styrningsmekanism i högre grad bör uppmärksammas och utnyttjas än vad som f. n. är fallet.

7.2.5 Bostadspolitiken

Bostadspolitiken innefattar ett flertal åtgärder som påverkar bostadsbyggandets utformning, volym och fördelning i olika hänseenden. Inte minst den priskontroll som ligger i hyreslagstiftningen samt långivningen och utgivandet av bostadsbidrag kan förutsättas spela en betydelsefull roll för den inom bostadssektorn föreliggande investeringsefterfrågan. Vi har i kapitel 3 inte gått in på alla dessa bostadspolitikens beståndsdelar utan har inskränkt oss till att behandla den mera omedelbara styrningen av volymen och fördelningen av bostadsbyggandet.

Denna styrning vilar ytterst på regleringssystemet, som dock byggs under med ekonomiska medel. Eftersom igångsättningstillstånd inte behövs för de statsbelånade bostadsprojekten till skillnad från de privatfinansierade fungerar lånebesluten i realiteten som byggnadstillstånd. Därutöver kompletteras regleringstekniken genom att byggnadsarbetets finansiering på olika sätt underlättas. De statsbelånade bostadsprojekten prioriteras på kort sikt genom överenskommelser med kreditinstituten om vissa garantier för byggnadskreditiven. Även den långa finansieringen av bostadsbyggandet har på olika sätt särskilt beaktats i kreditpolitiken. Denna kombination av reglering och ekonomisk styrning har medfört särskilda möjligheter att effektivt styra byggnadsvolymen inom bostadssektorn. Vidare måste beaktas, att för bostadspolitikens genomförande finns en särskild administration, bostadsstyrelsen, med regionala organ, länsbostadsnämnderna, för fördelningen av de resurser som avdelas för bostadsbyggandet.

Även om länsarbetsnämnderna har det direkta ansvaret för styrningen av bostadsprojektens *igångsättning över året* får de i det hänseendet ett viktigt stöd genom olika inslag i bostadspolitiken. Information om bostadsbyggnadsplaner och i viss utsträckning även om startberedskap för enskilda projekt erhålls i stor utsträckning genom länsbostadsnämnderna. Även periodiseringen av lånebesluten sker beträffande statsbelånade flerfamiljshus och gruppbyggda småhus på ett sådant sätt att säsongutjämning främjas.

I sistnämnda hänseende utgör de statsbelånade styckebyggda småhusen ett undantag. Med hänsyn till den sysselsättningsvo-

lym som dessa småhus svarar för och den starka säsongvariation som kännetecknar småhusbyggandet får detta förhållande anses utgöra en väsentlig brist från säsongutjämningssynpunkt.

För *konjunkturstyrningen* av bostadsbyggandet tillämpas flexibla flerårsramar, som medger en anpassning av byggandet till förändringar i konjunkturen. Kombinationen av långtidsramar och långsiktiga fördelningsbeslut på grundval av dessa med möjligheter till kortsiktig anpassning av ramarna till konjunkturförloppet är ägnad att främja den projektplanering som utgör en förutsättning för en framgångsrik konjunkturstyrning. Utan en god projekteringsberedskap strandar nämligen konjunkturstyrningen i stor utsträckning på att de objekt som släpps fram i konjunkturnedgången kommer i produktion allt för sent för att på planerat sätt fylla upp konjunktursvackan och avslutas därför ofta så sent att den följande konjunkturuppgången förstärks.

Fastställandet av ramar för igångsättningen av bostadsprojekt innebär, att denna sektor tilldelas en viss andel av de totala byggnadsresurserna. Denna sektorstyrning kompletteras som tidigare nämnts med åtgärder för att säkerställa kreditförsörjningen och därigenom åstadkomma att ramarna verkligen tas i anspråk. Denna kombination av stimulerande och begränsande åtgärder har hittills visat sig effektiv för att långsiktigt hålla bostadsproduktionen vid önskad nivå.

Regionalt fördelas bostadsbyggandet genom fördelningen av låne- och igångsättningsramar på län och, i en på länsnivå utförd fördelning, på kommuner och individuella objekt. Till en del sker också fördelningen på riksnivå direkt på orter och kommuner. Systemet erbjuder möjligheter till flexibilitet, både med hänsyn till uppkommande byggnadsbehov och med tanke på särskilda regionalpolitiska intressen. Några svårigheter att uppnå den avsedda regionala fördelningen torde i varje fall hittills inte ha gjort sig gällande.

7.3 *Ekonomiska styrmedel*

7.3.1 Allmänt om användningen av ekonomiska styrmedel

De ekonomiska styrmedlen för vilka en redogörelse lämnats i kapitel 4 har i varierande omfattning använts under efterkrigstiden för att dämpa eller stimulera byggnadsinvesteringar under vissa årstider och konjunkturskeden samt inom vissa sektorer och regioner. Liksom administrativ styrning har således styrningen med ekonomiska medel syftat till att påverka investeringsbesluten i viss riktning. I motsats till vad som gäller vid administrativ styrning ligger emellertid vid styrning med ekonomiska medel besluten i enskilda ärenden helt hos byggherrarna. Vid jämförelse med byggnadsregleringen, vilken får uppfattas som det främsta alternativet till ekonomisk styrning, observeras också att de ekonomiska medlen kan användas för att både hålla tillbaka och stimulera byggnadsinvesteringar. Regleringen kan användas enbart i det förstnämnda syftet.

Avgifter och subventioner beräknade på investeringskostnaderna intar en framträdande plats bland de ekonomiska styrmedlen. Typexempel utgör de under 1950- och 1960-talen tillämpade investeringsavgifterna samt statliga subventioner till vissa kommunala byggnader och anläggningar. En skärpning eller liberalisering av avskrivningsreglerna och därav följande förändringar i skatteuttaget kan uppfattas som speciella former av avgifter och subventioner. Stor vikt tillmäts även kreditgivning på särskilda villkor till byggnadsinvesteringar. Sådana krediter, i vilka ett subventionselement kan ingå, återfinns f. n. i det statliga lokaliseringsstödet. De tidigare utgående räntesubventionerna till bostadslån utgör ett annat exempel. Någon negativ motsvarighet till krediter, i form av lån *från* den som vill genomföra byggnadsinvesteringar, har hittills inte tillämpats men är givetvis tänkbar. Vi kommer i den följande diskussionen att använda begreppet *depositioner*. Härmed åsyftas depositioner som beräknas till viss andel av byggnads-

kostnaden och som betalas in till statskassan av byggherren och i viss ordning sedermera betalas tillbaka till denne. Depositionerna kan alltså ses som lån *till* statsverket. Motsatsen till sådana depositioner är krediter till byggherren i syfte att underlätta genomförandet av byggnadsinvesteringar. En variant på krediter och depositioner utgör slutligen den prioritering på lånemarknaden som sker beträffande bostadsbyggandet resp. den begränsning i möjligheterna att utnyttja samma marknad som kan aktualiseras i samband med Kungl. Maj:ts prövning av kommunernas låneplaner.

Principiella skäl talar för att avgifter och subventioner ses i ett sammanhang. De senare är i varje fall teoretiskt en fortsättning av de förra. En avgift som sjunkit till noll övergår därefter, med negativt förtecken, till subvention. Avgifter och subventioner bör därför verka på i princip samma sätt. Reaktioner som man önskar åstadkomma genom en subvention bör kunna uppnås även genom avgiftsbeläggning eller kombinationer av avgifter och subventioner. Om man exempelvis under en treårsperiod önskar förskjuta byggnadsinvesteringar från det andra året till det första och tredje, synes detta kunna ske på bl. a. något av följande sätt. (Här bortses från att den totala byggnadsvolymen under treårsperioden påverkas olika vid de olika alternativen.)

Alt.	År 1	År 2	År 3
1.	Avg. } = 0 % Subv. }	Avg. = 20 %	Avg. } = 0 % Subv. }
2.	Subv. = 20 %	Avg. } = 0 % Subv. }	Subv. = 20 %
3.	Subv. = 10 %	Avg. = 10 %	Subv. = 10 %

Oavsett vilket av de i exemplet anförda åtgärdsalternativen som väljs bör det från byggherrens sida framstå som fördelaktigt att undvika investeringar år 2 och i stället förlägga dem till år 1 eller år 3. Exemplet kan utvidgas till att gälla varje hänseende i vilket man önskar stimulera eller dämpa byggnadsinvesteringar. I stället för tidrymder kan i kolumnerna föras in olika byggnadssektorer eller regioner. För att undvika missförstånd bör dock framhållas, att avgifter resp. subventioner i olika lägen och i skilda individuella fall av psykologiska skäl kan ge olika reaktioner, som inte kan fångas i generella omdömen på förhand.

Att avgifter och subventioner, beroende på hur de används, har en dämpande eller stimulerande effekt torde de flesta vara beredda att acceptera utan att närmare gå in på frågan hur, dvs. genom vilka mekanismer, effekten åstadkoms. Den frågan är emellertid inte betydelselös vid värdering av medlens användbarhet för olika syften vid byggnadsverksamhetens styrning. Som framhållits i bilaga 3 kan en avgift förutsättas påverka byggherrarnas beslutsfattande på två principiellt skilda vägar. Det kan uppenbarligen av lönsamhetsskäl framstå som fördelaktigt för byggherren att fatta beslut som medför att avgiften undviks. Vid ett första påseende är man måhända benägen att tilldela denna lönsamhetspåverkan den avgörande rollen. Avgiften medför emellertid även ökade krav på finansieringsmedel för investeringens genomförande och därmed på byggherrens likviditet. Om denne i sina kalkyler normalt räknar med att finansiera exempelvis 75 % av byggnadskostnaderna medelst lån och återstoden genom egen insats, kan en investeringsavgift på 25 % komma att fördubbla kraven på de egna medlen, förutsatt att inte förändringar samtidigt inträffar i villkoren för upplåning. Detta kan alldeles oavsett lönsamhetssynpunkterna resa ökade praktiska svårigheter att genomföra investeringsplanerna. Hur överkomliga dessa svårigheter är beror på byggherrens likviditet. Men även om denna i och för sig skulle vara tillräcklig för att klara det genom avgiften uppkommande kostnadstillskottet får man räkna med möjligheten av konkurrerande alternativ för kapitalanvändningen, vilka byggherren kan uppfatta som väl så lockande som det avgiftsbelagda.

Lönsamhetsaspekterna har nära samband med tidsfaktorn. En byggherre kan tänkas vara benägen att exempelvis uppskjuta en byggnadsinvestering viss tid, om han därigenom kommer i åtnjutande av en subvention eller undgår en avgift. Tidsförskjutningen medför emellertid kostnader, dels på grund av senareläggning av vinster och uteblivna vinster, dels i form av räntor för redan nedlagda kostnader, kostnader för omprojektering etc. Ju längre tidsförskjutning som kommer i fråga, desto större blir dessa kostnader och desto större avgift eller subvention måste till för att påverka byggherrens beslut i avsedd riktning. Om man ser till endast räntabiliteten avtar med andra ord styrningseffekten av en given avgift eller subvention när tidsperspektivet vid styrningen förlängs. Som framgår av bilaga 3 har man anledning att vänta sig att denna effektsänkning går ganska fort. I det extrema fallet att man genom en långsiktigt bestående investeringsavgift vill styra valet mellan att över huvud taget bygga eller inte bygga inom en viss sektor eller viss region krävs höga avgifter, för att åstadkomma mera betydande investeringsinskränkningar. Att så är fallet blir ännu tydligare om man tar i betraktande, att investeringskostnaden för byggnader ofta representerar en mindre del av kapitalinsatsen i en rörelse. Sätts kapitalkostnaden i form av räntor och avskrivningar på byggnadsinvesteringar i relation till den totala omsättningen blir den bortsett från vissa specialfall, till vilka bostadsbyggandet får räknas, i allmänhet av relativt liten betydelse för kostnaden för de i rörelsen framkommande produkterna, vare sig dessa består av varor eller tjänster.

Man har anledning att förutsätta, att *likviditetseffekten* av avgifter och subventioner inte på motsvarande sätt är beroende av tidsperspektivets längd. När en avgift skall erläggas, medför detta alltid en omedelbar likviditetspåfrestning. Ju närmare man kommer högkonjunkturens kulmen desto känsligare kan företagen i allmänhet antas vara för en sådan påfrestning och desto större blir således likviditetseffekten.

Det har i det föregående framhållits, att avgifter och subventioner inte bör ses som principiellt olika medel. I vissa avseenden är också lån och subventioner eller avgifter och depositioner närbesläktade. Det förekommer blandformer mellan lån och subventioner i vedertagen mening, t. ex. räntefria lån. Beroende bl. a. på villkoren för återbetalning kan ett lån innehålla en subvention. Ju längre tid återbetalningsskyldigheten för ett räntefritt lån uppskjuts, desto mer får lånet karaktär av ren subvention. När man ibland talar om lån utan återbetalningsskyldighet, är det i realiteten fråga om subventioner. Så uppfattas de också av mottagaren. Liknande synpunkter kan läggas på avgifter och depositioner.

Vad nu sagts har betydelse för den styrande effekten. Ett lån till vanlig marknadsränta och med normal löptid kan av mottagaren förutsättas bli i allt väsentligt värderat med hänsyn till den betydelse det har för hans likviditet och därav följande möjligheter att genomföra planerade investeringar. Däremot kalkylerar han knappast med att lånet som sådant ger honom en kapitalvinst på samma sätt som en subvention skulle ha gjort. Lånets löptid utgör vidare en betydelsefull faktor vid värderingen. Ju mera kortfristiga lån det är fråga om, desto mindre betydelse får de för en lösning av de långsiktiga likviditetsbindningar som normalt sammanhänger med byggnadsinvesteringar. På samma sätt bör kortsiktiga depositioner få begränsad effekt på speciella objekt i så måtto att de *kan* kompenseras genom upplåning eller omdisponering av kapitalanvändningen, om företaget bedömer det speciella objektets angelägenhet som hög.

Sammanfattningsvis är således renodlade subventioner och avgifter verksamma som styrmedel i två hänseenden, nämligen genom sin inverkan på byggherrens *vinst* och genom sin inverkan på hans *likviditet*. Utgår man från en given höjd på avgiften eller subventionen, har den genom sin *inverkan på vinsten* störst effekt vid mycket kortsiktig styrning. Denna "vinsteffekt" avtar snabbt vid en förlängning av den tid under

vilken investeringarna skall förskjutas. Effekten av åtgärdernas *inverkan på byggherrens likviditetsläge* är inte på samma sätt beroende av på vilken sikt investeringsbesluten skall styras. Medan tidsfaktorn spelar stor roll i lönsamhetskalkylen har den i varje fall inte någon omedelbar betydelse för byggherrens möjligheter att ta fram de medel som behövs för investeringens genomförande. Likviditetseffekten inträder omedelbart i form av en utbetalning, oavsett tidsperspektiven.

Statliga lån med samma villkor i fråga om ränta och återbetalningsskyldighet som på öppna marknaden har sin styrande effekt genom den inverkan de har på byggherrens möjligheter att med hänsyn till sin likviditet genomföra en investering. Om räntan på dessa lån dessutom ligger lägre än marknadsräntan, kommer subventionsmomentet in i bilden. Ett argument för att välja lån i stället för subventioner som medel för styrning är, att lånets andel av investeringen kan varieras inom vidare gränser. Motsvarande gäller beträffande depositioner som alternativ till avgifter.

7.3.2 Säsongutjämning

Säsongvariationerna i sysselsättningsvolymen inom byggnadsverksamheten beror på flera samverkande orsaker. Den allmänna årsrytmen i produktionslivet och olika institutionella förhållanden spelar en väsentlig roll. Förläggningen av semestrar och ledigheter till sommaren bidrar exempelvis till att reparationer av bostadslägenheter i stor utsträckning utförs under denna tid, då lägenheterna används i mindre utsträckning än normalt. Väder och ljusförhållanden under sommaren underlättar allmänt sett byggnadsarbetet. För att utföra byggnadsarbete under vintern krävs, åtminstone vad gäller vissa delar i arbetets gång, särskilda tekniska anordningar och noggrannare planering än vid sommarbygge.

Frånsett ett relativt fåtal arbetsmoment, som måste utföras sommartid, bereder dock vinterbygge inga oöverstigliga tekniska problem. De med vinterbygge förenade extrakostnaderna är också i många fall måttliga. För stora objekt, vilkas utförande sträcker sig över flera år, utgör sedan arbetet väl påbörjats ränte-, administrations- och maskinkostnader tillräckligt starka argument för att uppehålla full drift även vintertid. Beträffande mindre byggnader, som hinner färdigställas under loppet av en säsong, har produktionskostnadsökningen undersökts av byggforskningsinstitutet i samband med fastställandet av de av bostadsstyrelsen administrerade vinterbidragen till finansieringen av bostadshus. Den högsta genomsnittliga kostnadsökningen — avseende övre Norrlands inland — inskränker sig till några få procent av byggnadskostnaden och hänför sig till hus på vilka arbetet påbörjats vid den från kostnadssynpunkt minst gynnsamma tidpunkten på året.[1]

Det bör vara möjligt att kompensera kostnadsskillnaderna mellan sommar- och vinterbygge. De korta tidsförskjutningar som aktualiseras vid säsongutjämning torde i övrigt inte ha någon betydelse från lönsamhetssynpunkt annat än i specialfall. Även ev. andra olägenheter av att arbete utförs under vintern än egentliga produktionskostnadshöjningar bör kunna värderas i pengar och kompenseras genom en utjämnande avgift eller subvention eller kombination av båda.

I och för sig kan även en säsongmässig variation av lånevillkor och/eller depositionskrav förutsättas utöva stark påverkan vid en säsongstyrning av nu antytt slag. Det är t. ex. möjligt att som villkor för statliga lån föreskriva, att arbetet skall bedrivas under viss del av året. Om man skall välja den ena eller andra typen av ekonomiska styrmedel bör skäligen bero av hanterligheten av den valda typen.

Möjligheten till regelbunden användning kan förutsättas höja effekten av en säsongstyrning med ekonomiska medel i så måtto att man långsiktigt kan anpassa sig till dess existens. Förändringar i löpande planering medför kostnader och admini-

[1] Statens institut för byggnadsforskning, informationsblad 1965: 35

strativa komplikationer och ställer med hänsyn härtill särskilda krav på de styrmedel varmed de skall åstadkommas. Erfarenheterna från arbetet i byggarbetsnämnderna visar, att en inriktning av byggnadsprojektens igångsättningstider på så korta intervall som månader över huvud taget inte kan improviseras så snart det är fråga om byggnader av någon storlek. Med årligen återkommande avgifter eller subventioner, som kan tas in i kalkylerna redan vid projektplaneringens början, bör däremot goda förutsättningar finnas att främja en tidsplanering som anpassas till de med styrningen åsyftade målen.

Det av bostadsstyrelsen administrerade vinterbidraget har som framgått av avsnitt 4.5 fått en mycket begränsad tillämpning. Denna erfarenhet kan synas strida mot de här redovisade synpunkterna. Den torde emellertid böra ses mot bakgrunden av de restriktiva och förhållandevis invecklade bestämmelser som gällt och alltjämt gäller för bidraget.

7.3.3 Konjunkturstyrning

Åtgärderna för säsongutjämning syftar, oavsett vilken form de har, huvudsakligen till begränsade förskjutningar av tidpunkterna för byggnadsarbetenas igångsättning under året. Frånsett vissa specialfall är konsekvenserna för byggherren av sådana förskjutningar av relativt liten betydelse. En fortgående säsongstyrning är vidare en faktor som visserligen förutsätts påverka den ordinarie byggnadsprojekteringen men som därför knappast behöver störa projekteringens gång. Säsongerna kan lätt läggas in i förhandsplaneringen. Konjunkturstyrning, däremot, kräver ofta väsentliga och framförallt oförutsedda förskjutningar i tiden av byggnadsinvesteringarnas utförande och kan redan från den synpunkten antas få större konsekvenser för byggherrarna. Dessa har vidare inte samma möjligheter som vid säsongstyrning att förutse styrningsåtgärderna och att långsiktigt anpassa sin planering till dem. I den mån konjunkturstyrningen är effektiv förutsätter den i väsentlig utsträckning förändringar i den aktuella planeringen, vare sig förändringarna innebär ett uppskjutande eller en tidigareläggning av investeringsplanerna.

Den åren 1967—68 tillämpade investeringsavgiften om 25 %, som var utsatt att gälla 1 1/2 år, fick en i det närmaste prohibitiv effekt på de sektorer och inom de regioner där inte dispenser gavs från avgiften. Detta gällde även i storstadsområdena, där övertrycket på byggnadsmarknaden i stort sett låg kvar under den konjunkturdämpning som inträdde efter hand. Det är svårt att med säkerhet avgöra vad som i första hand åstadkom denna prohibitiva effekt. På så kort sikt som det här var fråga om har sannolikt räntabilitetsöverväganden vägt relativt tungt för de praktiskt taget överlag fattade besluten att uppskjuta investeringarna. Med den utformning avgiften fick kan även likviditetseffekten antas ha spelat en roll. Sannolikt var den dock i det då rådande kreditmarknadsläget av mindre framträdande betydelse. Kreditpolitiken var överlag "lätt", när avgiften sattes in. Det kan förutsättas, att ett krav på depositioner hade behövt sättas väsentligt högre för att få motsvarande återhållande effekt. Hur mycket högre nivå som hade behövt väljas för detta syfte skulle givetvis ha berott på villkoren för depositionerna. I och för sig torde emellertid depositionskrav ha representerat en fullt framkomlig väg för att uppnå önskat resultat.

Systemet med investeringsfonder är intressant från de i det föregående berörda synpunkterna. Förmånerna vid ianspråktagande av investeringsfond är av två slag. För det första får fondinnehavaren lyfta den hos riksbanken insatta fonddelen, vilket kan ses som ett förskott — eller en räntefri kredit — på de skattereduktioner som alternativt skulle erhållits vid framtida avskrivningar på investeringsobjektet. För det andra erhålls i normalfallet en skattefavör genom det extra investeringsavdraget vid beskattningen. Denna blandning av likviditets- och lönsamhetseffekter har visat sig verkningsfull i den konjunkturstyrning för

vilken investeringsfonderna i första hand är avsedda.

Att ekonomiska styrmedel har god effekt vid konjunkturstyrning får anses vara styrkt av erfarenheterna, såväl i samband med frisläppen av investeringsfonder vid olika tillfällen som från tillämpningen av investeringsavgift åren 1967—68. Det kan antas, att på den relativt korta sikt som styrningen i detta fall sker lönsamhetssynpunkterna väger relativt tungt som argument vid byggherrens beslutsfattande. Även likviditetsaspekterna får emellertid i sammanhanget tillmätas väsentlig betydelse. Vid ekonomisk styrning bör det med dessa utgångspunkter vara lämpligt att använda medel i vilka både lönsamhets- och likviditetseffekterna kan tillvaratas. Detta synes kunna ske genom användning av exempelvis investeringsfonder eller räntefria lån resp. tillfälliga depositioner.

7.3.4 Regional styrning

Ekonomiska medel för att påverka byggnadsinvesteringarnas regionala fördelning har använts huvudsakligen i lokaliseringspolitiken. Det omedelbara syftet har härvid i flertalet fall varit att stimulera utbyggnad av industrianläggningar på vissa orter inom stödområdet. Det för lokaliseringspolitiska ändamål särskilt utformade statliga lokaliseringsstödet är uppbyggt av lokaliseringsbidrag och lokaliseringslån, av vilka de förra kan utgå med viss andel av byggnads- och anläggningskostnader och de senare kan användas även för andra ändamål, främst maskininvesteringar. Även lokaliseringslånen har inslag av subventioner genom den räntebefrielse som kan beviljas för viss begränsad tid och genom lånens långa löptid. I särskilda fall har vidare medgivanden lämnats att ta i anspråk investeringsfonder för genomförandet av lokaliseringsinvesteringar. Dessa medgivanden har givits en sådan räckvidd att de för investerarna har medfört likviditetstillskott av betydande storlek, sedda i relation till de ifrågavarande byggnadsinvesteringarna. De har också beräknats på totala investeringskostnader, således inklusive maskiner och inventarier.

De investeringsbeslut som det här gällt att påverka har varit typiskt långsiktiga beslut. Enligt det tidigare förda resonemanget skulle under sådana förutsättningar inslaget av subventioner till byggnadsinvesteringarna rent kalkylmässigt spela en underordnad roll för beslutsfattandet, som i stället mera har varit beroende av de med lokaliseringsstödet följande likviditetseffekterna. Det är i varje fall ett skäligt antagande, att lokaliseringsföretagen haft en positiv inställning till utbyggnaderna och trott på deras lönsamhet. Det finns ingenting som motsäger samma antagande beträffande de fall där utbyggnader har kommit till stånd med hjälp av investeringsfonderna. Med den förutsättningen bör tillskottet av finansieringsmedel, den ökade tillgången på investeringsresurser, ha varit avgörande för den snabbare utbyggnadstakt som lokaliseringsstödet har medfört. Att frågan bedömts på detta sätt av statsmakterna bestyrks av deras beslut under senare år att i allt högre grad lägga tyngdpunkten i lokaliseringsstödet på kreditgivningen. Omvänt bör det i syfte att dämpa byggnadsinvesteringar inom vissa regioner finnas skäl att tillämpa likviditetssänkande depositioner av sådan storlek att de kännbart försvårar finansieringen av dessa investeringar.

Det finns emellertid i detta sammanhang anledning att erinra om byggnadsinvesteringarnas trots allt begränsade roll vid valet av lokaliseringsort för en viss verksamhet. I industrifallet representerar de för det första bara en mindre del av det totala kapitalbehovet och kan dessutom förutsättas väga förhållandevis lätt vid sidan av de förutsättningar i övrigt som orten erbjuder för den industriella verksamhetens bedrivande. Motsvarande synpunkter torde kunna läggas även på andra verksamheter. Utnyttjande av ekonomiska styrmedel som inriktas enbart på byggnadskostnaderna kan med dessa förutsättningar visserligen ingå som ett i och för sig meningsfullt led i en regional styrning av byggnadsinvesteringarna. Men används sådana ekonomiska me-

del som enda styrmedel krävs mycket höga avgifter resp. subventioner för att tillgodose styrningens syfte.

7.3.5 Sektorstyrning

Den nyssnämnda slutsatsen beträffande tillämpningen av ekonomiska medel för att styra byggnadsinvesteringarnas regionala fördelning bör generellt sett vara giltig även vad gäller användningen av sådana medel för att påverka den sektorsvisa fördelningen. Liksom beträffande den regionala styrningen förutsätts härvid att det är fråga om långsiktig påverkan på byggnadsvolymen, inte regionalt och sektorsvis differentierad konjunkturstyrning på vilken det i avsnitt 7.3.3 förda resonemanget är tillämpligt.

Ser man emellertid till enskilda sektorer är det uppenbart, att dessa kan erbjuda mycket skiftande betingelser för långsiktig ekonomisk styrning. Man bör sålunda kunna vänta sig, att de med ekonomiska medel förbundna lönsamhetseffekterna är särskilt verkningsfulla inom sektorer, där för det första byggnadskostnaderna har stor betydelse för sektorproduktens kostnad och för det andra kostnadsökningar inte lätt kan övervältras på de slutliga konsumenterna. Man kan exempelvis göra tankeexperimentet att uppförandet av småhus skulle belastas med en långsiktig investeringsavgift om 25 % av byggnadskostnaderna eller subventionerades i samma utsträckning. Det torde väl inte råda tvivel om att sådana åtgärder i väsentlig utsträckning skulle påverka den långsiktiga efterfrågan på denna typ av bostäder, även med bortseende från likviditetseffekten.

7.3.6 Tillämpningsproblem

I det föregående (avsnitt 7.2.1) har vi diskuterat vissa problem i samband med byggnadsregleringens tillämpning. Det gäller såväl anspråken på administrativa resurser för handläggningen av enskilda regleringsärenden som frågor av mera principiell art. Inte heller tillämpningen av ekonomiska styrmedel, som generellt kan uppställas som alternativ till reglering, är emellertid problemfri. Vad i första hand gäller de administrativa frågorna kan en ekonomisk styrning som på något sätt är avgränsad till viss byggnadsverksamhet inte genomföras utan en prövning åtminstone av frågan om de berörda byggnadsobjekten är att hänföra till denna verksamhet. I vissa fall måste prövningen gå betydligt längre och kräver då väsentliga administrativa insatser. Handläggningen av statsbidragsärenden till skolbyggnader är t. ex. i allt väsentligt av samma karaktär som prövningen av igångsättningstillstånd inom ramen för en viss byggnadskvot. Handläggningen av lokaliseringsärenden, för att ta ett annat exempel, är en ganska omfattande procedur. En prohibitiv avgift, som förenas med dispenser i enskilda fall, får i sak samma verkan som en reglering och kräver samma typ av handläggning, vid vilken således dispenserna fyller samma uppgift som igångsättningstillstånden i regleringen.

Det synes dock klart, att vissa ekonomiska styrmedel kan tillämpas med förhållandevis enkla handläggningsrutiner. Vid de frisläpp av investeringsfonderna som i konjunkturutjämnande syfte ägt rum under 1960-talet har visserligen formellt prövats att de ifrågavarande investeringarna legat inom ramen för de generella frisläppningsbesluten. Denna prövning har dock varit enkel och föga arbetskrävande.

Om det i stället blir fråga om avgiftsbeläggning av byggnadsinvesteringar, till vilken byggherrarna knappast kan antas vara lika angelägna att anmäla sig, torde problemet att spåra enskilda byggnadsobjekt vara av ungefär samma slag som vid en reglering. Önskar man hålla de administrativa kostnaderna inom rimliga gränser, bör av den anledningen en helt generell tillämpning av avgiftsmedlet ske på annat sätt än genom inriktning på enskilda objekt.

En fråga som inte aktualiseras i samband med byggnadsreglering men måste lösas vid användning av ekonomiska medel gäller indrivningen av avgifter och depo-

sitioner resp. utbetalningar av subventioner och lån. I båda fallen ställs man inför bl. a. kontrollproblem och måste antingen skapa särskilda rutiner eller knyta an till redan existerande rutiner för dessa transaktioner.

Administrationskostnaderna för att styra byggnadsinvesteringar med ekonomiska medel och den effektivitet varmed styrningen sker beror således på medlens utformning och typen av byggnadsobjekt på vilka de tillämpas. Ökad effektivitet kan vinnas till priset av ökade kostnader. I kostnadshänseende är det vidare en fördel om man kan knyta an medlens användning till redan etablerad administration.

Frågan om prioriteringen, urvalet av byggnadsobjekt som skall tillåtas komma till utförande, brukar framhållas som ett centralt problem vid byggnadsregleringens tillämpning. Problemet torde kunna bemästras så länge det rör sig om speciella områden inom vilka den prioriterande myndigheten har god överblick över investeringsbehoven och den totala medgivna byggnadsvolymen kan knytas an till ett meningsfullt samhälleligt mål. Utan dessa förutsättningar framstår uppgiften som mycket svår, såvida man ställer anspråk på meningsfulla och generellt hållbara kriterier för prioriteringens genomförande. Vid en renodlad ekonomisk styrning, där investeringsbesluten helt och hållet överlämnas till byggherrarna, slipper man visserligen det administrativa problemet. Därmed är emellertid inte frågan besvarad, om den prioritering som de ekonomiska medlen ger som resultat är den från samhällets synpunkt mest önskvärda.

Frågan vilka byggnadsinvesteringar som i första hand påverkas av ekonomiska styrmedel berördes som tidigare nämnts (s. 00) i samband med införandet av investeringsavgifter under 1950-talet. Avsikten var, framhölls det, att åstadkomma ett uppskov med investeringar som inte var så lönande eller eljest så angelägna att de ansågs böra utföras trots den av investeringsavgiften föranledda kostnadshöjningen. Så länge det är fråga om sådana relativt måttliga avgifter och subventioner som aktualiseras i samband med konjunkturstyrning torde den praktiska innebörden vara, att det i första hand är de byggnadsobjekt som kommit längst i planering och hunnit samordnas med annan planering som kommer att fullföljas trots en avgift. Räntor för redan nedlagda kostnader av olika slag samt direkta och indirekta förluster i samband med en omläggning av byggnadsplanerna kan antas utgöra de starkaste motiven för beslut i den riktningen. På motsvarande sätt kan en tidigareläggning av byggnadsinvesteringar som följd av subventioner i första hand väntas komma i fråga för de investeringar som lättast och med minsta extra kostnader och olägenheter i övrigt kan passas in i det för subventionerna gällande tidsschemat.[3]

Det kan naturligtvis inte uteslutas, att effekter av detta slag medför snedvridningar i investeringsvolymens fördelning på olika typer av byggnadsprojekt och olika sektorer. Om det, som vid konjunkturstyrning, är fråga om övergående påverkan, kan emellertid sådana effekter kompenseras i ett senare skede. I det hänseendet torde f. ö. allmänt sett ingen skillnad föreligga mellan användning av byggnadsreglering och av ekonomiska medel.

Andra, mera irrationella prioriteringseffekter kan tänkas vid användningen av ekonomiska styrmedel. Avgifter och depositioner kan sålunda antas få olika effekt på grund av olikheter i byggherrarnas likviditetssituationer. Möjligheterna att övervältra uppkommande kosntadsökningar får särskild betydelse för styrningseffekten av investeringsavgifter. Effekten beror också på byggnadsinvesteringens betydelse för kostnaderna för den produktion som investeringen i sista hand syftar till. Vid en långsiktig tillämpning av investeringsavgifter kan sådana omfördelningseffekter, som är svåra att i detalj förutse, tänkas framstå som påtagliga problem.

Svårighet att på förhand bedöma effek-

[3] Det kan tilläggas, att en sådan tidigareläggning knappast kan åstadkommas på annat sätt än genom ekonomiska medel.

ten på byggnadsvolymen kommer alltid att vara förbunden med användningen av ekonomiska styrmedel, särskilt vid konjunkturstyrning. Visserligen bör det vara möjligt att i efterhand bilda sig en uppfattning om exempelvis den återhållande effekten av en viss investeringsavgift som varit satt till viss nivå och haft en viss giltighetstid. Den erfarenheten kan emellertid inte utan vidare föras över på kommande tillfällen, då investeringsavgift övervägs. Utfallet kan nämligen förutsättas ha varit påverkat av omständigheter som ändras från den ena högkonjunkturen till den andra, t. ex. kreditmarknadsläget och styrkan i högkonjunkturen. Därmed är naturligtvis inte sagt, att erfarenheterna skulle sakna värde som vägledning för bedömningar av effekten. Både teoretiska kalkyler och erfarenheter kan väntas ge värdefull ledning i det hänseendet.

Vid användningen av avgifter eller subventioner för konjunkturstyrning är det av stor betydelse under hur lång tid dessa medel avses vara i kraft. Fastställs i avgiftsfallet en kort avgiftstid, finns även vid en moderat avgift starka skäl att vänta med investeringar till dess att denna tid gått till ända. Görs avgiftstiden längre, ställs samtidigt krav på högre avgift för att den återhållande effekten vid avgiftens införande skall bli densamma. Svårigheten ligger här i att rätt bedöma högkonjunkturens varaktighet och hur länge avgiften med hänsyn härtill behöver vara i kraft. Som tidigare har utvecklats behöver tidsfaktorn inte få samma avgörande betydelse, om man i stället för avgifter väljer någon form av depositionskrav.

En annan fråga som måste uppmärksammas vid tillämpningen av en långsiktig investeringsavgift är det genomslag som kan väntas i priserna på redan uppförda byggnader för samma ändamål som de avgiftsbelagda. Sådana effekter och sekundära kostnadseffekter över huvud taget torde emellertid knappast behöva uppkomma vid en mera kortsiktig tillämpning av investeringsavgifter i konjunkturstyrande syfte. Effekterna skulle emellertid även vid mera långsiktig styrning mildras, om man i stället för avgifter väljer återbetalningsbara depositioner.

8 Utredningens förslag

8.1 *Inledning*

Den i kapitel 5 lämnade översikten visar, att väsentliga delar av byggnadsverksamheten inte täcks av de styrmedel som f. n. står till buds. I och för sig kan en styrning av dessa delar ha varit motiverad och i och för sig även kunnat ske med tillgängliga styrmedel men ändå inte kommit till stånd därför att den skulle ha krävt en alltför komplicerad administration. Det sistnämnda gäller bl. a. reparations- och underhållsarbeten och mindre nybyggnadsarbeten. I andra fall har tillgängliga styrmedel inte givit önskvärt resultat, beroende på brister i medlens effektivitet eller användning. Vi har övervägt olika möjligheter att komplettera och förbättra nuvarande styrmedel och lägger i detta kapitel fram förslag i dessa hänseenden.

Som närmare utvecklats i det inledande avsnittet till kapitel 7 ställer olika syften med styrningen olika krav på styrmedlen. I vissa hänseenden skiljer sig också förutsättningarna för styrning mellan byggnadsverksamhetens olika delar. Vi har utgått från dessa förhållanden vid utformningen av våra förslag. Därmed har vi inte avsett, att de särskilda styrmedlen under alla omständigheter skall vara bundna till vissa användningsområden. Omöjligheten att i detalj förutse de situationer och behov som kan tänkas uppkomma i en framtid gör en sådan bindning mindre lämplig.

Behovet att kunna välja styrmedel med hänsyn till syfte och förutsättningar för användningen har vi tagit till utgångspunkt för att föreslå vissa nya medel. För en utökning av medelsarsenalen talar även den omständigheten att inget styrmedel så vitt vi har kunnat finna är helt problemfritt i användningen. Ju mera man är hänvisad till att använda ett enda medel, desto mera framträdande kan problemen befaras bli. Inom byggnadsverksamheten som helhet betraktad innebär våra förslag en ökad variation av styrmedlen.

Vi har i enlighet med vårt uppdrag begränsat oss till att diskutera och föreslå medel att styra byggnadsverksamheten och har inte gått in på frågan i vilken utsträckning medlen bör användas. (Undantag utgör här säsongstyrningen med hänsyn till den regelbundenhet varmed säsongproblemen återkommer.) Vi har heller inte diskuterat vilken byggnadsvolym som bör eftersträvas eller vilken fördelning av byggandet på regioner och byggnadssektorer som kan vara önskvärd.

Projektplaneringens betydelse har berörts i olika sammanhang. Säsongstyrningen gäller i hög grad frågan att länka in projektplaneringen på en igångsättningstakt som är förenlig med byggnadsvolymens utjämning över året. Åtgärder för att vid konjunkturstyrning stimulera snabb igångsättning av byggnadsprojekt förfelas, om inte projektplaneringen kan åstadkommas till-

räckligt snabbt. Snabbhet i planeringen förutsätter god tillgång på projekteringskapacitet och god projektberedskap i den meningen att både byggherrar och kommuner ligger väl framme i sin allmänna planering. Såväl stabiliseringsutredningen som 1960 års arbetsmarknadsutredning har i sina betänkanden Mål och medel i stabiliseringspolitiken (SOU 1961: 42) resp. Arbetsmarknadspolitik (SOU 1965: 9) föreslagit riktlinjer för förbättrad projektberedskap. Vi har inte haft i uppdrag att särskilt behandla projekteringsfrågan. I våra överväganden om styrmedlen och deras användning har vi dock fäst stor vikt vid att styrningen utformas så att den i minsta möjliga mån försvårar byggherrarnas och byggföretagarnas planering. Vi har haft detta syfte i åtanke vid utformningen av våra i det följande redovisade förslag.

8.2 *Säsongutjämning*

I vår tidigare redovisade bedömning av rekommendationssystemet kom vi till slutsatsen, att detta är av värde för utjämning av säsongsvängningarna i byggnadsvolymen. Även den rekommendationsvägen styrda byggnadsvolymen företer dock påtagliga säsongvariationer. Dessa variationer bör kunna reduceras efter hand som man får ökad erfarenhet av systemets tillämpning och bättre grepp om den planering som i sista hand avgör när byggnadsprojekten kan komma igång. Stora och från säsongsynpunkt viktiga delar av byggnadsverksamheten täcks emellertid inte genom nuvarande säsongstyrning, som endast täcker ca 60 % av byggandet. På grund av framför allt detta förhållande föreslår vi ett styrmedel med större räckvidd.

8.2.1 Sommaravgifter och vinterbidrag

Möjligheterna att utsträcka det på enskilda byggnadsobjekt inriktade rekommendationssystemet till större delar av byggnadsverksamheten än f. n. är begränsade av administrativa skäl. Det är inte praktiskt möjligt att rekommendationsvägen påverka det stora antalet småarbeten av skilda slag. Vår tidigare analys visar emellertid, att dessa småarbeten spelar stor roll för säsongutvecklingen. Vi har därför övervägt möjligheterna till en mera generell påverkan och anser att en sådan kan åstadkommas. I det följande föreslås ett system med ekonomisk säsongstyrning genom utnyttjande av sommaravgifter och vinterbidrag, som i princip skall gälla allt byggande. Sådana avgifter och bidrag bör effektivt kunna motverka säsongsvängningarna genom att dämpa byggnadsverksamheten under sommaren resp. stimulera den under vintern. Systemet bör utformas så att summan av sommaravgifter kommer att uppväga summan av vinterbidrag för arbetsgivare som håller jämn sysselsättning över året.

Avgifter resp. bidrag föreslås utgå med viss procent av utbetalda löner i byggnadsproduktionen under sommar- resp. vinterhalvåret. Systemet föreslås anknutet till rutinen för uppbörd av byggnadsforskningsavgift, som i sin tur baseras på de årliga arbetsgivaruppgifterna till riksförsäkringsverket. Arbetsgivaruppgifterna, som läggs till grund för bl. a. beräkning av avgifter till sjuk- och yrkesskadeförsäkring, innehåller uppgifter om näringsgren, arbetad tid och utbetalad lön. Arbetsgivare i byggnadsbranschen med mer än 10 anställda sammanställer särskilt löneuppgifter för beräkning av byggnadsforskningsavgift. Underlaget innefattar vad arbetsgivaren har betalat i kontant lön och naturaförmåner i form av fri kost eller bostad under det kalenderår för vilket avgiften skall påföras. Semesterlön samt semesterersättning och semestermedel som betalats till semesterkassa (semesterören) inräknas i lönen. Anslutningen till premieunderlaget för yrkesskadeförsäkringen medför bl. a. vissa avgränsningar i fråga om högsta och lägsta medräknade lönebelopp. Byggnadsforskningsavgift skall vidare påföras inte bara egentligt tillverkningsarbete utan även annat arbete, kontorsarbete m. m., i samband med tillverkningsarbete. Lönerna för sådant arbete skall således inräknas i avgiftsunderlaget.

Arbetsgivare med högst 10 anställda sammanställer inte särskilt underlag för beräk-

ning av byggnadsforskningsavgift men lämnar i stället för varje arbetstagare uppgifter om arbetets art, utförda arbetstimmar, utbetald lön m. m., som kan läggas till grund för avgiftsberäkningen.

En anknytning av det föreslagna styrsystemet till byggnadsforskningsavgiften medför vissa begränsningar av tillämpningsområdet. Skyldighet att erlägga sådan avgift åvilar sålunda endast den som yrkesmässigt bedriver byggnadsverksamhet under sådana förhållanden att han är att anse som arbetsgivare enligt lagen om yrkesskadeförsäkring samt kommun, vilken som arbetsgivare i samma lags mening bedriver byggnadsverksamhet. Begränsningen till yrkesmässig byggnadsverksamhet medför att byggnadsverksamhet i egen regi (frånsett kommunernas byggande) undantas från avgiftsplikt. Därmed undantas industriföretags, jordbrukares, egnahemsägares och sportstugeägares byggnadsverksamhet i egen regi. Staten är befriad från avgiftsskyldighet för byggnadsarbete i egen regi.

Beträffande de uppräknade undantagen skulle det i och för sig finnas skäl att i ett system för säsongutjämning ta med egenregibyggandet av egnahem och sportstugor. Med tanke på önskvärdheten att så långt möjligt anknyta till underlaget för beräkning av byggnadsforskningsavgift synes man emellertid få avstå från detta. I fråga om industrins, jordbrukets och statens egenregibyggande föreligger inte särskilt behov av säsongstyrning, eftersom så vitt vi har kunnat finna en utjämning ändå sker inom resp. företag. I konsekvens härmed synes även kommunernas egenregibyggande böra undantas från systemet med sommaravgifter och vinterbidrag. Ett sådant undantag torde inte medföra några administrativa komplikationer.

Enligt nuvarande regler skall byggnadsforskningsavgift erläggas av arbetsgivare med en eller flera anställda. I ett betänkande avgett i december 1969 av utredningen rörande underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift (Stencil In 1969: 6) föreslås emellertid av administrativa skäl att arbetsgivare med mindre än tre årsarbetare skall undantas från avgiftsskyldigheten. Ett sådant undantag även från den föreslagna säsongstyrningen skulle enligt vår bedömning väsentligt begränsa styrningens verkningar. De företagare som det här är fråga om kan nämligen i stor utsträckning antas vara engagerade i mindre byggnadsobjekt som är särskilt säsongkänsliga. Skulle den föreslagna avgränsningen av skyldigheten att erlägga byggnadsforskningsavgift komma att antas, föreslår vi således, att systemet med sommaravgifter och vinterbidrag ändå i likhet med vad som f. n. gäller för påförandet av byggnadsforskningsavgift skall avse samtliga arbetsgivare.

Byggnadsforskningsavgift utgår f. n. enligt riksförsäkringsverkets anvisningar för följande slag av arbete, nämligen

a. hus-, fabriks- och skorstensbyggnadsarbete,
b. ställningsbyggnadsarbete, rivning, taktäckning, grävning, schaktning, planering, grundläggning med tillhörande pålning, gjutning m. m., uppförande av järnkonstruktioner o. d., glasmästeriarbete, plåtslageriarbete, golvläggning, målning, rörledningsinstallation, elektrisk installation, avvägning, kontrollarbeten o. d. *i den mån dessa arbeten utförs i samband med hus-, fabriks- och skorstensbyggnadsarbete,*
c. kontorsarbete m. m. som utförs i anslutning till avgiftspliktigt arbete (i enlighet med vad som tidigare nämnts).

Byggnadsforskningsavgift skall erläggas även när arbete av nyss angivet slag utförs som reparation.

Byggnadsforskningsavgift utgår däremot f. n. inte för anläggningsarbete. Utredningen rörande underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift föreslår emellertid, att även anläggningsarbete skall medtas i avgiftsunderlaget. Vidare föreslår utredningen, att avgift skall utgå även för tillverkning av monteringsfärdig byggnad eller del av byggnad såsom olika slags rum, stom- och väggelement av betong, trä eller annat material samt ventilationssystem.

Det är från vår synpunkt angeläget, att

anläggningsverksamheten innefattas i avgiftsunderlaget och därmed även kommer att ingå i underlaget för beräkning av sommaravgifter och vinterbidrag. I fråga om tillverkningen av monteringsfärdiga byggnader m. m. kan däremot behovet av säsongstyrning inte sägas vara lika framträdande. Vi föreslår därför att sistnämnda tillverkning undantas från styrsystemet.

Under förutsättning att de förslag antas av statsmakterna som har lagts fram av utredningen rörande underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift kommer således den av oss föreslagna säsongstyrningen medelst sommaravgifter och vinterbidrag att täcka samma områden som byggnadsforskningsavgiften med undantag för

1. arbetsgivare med mindre än tre årsarbetare, vilka skulle omfattas av säsongstyrningen men inte av byggnadsforskningsavgiften,
2. kommunernas i egen regi utförda byggnads- och anläggningsverksamhet, vilken skulle omfattas av byggnadsforskningsavgiften men inte av säsongstyrningen,
3. tillverkningen av monteringsfärdiga byggnader eller byggnadsdelar, vilken likaledes skulle omfattas av byggnadsforskningsavgiften men inte av säsongstyrningen.

Möjligheten att knyta an den ekonomiska säsongstyrningen till rutinen för debitering av byggnadsforskningsavgift och, i sista hand, uppbörden av premier till yrkesskadeförsäkringen har samband med att premierna till yrkesskadeförsäkringen differentieras med hänsyn till skaderiskerna inom olika näringsgrenar. Differentieringen medför, att det löneunderlag på vilket premierna beräknas måste särredovisas för byggnadsindustrin. Förslag har emellertid lagts fram om att den nuvarande differentieringen av premierna till yrkesskadeförsäkringen skall upphöra. Härmed skulle också förutsättningarna ändras för såväl debiteringen av byggnadsforskningsavgift som administrationen av systemet med sommaravgifter och vinterbidrag.

Utredningen rörande underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift har av detta och andra skäl övervägt alternativa system för debitering och uppbörd av byggnadsforskningsavgift. Utredningen har kommit till slutsatsen, att en anknytning till systemet för mervärdeskatten erbjuder en bättre metod än den nuvarande för uttagande av byggnadsforskningsavgift. I nuvarande läge finns emellertid inte förutsättningar för anknytning till mervärdeskatten, varför utredningen har föreslagit att frågan om en sådan anknytning skall tas upp till ny behandling, när mervärdeskattesystemet har byggts ut och fått ökad stadga. Nuvarande uppbördssystem föreslås således kvarstå tills vidare. Ovissheten om framtida förändringar i administrativa system utgör enligt vår mening inte skäl att nu avstå från att vidta en angelägen åtgärd för att komma till rätta med säsongproblemen inom byggnadsbranschen.

För att lönesummorna skall kunna användas som underlag för beräkning av sommaravgifter och vinterbidrag måste de specificeras på sommar- resp. vinterperiod. Utbetalningen av lönerna släpar emellertid efter i förhållande till den arbetade tid till vilken lönerna hänför sig. Därför måste krävas, att lönerna redovisas på perioder då de har intjänats, oavsett när utbetalning har skett. En sådan redovisning är möjlig eftersom arbetsgivarna har tillgång till specificerade uppgifter om den arbetade tiden. I efterhand betalade ackordsöverskott kan vid behov fördelas i proportion till den arbetade tiden. Inom kalenderåret, d. v. s. den tid för vilken den totala lönesumman f. n. beräknas, bör fördelningen kunna gå till så att lönesumman för sommarperioden fastställs först. Återstoden av årsbeloppet kommer då att avse vinterperioden. Om lönesumman för sommarperioden överstiger lönesumman för vinterperioden, beräknas sommaravgift på den överskjutande delen. På motsvarande sätt beräknas vinterbidrag i de fall, då lönesumman under vinterperioden överstiger lönesumman under sommarperioden. Principen bör vara, att vid jämn sysselsättning året runt varken bidrag eller avgift aktualiseras. För att besvär med in-

och utbetalningar av småbelopp skall undvikas föreslås en lägsta gräns för avgift resp. bidrag på 300 kr.

Avgiftsperioden för hela landet föreslås förlagd till tiden 1 maj—15 november och bidragsperioden till tiden 16 november—30 april. Som framgår av tabell 8: 1 över arbetslöshetsprocenten inom byggnadsfacken med fördelning på skogslän, storstadslän och övriga län finns visserligen skäl för en differentiering av den ekonomiska säsongstyrningen med hänsyn till de olikheter i utvecklingen på byggarbetsmarknaden som föranleds av klimatskillnaderna mellan olika delar av landet. Bidragsperioden skulle i så fall behöva förlängas för de nordligare länen och avkortas för landets södra delar. En sådan differentiering skulle emellertid komplicera systemet. Särskilt de stora byggföretagen har anställda över hela landet. Dessa arbetstagare kan vidare med bibehållen anställning tänkas flytta mellan arbetsplatser i skilda regioner. Dessutom kan det bli svårt att avgöra till vilken region vissa centrala funktioner i byggprocessen skall hänföras. Dessa omständigheter gör, enligt vår mening, att man i varje fall tills vidare bör avstå från en regional differentiering av avgifts- och bidragsperioderna. Den av oss föreslagna tidsavgränsningen synes med hänsyn till arbetslöshetstalens fördelning medföra en skälig avvägning mellan regionerna.

Även under senare delen av november månad är byggnadsverksamheten i allmänhet livlig i södra och mellersta Sverige, medan effekten av vintern då redan har gjort sig gällande längre norrut. Ser man till enstaka, mycket kortvariga byggnadsarbeten som utförs under denna tid, kan naturligtvis invändningar resas mot att vinterbidrag utgår i södra Sverige. Å andra sidan kan ett sådant arbete för arbetsgivare i byggnadsbranschen knappast vara det enda byggnadsprojektet under året. För arbetsgivaren medför vinterbidragen ett incitament att *totalt* under vintermånaderna hålla en sådan sysselsättningsvolym att den minst uppväger den totala sysselsättningsvolymen under sommarperioden.

Tabell 8: 1. Arbetslösheten i byggfacken (%) Genomsnitt för perioden 1961—1968

Månad	Skogslän	Storstadslän	Övriga län
Jan.	14,0	6,1	10,8
Feb.	13,8	6,1	9,7
Mars	11,2	4,4	7,1
April	11,7	3,3	4,7
Maj	7,5	1,8	2,2
Juni	3,9	1,1	1,5
Juli	1,9	0,5	0,7
Aug.	3,5	1,1	1,6
Sept.	3,4	1,2	1,7
Okt.	4·0	1,3	1,8
Nov.	6,4	1,9	2,6
Dec.	9,7	2,7	4,5

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsens statistik.

Med hänsyn till skillnaderna i produktionsbetingelser mellan de olika månader som enligt det nu sagda förutsätts ingå i vinterhalvåret skulle det vidare finnas skäl att differentiera bidragen mellan de olika månaderna. Ett steg i den riktningen vore att införa neutrala månader under vår och höst, då varken bidrag eller avgifter beräknades. Med hänsyn till behovet av enkelhet i tillämpningen vill vi emellertid inte tillråda en sådan differentiering, åtminstone inte innan erfarenheter har vunnits av styrsystemets tillämpning.

Hur hög avgifts- och bidragsprocent som behövs för att uppnå önskat resultat är svårt att avgöra. Procentsatsen måste sättas med tanke på att arbetslönerna utgör endast en del av de totala byggnadskostnaderna. I avvaktan på närmare erfarenheter av systemet rekommenderar vi att både avgifter och bidrag beräknas med 10 % av lönekostnaden. Antar man att lönekostnaden vid nybyggnadsarbete utgör 25 % av hela byggnadskostnaden, kommer en sommaravgift och ett vinterbidrag på vardera 10 % av lönerna att sammantagna medföra en differens mellan sommar- och vinterarbete motsvarande 20 % av lönerna och 20 % × 25 % = 5 % av totalkostnaden. Ju högre lönekostnadsandelen är, desto tyngre kommer både sommaravgiften och vinterbidraget att väga i kalkylerna. Den diffe-

rentiering av effekten som härigenom framkommer för olika typer av byggnadsarbeten bedömer vi som önskvärd. Den innebär bl. a. att de förhållandevis arbetskrävande reparationsarbetena i särskilt hög grad träffas av såväl avgifter som bidrag, varför incitamentet att föra över sådana arbeten till vinterhalvåret blir särskilt starkt.

En sommarperiod om 6 1/2 månad och en vinterperiod om 5 1/2 månad förutsätter antingen vissa justeringar av underlaget för beräkningarna eller någon skillnad mellan avgifts- och bidragssatserna för att en utjämning skall komma till stånd mellan summan av avgifter resp. bidrag vid jämn sysselsättning över året. Genomsnittligt kommer vid femdagarsvecka sommarperioden att innefatta 139 möjliga arbetsdagar mot 114 under vinterperioden. Det sistnämnda talet är ca 82 % av det förra. Om lönerna under sommarperioden reduceras med 18 %, bör man därför få två från tidssynpunkt jämförbara tal.

Här förutsätts, att semesterlön skall innefattas i lönesumman i likhet med lön som utgår i direkt anslutning till arbetad tid. På så sätt kommer lönekostnader för personal med obruten anställning under året inte att ge anledning till vare sig avgifter eller bidrag. Beträffande kollektivanställda byggnadsarbetare för vilka arbetsgivaren betalar semesterören till semesterkassa gäller visserligen, att utbetalningarna från semesterkassa, vilka avtalsenligt skall ske under sommarperioden, inte kan hänföras till enskilda arbetsgivare. Detta uppvägs emellertid om varje arbetsgivare åläggs att till lönen under sommarperioden hänföra allt vad han under året betalat i form av semesterören till semesterkassa.

Med de angivna förutsättningarna och vid jämn sysselsättning året om kommer summan av sommaravgifter resp. vinterbidrag att ta ut varandra. F. n. saknas dock tillräckligt underlag för att med bestämdhet att bli. Utfallet kan f. n. väntas variera från år till år. Från den synpunkten är det påkallat att i statsbudgeten ta upp dels ett förslagsanslag för täckande av statsverkets kostnader i händelse att summan av utbetalda vinterbidrag skulle komma att överstiga summan av sommaravgifterna, dels en post på budgetens inkomstsida för det fall att resultatet blir det motsatta.

8.2.2 Rekommendationssystemet

Införandet av ekonomisk säsongstyrning kommer att minska beroendet av rekommendationssystemet. Detta bör inte uppfattas så, att vi finner byggarbetsnämndernas insatser överflödiga. Särskilt är det värdefullt med den kontakt som nämnderna får med byggandet redan på ett tidigt skede i planeringsprocessen. Rekommendationssystemet blir ett komplement till den ekonomiska säsongstyrningen. Vi utgår från att parterna i överenskommelsen om byggarbetsnämnderna kommer att följa upp det nya systemets konsekvenser för rekommendationssystemet och vidta de ändringar i fråga om nämndernas verksamhet som erfarenheterna av de båda systemens samtidiga tillämpning kan ge anledning till. Det finns sannolikt ett fortsatt behov att justera igångsättningen för att undvika exempelvis icke önskvärda sysselsättningstoppar under november månad eller svackor under januari och februari månader. Ett enhetligt beräknat bidrag för vintermånaderna innebär som tidigare framhållits vissa begränsningar i styrmekanismen, som man av enkelhetsskäl får acceptera, åtminstone tills vidare. Vi finner således för vår del inte skäl att föreslå att rekommendationssystemet avskaffas som följd av att en ekonomisk säsongstyrning införs. Beträffande byggarbetsnämndernas ställning i övrigt anser vi, att nämnderna kommer att kunna göra viktiga insatser för sysselsättningsplaneringen på byggarbetsmarknaden.

8.2.3 Statens byggande

Vårt förslag om säsongstyrning innebär bl. a. att det byggande för statens räkning som utförs av entreprenörer skall säsongstyras genom sommaravgifter och vinterbidrag på samma sätt som annat byggande. Vi utgår från att en utbetalning av sommaravgifter, när den ifrågavarande byggnadsvolymen är större på sommaren än

under vintern, skall medföra en inskränkning i det ekonomiska utrymmet för de statliga byggnadsinvesteringarna. Motsatsen blir fallet, om vintervolymen överväger.

Genom införande av denna styrning minskas behovet av nuvarande särskilda direktiv beträffande den statliga byggnadsvolymens fördelning på sommar- och vinterhalvår. Dessa direktiv torde därför kunna slopas. Behovet av samråd mellan statliga byggherrar och arbetsmarknadsverket beträffande sysselsättningsplaneringen synes däremot kvarstå oförminskat. Beträffande statens byggande i egen regi kan sådant samråd liksom f. n. utmynna i rekommendationer om lämpliga tidpunkter för arbetenas igångsättning eller särskilda arbetsplaner. Det genom entreprenörer utförda byggandet kommer att påverkas genom dels den ekonomiska säsongstyrningen, dels rekommendationssystemet enligt gällande avtal mellan arbetsmarknadsstyrelsen och parterna på byggarbetsmarknaden.

8.2.4 Vinterbidrag till bostadsbyggandet

Den föreslagna ekonomiska säsongstyrningen, som innefattar såväl vinterbidrag som sommaravgifter, avses gälla även bostadsbyggandet och ersätter därmed nuvarande vinterbidrag till denna byggnadsproduktion. Vi föreslår därför, att detta bidrag slopas. Däremot finner vi i detta sammanhang inte skäl att föreslå ändring beträffande de s. k. vintertilläggen som avser en anpassning av bostadslånen till förekommande säsongvariationer i byggnadskostnaderna.

8.2.5 Styckebyggda statsbelånade småhus

Länsbostadsnämndernas lånebeslut avseende flerfamiljshus och gruppbyggda småhus samordnas f. n. med länsarbetsnämndernas igångsättningsrekommendationer. Igångsättningstiderna enligt lånebesluten fördelas nämligen över året så att de i tiden överensstämmer med rekommendationerna. Vi finner det angeläget att denna ordning kvarstår.

Beträffande de styckebyggda statsbelånade småhusen har hittills inte skett någon som helst säsongstyrning, vare sig med rekommendationer eller på annat sätt. Den föreslagna säsongstyrningen genom sommaravgifter och vinterbidrag kommer visserligen att omfatta en del av dessa småhus. Av administrativa skäl nödgas man dock acceptera, att egnahemsbyggande i byggherrens egen regi undantas från den ekonomiska säsongstyrningen. Vi föreslår att den ordning med angivande av igångsättningstider i samband med lånebesluten, vilken tillämpas i fråga om flerfamiljshus och gruppbyggda småhus, skall användas också i fråga om styckebyggda småhus.

Vi fäster emellertid stor vikt vid att den föreslagna säsongstyrningen av statsbelånade styckebyggda småhus bör genomföras utan nämnvärd administrativ merbelastning. En kontroll bör kunna ordnas enkelt i anslutning till den grundinspektion som regelmässigt utförs av de kommunala byggnadsnämnderna. Länsbostadsnämndens lånebeslut bör av detta skäl kunna förbindas med villkoret, att byggnadsarbetet kommer igång före viss tidpunkt. Någon ytterligare kontroll vill vi inte förorda.

8.3 *Konjunkturstyrning*

Konjunkturstyrningen ställer särskilda krav på tidsanpassning av de insatta åtgärderna. Idealet vore om statsmakterna i sina dispositioner kunde ligga ett steg före utvecklingen. Från efterkrigstiden saknas emellertid inte erfarenheter av att åtgärder har satts in eller fått effekt alltför sent och därigenom kommit att påverka utvecklingen i ett annat konjunkturskede än det avsedda. Delvis beror denna eftersläpning på svårigheterna att bedöma utvecklingen på längre sikt. Dessa svårigheter medför, att man praktiskt taget undantagslöst har mycket kort tid på sig att besluta om konjunkturstyrning och att sätta en sådan i verkställighet. En annan erfarenhet är att offentliggörandet av *planer* på att genomföra åtgärder kan leda till reaktioner hos allmänheten som går stick i stäv med åtgärdernas syfte. Båda dessa omständigheter understryker nödvändigheten av att snabbt kunna sätta in de åtgärder som vid varje tillfälle

är påkallade. En utdragen beslutsprocess och osäkerhet om vilket beslut som kommer att fattas är svagheter som kraftigt nedsätter ett styrmedels användbarhet för konjunkturstyrning.

Svårigheten att förutse längden av en konjunkturfas och styrkan i konjunkturutvecklingen ställer vidare krav på flexibilitet i styrmedlens tillämpning. Möjlighet bör finnas att anpassa den tidrymd under vilken ett medel tillämpas med hänsyn till konjunkturförloppet efter hand som detta kan bedömas med ökad säkerhet. På motsvarande sätt bör man skapa möjlighet att anpassa även den kraft varmed ett konjunkturstyrande medel sätts in. Bättre analyser av olika medels verkningar utgör ett viktigt steg i denna riktning.

8.3.1 Bostadsbyggandet

Den speciella planering som enligt beslut vid 1969 års riksdag sker för bostadsbyggandet tillgodoser i stort sett kraven i fråga om konjunkturstyrning. Systemet med garanterade långsiktiga byggnadsprogram som kompletteras med projektreserver för de närmaste åren ger goda möjligheter att successivt anpassa bostadsbyggandets volym till den nivå som bedöms lämplig med hänsyn till bl. a. konjunkturutvecklingen.

Vi föreslår inga ändringar i konjunkturstyrningen av det statligt belånade bostadsbyggandet. Styrningen av det inte statligt belånade bostadsbyggandet bör som hittills ske på grundval av igångsättningsramar fastställda av Kungl. Maj:t. Detta förutsätter, att det inte statligt belånade bostadsbyggandet även fortsättningsvis underkastas byggnadsreglering. Vi vill dock framföra vissa synpunkter på administrationen av denna reglering av det privatfinansierade bostadsbyggandet.

Igångsättning av bostadsbyggen kommer att även i fortsättningen ske inom dels en av riksdagen fastställd låneram, dels en av Kungl. Maj:t fastställd tillståndsram. Med nuvarande ordning är det i det förra fallet bostadsstyrelsen som på riksnivå ansvarar för den vidare fördelningen av ramen på landets olika delar, medan motsvarande fördelning i det senare fallet handhas av arbetsmarknadsstyrelsen. Visserligen sker ett nära samarbete mellan de två verken vid fördelningsbeslutens fattande. Det får emellertid anses principiellt riktigt, att det formella huvudansvaret för styrningen av bostadsproduktionen inom de av statsmakterna fastställda ramarna läggs på en och samma myndighet. Denna myndighet bör naturligen vara bostadsstyrelsen. Vi föreslår således, att ansvaret för den på riksnivå gjorda fördelningen av det privatfinansierade bostadsbyggandet förs över från arbetsmarknadsstyrelsen till bostadsstyrelsen. Behovet av samråd mellan de två verken vid den regionala fördelningen av bostadsramarna kvarstår givetvis även efter det att en sådan ändring har genomförts. Frågan om inordnandet av bostadsbyggandet i den regionala planeringen berörs i nästföljande avsnitt angående kommunernas byggande m. m.

8.3.2 Kommunernas byggande m. m.

De kommunala byggnadsinvesteringarna konjunkturstyrs f. n. huvudsakligen genom byggnadsregleringen. Igångsättningstillstånd krävs för exempelvis byggande av sjukhus, vissa vägar som byggs utan statsbidrag, kontor, idrottsanläggningar m. m. Skolbyggandet, som utgör en tung post i den kommunala investeringsbudgeten, styrs huvudsakligen genom ramarna för statsbidrag till skolbyggnader. Dessa ramar har kunnat anpassas i syfte att konjunkturvariera byggnadsvolymen. Handläggningen av bidragsärendena har dock starka inslag också av administrativ styrning. Liksom beträffande bostadsbyggandet kan man här tala om en kombination av ekonomisk styrning och reglering. Åren 1967 och 1968 tillämpades vidare i återhållande syfte investeringsavgift på bl. a. vissa kommunala investeringar. Dessa investeringar innefattas också i det förslag om inventeringsavgift åren 1970—71 som nyligen framlagts i prop. nr 1970: 101. Som tidigare har konstaterats hade avgiftsbeläggningen åren 1967—68 betydande effekt.

Eftersom ekonomiska överväganden in-

går i underlaget för beslutsfattandet beträffande de kommunala byggnadsinvesteringarna kan de påverkas genom ekonomisk styrning. Statsbidrag utgår f. n. i betydande omfattning till kommunala investeringar. Motiven för statsbidragen varierar emellertid. I de fall då det är fråga om renodlade stimulansbidrag skulle man möjligen kunna tänka sig, att bidragen i en överkonjunktur sänks eller helt dras in i syfte att dämpa investeringsvolymen. En sådan åtgärd kunde sedan kompenseras i nästa konjunkturfas. I flera betydelsefulla fall, t. ex. i fråga om statsbidragsberättigade vägar och skolor, föreligger emellertid huvudsakligen andra motiv för bidrag. Det kan resas starka invändningar mot att i sådana fall ens tillfälligt sänka eller dra in det statliga stödet.

Vi har fäst stor vikt även vid den utveckling som kan skönjas mot mera långsiktig och övergripande planering av de kommunala investeringarna. Sådan planering föreligger redan beträffande de tunga posterna sjukhus, skolor och statsbidragsberättigade vägar. Pågående förbättringar av bostadsbyggandets långsiktiga planering bör få som följd en motsvarande bättre planering av följdinvesteringarna till bostadsbyggandet. Här avses exempelvis vatten- och avloppsanläggningar, vägar samt servicebyggnader av skilda slag. Alla dessa investeringar behöver på något sätt samordnas i en övergripande planering. Redan i 1964 års proposition om en aktiv lokaliseringspolitik underströks behovet att avväga olika regionala intressen i frågor om samhälleliga serviceanordningar och annan offentlig verksamhet (prop. 1964: 185, s. 210). På senare år har ett omfattande arbete satts in för att stimulera en bättre kommunal ekonomisk långtidsplanering som kan förutsättas ge underlag för bl. a. en sådan avvägning.

För de kommunala byggnadsinvesteringarna kommer således i allt större utsträckning att föreligga långsiktiga planer, vilka tillsammans med annan information kan läggas till grund för de fördelningsbeslut som förutsätts i en reglering. Vi anser det vara lämplikt att konjunkturstyrningen samordnas med den övergripande planering och styrning som är påkallad beträffande de offentliga investeringarna.

Både de allmänna förutsättningarna för styrning av det kommunala byggandet och lämpligheten av att samordna förekommande styrning för skilda syften talar således för att konjunkturstyrningen av detta byggande sker med huvudsakligen administrativa medel. Vi har därför kommit till slutsatsen att konjunkturstyrningen av kommunernas byggande bör ske i första hand genom byggnadsreglering. Till ledning för denna styrning av de kommunala byggnadsinvesteringarna bör ramar upprättas för skilda delsektorer. Det bör på längre sikt vara möjligt att bestämma ramar för igångsättningen av nybyggnadsarbeten med uppdelning på följande objektstyper, nämligen

skolor,
sjukhus,
ålderdomshem,
vatten- och avloppsanläggningar,
vägar och gator (utom statsbidragsberättigade vägar, som förutsätts liksom hittills höra under vägverkets planering),
byggnader för förvaltning och sociala ändamål,
samlingslokaler, kyrkor, teatrar, idrottsanläggningar,
övriga kommunala byggnader och anläggningar.

Även enskilda samlingslokaler, kyrkor, teatrar och idrottsanläggningar bör innefattas i de ramar och därmed den konjunkturstyrning som föreslås. Den skisserade avgränsningen kan diskuteras och justeras efter hand som ramarna görs upp. Redan nu föreligger ramar för skolor, sjukhus och ålderdomshem. För skolornas del bestäms ramarna inte i anslutning till regleringen utan till statsbidraget, och vad gäller ålderdomshemmen ingår de som en delkvot i igångsättningsramen för bostäder. Det finns enligt vår mening förutsättningar att redan i nuvarande läge få fram underlag för motsvarande ramar även för vatten- och avloppsanläggningar samt vägar och gator. Övriga investeringar kan tills vidare sammanfattas i en gemensam ram. Vi förutsätter, att dessa ramar fastställs av rege-

ringen som ett led i konjunkturpolitiken. Informationer om de kommunala investeringsplanerna samt den fortlöpande konjunkturbedömningen förutsätts utgöra underlag för rambesluten.

På liknande sätt som beträffande bostadsbyggandet bör de nyssnämnda igångsättningsramarna fastställas med olika tidsperspektiv. Minimiramar för förslagsvis tvåårsperioder bör sålunda fastställas och även fördelas på objekt genom förhandsbesked att byggnadstillstånd kommer att lämnas. Beroende på konjunkturutvecklingen kan sedan en påbyggnad ske med tilläggsramar för det närmaste året. Fördelen med detta tillvägagångssätt är liksom i fråga om bostadsinvesteringarna, att den långsiktiga planeringen underlättas genom i god tid lämnade tillstånd utan att den mera kortsiktiga konjunkturanpassningen av byggnadsvolymen äventyras.

Från de riksramar som f. n. finns fastställda för igångsättningen av sjukhus och ålderdomshem sker direkt fördelning av igångsättningen på enskilda objekt över hela landet. Fördelningen sker på grundval av centralt inhämtade informationer om enskilda planerade byggnadsobjekt. Vi föreslår ingen ändring i detta tillvägagångssätt. I fråga om övriga kommunala investeringar skulle ett motsvarande tillvägagångssätt möjligen vara tänkbart. Det skulle dock med all säkerhet i många fall bli administrativt betungande inte minst för de kommunala byggherrarna. Vi utgår därför från att för dessa investeringar riksramar skall fördelas på län i likhet med vad som sker på bostadssektorn och fördelas på kommuner och byggnadsobjekt av en länsmyndighet.

Om man ser bort från de igångsättningstillstånd för större objekt som på senare år meddelats av Kungl. Maj:t, har objektsfördelningen hittills handhafts av länsarbetsnämnderna.

Även de centralt gjorda fördelningarna för sjukhus och ålderdomshem har formellt bekräftats av nämnderna genom utfärdande av igångsättningstillstånd. Det primära intresset för länsarbetsnämnderna vid meddelandet av igångsättningstillstånd gäller balansen på de regionala arbetsmarknaderna. Nämndernas uppgift är att motverka både arbetslöshet och överefterfrågan på byggarbetsmarknaden. Det är från den synpunkten viktigt för nämnderna att kunna ta direkt del i åtgärder för att påverka byggnadsvolymen inom länens olika delar. Samtidigt måste observeras, att länsstyrelserna efter det lokaliseringspolitiska programmets införande år 1965 fått betydelsefulla funktioner i den regionala planeringen. Frågan om en utvidgning av länsstyrelsernas uppgifter i denna planering behandlas i prop. 1970: 103. Enligt propositionen skall länsstyrelsen svara för regionalpolitisk prioritering av objekt för den reglerade byggnads- och anläggningsverksamheten. Beslutanderätten beträffande huvudsaklig fördelning på kommuner av det bostadsbyggande som ryms inom länet tilldelade ramar föreslås vidare bli överförd till länsstyrelsen.

Redan nu svarar länsstyrelserna för regionalpolitisk prioritering av objekt för den regionala byggnads- och anläggningsverksamheten genom att de angelägenhetsgraderar de tillståndsärenden som handläggs av Kungl. Maj:t. Med hänsyn till den avgörande betydelse som det regionala och lokala arbetsmarknadsläget har för fördelningen av byggnadstillstånd och den anpassning av byggnadsinvesteringar till långsiktig regional och lokal sysselsättningsutveckling som självklart måste ligga i den regionala planeringen, anser vi att tillståndsbesluten alltjämt bör meddelas av länsarbetsnämnderna.

Länsarbetsnämndernas bedömning av det regionala och lokala arbetsmarknadsläget och dess utveckling kommer med den föreslagna ordningen att utgöra ett viktigt underlag för beslutsfattandet vid den styrning av byggnadsproduktionen som sker på länsplanet. Länsarbetsnämndernas analyser och arbetsmarknadsprognoser kommer också att ingå i underlaget för de fördelningsbeslut som fattas på riksnivå. I dessa hänseenden kommer med andra ord inte att ske någon egentlig förändring i förhållande till vad

som f. n. gäller.

Flera synpunkter kan läggas på frågan om den formella gången vid meddelandet av byggnadstillstånd för byggnadsinvesteringar som fördelas centralt. Socialstyrelsen gör t. ex. f. n. förteckningar över planerade ålderdomshem som bör komma i fråga för igångsättning inom de av Kungl. Maj:t fastställda ramarna. Förteckningarna sänds till länsarbetsnämnderna, som med ledning av förteckningarna meddelar igångsättningstillstånd. De centrala fördelningsbesluten, i dessa fall liksom beträffande bostäder, fattas givetvis med hänsyn tagen till regionala förhållanden, däribland balansen på arbetsmarknaden. Information i sistnämnda hänseende erhålls genom fortlöpande kontakter med arbetsmarknadsstyrelsen med vilken samråd sker i fördelningsfrågan. Skäl kan anföras för att nuvarande ordning för tillståndsgivningen i princip iakttas även i fortsättningen. Enligt vår uppfattning talar emellertid övervägande skäl för den ordningen att den centrala myndigheten fattar de formella besluten om tillstånd.

8.3.3 Statens byggande

Graden av överensstämmelse mellan de årliga byggnadsvolymer som har förutsatts vid anvisningen av medel till statligt byggande och de faktiskt realiserade byggnadsvolymerna kan sägas utgöra kriteriet på den *effektivitet* varmed detta byggande konjunkturstyrs. (En annan fråga, som vi inte har anledning att ta ställning till, är i vad mån den statliga byggnadsvolymen i större utsträckning än f. n. *bör* anpassas med hänsyn till konjunkturutvecklingen.) Vi vill redovisa vissa synpunkter på styrningen av det statliga byggandet i anslutning till olika kategorier av statliga byggherrar.

Beträffande *byggnadsstyrelsens, fortifikationsförvaltningens och andra icke affärsdrivande myndigheters* byggande har vi inte funnit skäl att föreslå någon principiellt annan metod för den årliga volymbestämningen än den som f. n. tillämpas medelst investeringsanslag och särskilda direktiv. Beträffande byggnadsstyrelsens investeringar föreligger dock svagheter i styrningen som närmare berörs i *bilaga 1* angående byggnadsstyrelsens byggande. Under nuvarande förhållanden är möjligheterna för byggnadsstyrelsen att över en begränsad tidrymd höja eller sänka byggnadsvolymen i realiteten mycket begränsade, om de över huvud taget existerar. Projekteringens fortskridande är avgörande för den takt varmed enskilda byggnadsobjekt kan tas i produktion och därmed påverka byggnadsvolymen. Den projektplanering som byggnadsstyrelsen svarar för släpar emellertid efter i förhållande till uttalade planer och även till medelsanslagen, som dimensioneras med hänsyn till planerna. Dessutom styrs behovet av de ifrågavarande byggnaderna ofta beträffande såväl omfattning som förläggning i tiden av tidigare riksdagsbeslut.

De förutsättningar under vilka byggnadsstyrelsen arbetar ger med andra ord inte utrymme för anpassning av byggnadsvolymen till förändringar i konjunkturen. Sådan anpassning uppåt kan åstadkommas endast om projektplaneringen ligger så väl framme att en projektreserv föreligger. En anpassning nedåt är liktydigt med en begränsning av igångsättningsvolymen, vilken i sin tur förutsätter prioritering mellan projekt som har kommit så långt i projektering och annan planering att de från den synpunkten kan sättas igång i en nära framtid. Vi föreslår, att frågan om konjunkturstyrningen av byggnadsstyrelsens byggande överses utifrån dessa synpunkter.

Beträffande *affärsverken* anvisas investeringsmedel i ett kollektivanslag för varje verk avseende såväl byggnads- som maskininvesteringar men utan uppdelning på dessa olika poster. För att möjliggöra bättre styrning av byggnadsinvesteringarna har vi övervägt en uppdelning av anslagen på maskin- resp. byggnadsinvesteringar. Om detta bedöms förenat med nackdelar från andra synpunkter, bör enligt vår mening i varje fall krävas, att samtliga verk i sina anslagsframställningar specificerar investeringsplanerna på vad som beräknas komma på byggnader resp. maskiner.

I övrigt förutsätter vi att nuvarande styr-

metoder behålls tills vidare för affärsverken. F. n. är dock frågan om ändrade administrativa former för dessa verk under prövning. I den mån ändringar beslutas beträffande affärsverkens ställning bör frågan om ändrade former för konjunkturstyrningen av deras investeringar tas upp till förnyad prövning.

Konjunkturstyrningen av de *statliga bolagens* byggnadsinvesteringar föreslås ske på samma sätt som det enskilda näringslivets enligt följande.

8.3.4 Det enskilda näringslivets byggande

I det föregående har medel föreslagits för konjunkturstyrning av bostadsbyggandet samt kommunalt och statligt byggande. Återstoden, som i diagram 5.3, s. 105, innesluts i posterna "egentlig industri", "handel m. m., nybyggande" samt "övrigt nybyggande", har här sammanfattningsvis benämnts det enskilda näringslivets byggande. I princip innefattas häri förutom näringsgrenarna industri, handel samt jord- och skogsbruk även byggandet av fritidshus. Svårigheterna att *regleringsvägen* konjunkturstyra byggandet av det stora antal sinsemellan mycket varierande byggnadsprojekt som ryms inom dessa poster är betydande. Ett alternativ till byggnadsreglering för att styra det ifrågavarande byggandet är investeringsavgifter. Lämpligt avvägda avgifter kan förutsättas utgöra ett verksamt medel för att dämpa byggnadsinvesteringar. Som närmare utvecklats i kapitel 7 är emellertid avgifterna förbundna med vissa problem. Bl. a. är den inverkan på lönsamheten som vid måttliga avgifter ger den viktigaste styreffekten nära beroende av avgiftsperiodens längd. Detta förhållande försvårar en gradvis anpassning av avgiftsperioden efter hand som konjunkturutvecklingen kan överblickas bättre.

Systemet med investeringsfonder har visat sig flexibelt och verkningsfullt vid konjunkturstyrning men täcker å andra sidan bara en begränsad del av byggnadsinvesteringarna. Som alternativ till styrning av det enskilda näringslivets byggande medelst reglering eller investeringsavgifter föreslår vi därför en komplettering av den ekonomiska konjunkturstyrning som f. n. sker medelst investeringsfonder. Denna komplettering föreslås ske genom ett system av vad som i det följande kallas *konjunkturdepositioner*.

Vi föreslår således att skyldighet skall kunna åläggas den som önskar genomföra byggnadsinvestering att betala konjunkturdeposition till riksbanken när arbetet sätts igång. Sådan skyldighet skall införas under perioder då byggnadsverksamheten anses böra dämpas. Depositionen skall utgöra viss andel av den beräknade byggnadskostnaden och skall kompletteras eller reduceras i den mån den slutliga kostnaden ger anledning därtill. För varje inbetalare, som kan vara fysisk eller juridisk person, upprättas ett räntelöst konto hos riksbanken.

Depositionstiden föreslås generellt bli fem år. Efter denna tid skall depositionen betalas tillbaka. Den skall emellertid kunna återbetalas tidigare, men dess användning skall då styras på samma sätt som vid ianspråktagande av investeringsfond. I dessa fall skall således krävas medgivande av Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bestämmande, arbetsmarknadsstyrelsen. Motiv för sådant medgivande kan vara behov av konjunkturstimulans, lokalisering av investeringar till viss region etc. Vi föreslår att prövningen av dessa fall skall ske efter riktlinjer liknande dem som tillämpas beträffande investeringsfonderna. I det följande (avsnitt 8.3.5) kommer vi att föreslå viss utvidgning av möjligheterna att överföra investeringsfond mellan företag inom samma koncern. Vi utgår från att systemet med konjunkturdepositioner skall rymma motsvarande möjligheter att överföra medel som deponerats i form av konjunkturdeposition.

Konjunkturdeposition förutsätts komma till användning inom de sektorer och regioner samt under de perioder som regeringen bestämmer. Det torde vara en fördel från planeringssynpunkt om den tid för vilken depositionsskyldighet skall föreligga anges vid depositionens införande. Perioderna bör emellertid kunna såväl förlängas som avkortas, beroende på konjunkturutveckling-

en. Till skillnad från vad som gäller vid tillämpning av investeringsavgifter torde denna relativa osäkerhet inte på något avgörande sätt påverka effekten av depositionskravet.

Vårt förslag innebär att konjunkturdepositioner skall kunna föreskrivas i fråga om alla byggnadsarbeten som kräver byggnadslov från kommunal byggnadsnämnd. Dessa arbeten kan identifieras vart för sig, vilket ger möjlighet att t. ex. avskärma tillämpningen till investeringar inom vissa sektorer. Kravet på byggnadslov gäller i princip samtliga ny-, om- och tillbyggnadsarbeten med undantag för byggnadsarbeten inom jord- och skogsbruk samt viss glesbebyggelse. Dessa undantag torde spela liten roll i konjunktursammanhang. Av större betydelse är de reparations- och underhållsarbeten som inte kommer till byggnadsnämndernas kännedom. I och för sig är det möjligt att påverka detta slag av arbeten genom användning av andra ekonomiska styrmedel än krav på depositioner. En framkomlig väg torde vara att i samband med taxeringen avgiftsbelägga reparations- och underhållsarbeten med viss procent av kostnaden. Vi har dock stannat för att inte föreslå ytterligare ekonomiska styrmedel.

Som redan framhållits har vi sett det nu föreslagna systemet med konjunkturdepositioner som en komplettering av den styrning som f. n. sker med investeringsfonder. Möjligheten av en framtida frisläppning av investeringsfonderna kan visserligen i viss utsträckning verka återhållande på företagens investeringar i högkonjunktur. Det förefaller vara ett rimligt antagande, att denna effekt får ökad betydelse efter hand som företagens erfarenheter av fonderna vidgas. Depositionssystemet är emellertid genom det generella kravet på depositioner mera direkt inriktat på att begränsa investeringar i högkonjunktur. Dessutom kan de deponerade medlen liksom investeringsfonderna användas för att stimulera investeringar under lågkonjunktur eller i områden där man av regionalpolitiska skäl vill höja investeringsnivån.

En viktig förutsättning för att den avsedda effekten skall uppnås under högkonjunkturen är naturligtvis, att användningen av konjunkturdepositionerna samordnas med den allmänna penningpolitiken. Bl. a. bör tillses att kreditinstituten inte höjer fastigheternas belåningsvärden som följd av depositionskravet eller vidtar andra åtgärder som kan vara ägnade att trubba av effekten av detta krav. Vi ser konjunkturdepositionerna som ett medel att snabbt begränsa byggnadsinvesteringarna inom sektorer och/eller regioner. Valet av återbetalningsbara depositioner i stället för avgifter medför fördelar utöver den förut påpekade möjligheten att använda deponerade medel för exempelvis konjunkturstimulans samt den omständigheten att depositionskravet inte har karaktär av beskattning. Framför allt är det möjligt att utan risk för svårkontrollerade sekundära effekter sätta depositionernas andel av byggnadskostnaderna förhållandevis högt och därigenom uppnå avsevärd likviditetsbegränsande effekt under högkonjunkturen. Man bör sålunda kunna utgå från att depositionerna inte på samma sätt som investeringsavgifter ger upphov till prisförskjutningar.

Om deponerade medel som vi har föreslagit återbetalas fem år efter insättningen, kan denna återbetalning tänkas neutralisera eventuella vid utbetalningen gällande krav på konjunkturdeposition. Effekten härav begränsas emellertid, om medlen systematiskt frisläpps för investeringar under mellankommande konjunkturdämpning eller i samband med lokaliseringspolitiskt angelägna investeringar.

För att belysa konjunkturdepositionens verkningssätt kan man utgå från det fall att någon önskar uppföra en kontorsbyggnad som kostar 5 milj. kr och för vilken konjunkturdeposition skall erläggas med 25 % av kostnaden. Normalt torde en sådan byggnad till ca 75 % finansieras lånevägen, vilket innebär, att byggherren utan konjunkturdeposition skulle ha fått skjuta till 1 250 000 kr av egna medel till byggnadskostnaden. På grund av depositionen kommer anspråken på byggherrens egna medel att höjas till 2 500 000 kr. Eftersom deposi-

tionen, 1 250 000 kr, sätts in på räntelöst konto kommer byggherren att göra en ränteförlust under den tid medlen står inne på kontot. Det kan således förutsättas framstå som angeläget för den som har medel stående på depositionskonto att kunna utnyttja dem vid lågkonjunktur eller i samband med lokaliseringspolitiskt angelägna investeringar före femårsperiodens slut.

Det nyss anförda bör endast uppfattas som ett exempel. Vår uppgift har, som tidigare framhållits, inte varit att ta ställning i frågan med vilken kraft styrmedlen bör sättas in, i detta fall hur hög depositionsandel som bör väljas. Den frågan måste i varje läge avgöras på grundval av bl. a. regional- och konjunkturpolitiska bedömningar.

8.3.5 Överföring av investeringsfonder inom koncern

I anslutning till frågan om konjunkturstyrning av det enskilda näringslivets byggande vill vi peka på en detalj i systemet med investeringsfonder som vi anser kunna förbättras. Det gäller överföring av investeringsfonder inom koncern.

Vid tillämpningen av nuvarande bestämmelser om överföring av investeringsfonder inom koncern har det visat sig att behov föreligger av ökad möjlighet till överföring, framför allt mellan moderbolag och indirekt helägda bolag. En utvidgad möjlighet att överföra investeringsfonder inom koncern ökar möjligheterna att styra investeringar. Vi föreslår därför en anpassning av bestämmelserna om överföring av investeringsfonder till de bestämmelser som gäller för koncernbidrag. Det innebär, att överföring av investeringsfondsmedel skall kunna ske mellan kooperativ ekonomisk förening och av föreningen helägt bolag i endera riktningen och mellan systerbolag som båda är helägda bolag till samma förening. Vidare skall överföring kunna ske *från* moderföretag *till* indirekt helägda bolag.

8.4 *Regional styrning*

De av oss föreslagna medlen för att konjunkturstyra byggnadsinvesteringar kan i sin användning anpassas med hänsyn till läget på byggnadsmarknaden i skilda regioner. En regionalt anpassad konjunkturstyrning gäller i första hand upprätthållandet av balans mellan tillgång och efterfrågan på produktionsresurser inom byggnadsverksamheten.

Den regionala styrningen har vidare och mera långsiktiga syften. Det är vid regional styrning inte byggnadsverksamheten och förhållandena inom denna som står i centrum för intresset utan utvecklingen av hela näringslivet i regionen. Det kortsiktiga målet att upprätthålla balans på byggnadsmarknaden kan sammanfalla med det långsiktiga regionalpolitiska intresset men behöver inte göra det. En regionalpolitiskt motiverad styrning av byggnadsinvesteringar till vissa orter kan t. ex. medföra att brist på byggnadsarbetare uppkommer på dessa orter.

Även om således målen är principiellt olika vid konjunkturstyrning resp. regional styrning av byggnadsverksamheten kan styrmedlen ändå sammanfalla. Vi har tidigare (avsnitt 7.2.1) gjort gällande, att konjunkturstyrning av byggnadsverksamheten medelst reglering medför även regional styrning. Bedömningen gäller all administrativ styrning som knyter an till utförandet av enskilda byggnadsprojekt. Detta framgår särskilt tydligt, när byggnadsvolymen bestäms genom ramar. Fastställs en totalram för igångsättningen av bostäder, måste ställning tas även till hur denna ram skall fördelas på olika regioner. Även om fördelningen på enskilda objekt sker direkt från riksramen, som fallet är beträffande igångsättningen av sjukhusbyggen, kommer man inte ifrån besluten om *var* i landet byggnaderna skall ligga. En annan sak är, att besluten kan fattas med större eller mindre beaktande av den regionala utvecklingen.

Vi har i det föregående föreslagit att byggandet av bostäder samt kommunernas och statens byggande, dvs. vad som skulle kunna innefattas i begreppet "den offentliga byggnadssektorn", skall konjunkturstyras med administrativa medel. Under förutsätt-

ning att så sker föreligger också medel för att styra de ifrågavarande byggnadsobjektens fördelning på regioner och orter. Vi finner inte anledning att f. n. föreslå ytterligare medel för det ändamålet.

Förutsättningarna för att bygga utgör bara en av de många faktorer som påverkar den regionala utvecklingen. Det ligger utanför vårt uppdrag att gå in på detta frågekomplex, som har behandlats av 1968 års lokaliseringsutredning i betänkandet Lokaliserings- och regionalpolitik (SOU 1969: 49) och sedan tagits upp i prop. 1970: 75 med förslag om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten m. m. För att styra den långsiktiga regionala utvecklingen krävs insatser på bred front. Till en del kan sådana insatser bestå av åtgärder för att påverka den regionala tillgången på arbetskraft. Hela den regionala efterfrågesituationen kan emellertid behöva påverkas. Bl. a. kan särskilda åtgärder behövas för att inom vissa regioner långsiktigt stimulera eller dämpa efterfrågan på byggnadsinvesteringar. I det följande lägger vi fram synpunkter och förslag beträffande användningen av de ekonomiska styrmedlen i det syftet. Samma byggnadssektorer som vid konjunkturstyrning förutsätts härvid komma i fråga för de ekonomiska styrmedlens användning, dvs. i stort sett det enskilda näringslivets byggnadsinvesteringar.

8.4.1 Åtgärder för att långsiktigt stimulera det enskilda näringslivets byggnadsinvesteringar i vissa regioner

I det föregående har vi hävdat att subventioner till byggnadskostnaderna kan väntas påverka lönsamheten i endast begränsad utsträckning. Utgångspunkten har varit, att kapitalkostnaderna för byggnadsinvesteringar vanligtvis utgör en ringa del av företagens produktionskostnader. Om ett företag inte bedömer det lönsamt att investera på en viss ort i en viss region, kommer med andra ord denna bedömning inte att förändras nämnvärt av att byggnadskostnaderna subventioneras. Om investeringarna däremot bedöms som lönsamma kommer de rimligtvis att genomföras under förutsättning att företaget har tillgång till medel för genomförandet. Systemet med konjunkturdepositioner bör mot den bakgrunden användas i regionalpolitiken som likviditetsskapande medel på så sätt att investeringar inom vissa regioner utgör grund för att deponerade medel återbetalas före den ordinarie femårsperiodens utgång.

Förutsättningarna för näringslivet att etablera sig och i samband därmed genomföra byggnadsinvesteringar varierar mellan olika regioner och orter på grund av skillnader i infrastruktur i form av offentlig och privat service, kommunikationer etc. I viss utsträckning kan de offentliga investeringarna i sådan infrastruktur sägas medföra direkta och indirekta subventioner till näringslivet, vilka varierar mellan olika regioner. Frågan om detta slag av åtgärder för att påverka betingelserna för byggnadsinvesteringar inom olika regioner ligger emellertid utanför vårt uppdrag.

8.4.2 Åtgärder för att långsiktigt dämpa det enskilda näringslivets byggnadsinvesteringar i vissa regioner

Som ett medel för att långsiktigt dämpa efterfrågan på byggnadsinvesteringar i vissa regioner föreslår vi i fråga om det enskilda näringslivets byggnadsinvesteringar en långsiktig användning av konjunkturdepositioner. Det innebär att depositioner, som visserligen i första hand är ett konjunkturutjämnande medel, införs fristående från de konjunkturpolitiska åtgärderna som ett regionalpolitiskt medel i dessa regioner. De kommer på så sätt att bestå av dels en regionalt bestämd procentandel som kvarstår oberoende av konjunkturutvecklingen, dels en konjunkturvarierad procentandel av byggnadskostnaden. Depositionerna kommer härigenom att få både regional- och konjunkturpolitisk användning. Utnyttjandet av detta likviditetssänkande medel i vissa regioner bör motsvaras av likviditetshöjande åtgärder i andra regioner. Vi vill särskilt peka på möjligheten enligt vårt förslag för företagen att under femårsperioden använda medel som har deponerats vid investeringar i regioner, där statsmakterna vill

dämpa tillväxten, för investeringar i regioner där tillväxten skall främjas. I likhet med investeringsfonderna kommer således depositionerna att kunna användas för att stimulera investeringar i vissa regioner. Till skillnad från fonderna kan depositionssystemet emellertid användas även för att regionalt hålla tillbaka investeringar. Depositionssystemet kompletterar således även i detta viktiga avseende systemet med investeringsfonder.

Statsmakterna har uttalat, att en dämpning av tillväxten skall ske i storstadsregionerna med Stockholm, Göteborg och Malmö som regionkärnor (prop. 1969: 1, Bil. 13 samt prop. 1970: 75). Vi utgår från att depositionsandelen för detta regionalpolitiska syfte — således bortsett från eventuellt samtidigt behov av konjunkturstyrning — bör avpassas så att den avsedda dämpningen uppnås utan att effekten blir prohibitiv. För det ändamålet behöver dämpningsbehovet bedömas för varje region för sig. Vidare kan depositionskravet behöva differentieras i fråga om skilda delar av näringslivet. Hänsyn måste även tas till effekten av andra dämpningsåtgärder. Det är därför inte möjligt att generellt ta ställning i frågan vilken storlek depositionerna bör ha för att här ifrågavarande dämpning skall åstadkommas.

För att komma till rätta med en kraftig storstadsexpansion krävs enligt vår bedömning ett brett register av långsiktiga åtgärder som riktas mot efterfrågan i ett tidigare led än det som aktualiseras med byggnadsinvesteringarna. Frågan om sådana åtgärder ligger utanför vårt uppdrag. Vi vill dock erinra om att förslag att införa obligatoriskt samråd i lokaliseringsfrågan har lagts fram i en departementspromemoria inom inrikesdepartementet (Stencil In 1970: 2).

I avvaktan på mera långsiktiga lösningar föreligger möjligheten — om depositionssystemet skulle visa sig otillräckligt för att hålla tillbaka övertrycket på storstadsregionernas byggnadsmarknad — att utnyttja byggnadsreglering även för den enskilda sektorn i dessa regioner. Depositionssystemet får i så fall funktion att fånga upp en del av övertrycket och därigenom underlätta regleringens handhavande.

8.5 *Sektorstyrning*

De medel som har föreslagits i det föregående för att styra byggnadsinvesteringarna kan, med undantag för systemet för den ekonomiska säsongstyrningen, differentieras på sektorer. I den administrativa styrningen av bostadsbyggandet och byggandet inom den offentliga sektorn ligger en sektorstyrning på samma sätt som förut har påpekats beträffande den regionala styrningen. På vissa delsektorer är denna administrativa styrning kompletterad genom ekonomiska styrmedel. Detta gäller framför allt bostadsbyggandet samt vissa kommunala servicebyggnader till vilka statsbidrag utgår. Vi utgår från att denna ekonomiska sektorstyrning skall fortgå och utvecklas med hänsyn till uppkommande behov. Några medel utöver dem som redan disponeras eller har föreslagits i det föregående synes inte behövas för ändamålet.

Även de konjunkturdepositioner som har föreslagits för styrningen av byggnadsinvesteringarna inom den enskilda sektorn ger möjligheter till en långsiktig sektorstyrning på samma sätt som till regional styrning. Vi har således inte heller i det hänseendet funnit anledning att lägga fram förslag utöver dem som tidigare har redovisats i detta kapitel.

8.6 *Informationsunderlag för byggnadsverksamhetens styrning*

Vi har inte sett som vår uppgift att utforma ett sammanhängande statistiskt informationssystem till underlag för byggnadsverksamhetens styrning. För det syftet krävs enligt vår bedömning ett långsiktigt utvecklingsarbete. Ett sådant pågår på olika händer. En planerad fortsatt utveckling av den kommunala långsiktiga investeringsplaneringen kan väntas ge ett viktigt bidrag till beslutsunderlaget för styrningen. Inom statistiska centralbyrån övervägs möjligheter

till förbättringar i uppgiftsinhämtandet till prognoserna för den planerade byggnadsverksamheten. Uppföljningsundersökningar rörande styrmedlens effekt har utförts av bl. a. konjunkturinstitutet.

Utan att lämna konkreta förslag beträffande det fortsatta utvecklingsarbetet vill vi allmänt understryka angelägenheten av att det kan fortgå och att resurser härför ställs till förfogande. Vi rekommenderar, att statistiska centralbyrån i samverkan med berörda myndigheter analyserar statistikbehovet i samband med byggnadsverksamhetens styrning och i vanlig administrativ ordning lägger fram förslag om förbättringar i nuvarande statistik.

9 Specialmotivering till författningsförslagen

9.1 *Inledning*

Mot bakgrund av de i kap. 8 redovisade förslagen har vi utarbetat följande författningsförslag, nämligen

1 lag om säsongutjämning av byggnadsverksamheten
2 lag om konjunkturdeposition för byggnadsarbete
3 lag om ändring i förordningen (1955: 256) om investeringsfonder för konjunkturutjämning, samt
4 lag om byggnadstillstånd

Lagarna om byggnadstillstånd och konjunkturdeposition är s. k. fullmaktslagar, vilka ger möjlighet att ingripa snabbt för att påverka byggnadsverksamhetens inriktning och omfattning. Som tidigare framhållits har vi inte ansett det ligga inom vårt uppdrag att gå in på frågan i vilken utsträckning styrmedlen skall användas. Undantag utgör den föreslagna ordningen med sommaravgifter och vinterbidrag, som vi föreslår skall tillämpas i viss ordning med hänsyn till den regelbundenhet varmed säsongproblemen återkommer.

9.2 *Lag om säsongutjämning*

1 §

I paragrafen anges vilka som kan komma i fråga för säsongutjämningsavgift eller säsongutjämningsbidrag. I likhet med vad som gäller för byggnadsforskningsavgiften omfattar lagens bestämmelser den som bedriver yrkesmässig byggnadsverksamhet under sådana förhållanden att han är att anse som arbetsgivare enligt lagen om yrkesskadeförsäkring. Utredningen rörande underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift har föreslagit en utvidgning av skyldigheten att erlägga sådan avgift så att den skall omfatta yrkesmässig tillverkning av monteringsfärdig byggnad eller del av sådan byggnad. Denna verksamhet täcks emellertid inte in av den här föreslagna ekonomiska säsongstyrningen. Från denna styrning undantas vidare byggande i egen regi. Industrins, jordbrukets, kommunernas och statens egenregibyggande samt egenregibyggandet av egna hem och fritidshus omfattas således inte av styrningen. I fråga om kommunernas byggande i egen regi skiljer sig förslaget från reglerna för byggnadsforskningsavgift, som avser även detta byggande. Någon undre gräns i fråga om antalet årsarbetare sätts inte i den här föreslagna lagen utan denna gäller i princip arbetsgivare med en eller flera anställda.

2 §

I likhet med byggnadsforskningsavgiften är den ekonomiska säsongstyrningen knuten till underlaget för premierna till yrkesskadeförsäkringen. Den utvidgning av avgiftsskyldigheten till anläggningsverksamhet som har föreslagits av den tidigare nämnda utredningen har godtagits även beträffande

säsongstyrningen. Sålunda kommer både husbyggande och anläggningsverksamhet att falla in under denna lag. Arbetstagare med en lön understigande 300 kr. om året har undantagits. Någon begränsning av varje arbetstagares lön till 7,5 gånger det vid årets början gällande basbeloppet inom den allmänna sjukförsäkringen kommer inte i fråga i samband med säsongstyrningen.

3 §

Beräkningen av avgift eller bidrag sker genom att den av arbetsgivaren utbetalda årslönen fördelas på sommarperiod och vinterperiod. Därefter reduceras sommarlönen med 18 %. Vad som härefter återstår av sommarlönen jämförs sedan med vinterlönen. Erhålls då ett överskott, d. v. s. om sommarlönen är större än vinterlönen, skall arbetsgivaren betala säsongutjämningsavgift. Erhålls underskott får arbetsgivaren säsongutjämningsbidrag. Till sommarlönen skall hänföras alla de medel, som arbetsgivaren har betalat in till semesterkassa enligt kollektivavtal, s. k. semesterören. Till ledning för beräkningen lämnas följande exempel:

Av utbetalda löner i ett företag under ett kalenderår belöper 200 000 kr. på sommarlöner och 150 000 kr. på vinterlöner. Till semesterkassa har inbetalats 30 000 kr.

Utbetald sommarlön	200 000 kr.
semesterkassa	+ 30 000 kr.
Summa	230 000 kr.
— 18 % därav:	— 41 400 kr.
Beräknad sommarlön	188 600 kr.
Sommarlön	188 600 kr.
— Vinterlön:	— 150 000 kr.
Överskott	38 600 kr.

Säsongutjämningsavgift (vid 10 %) = 3 860 kr.

För att förhindra att arbetsgivare genom förskjutning av löneutbetalningar undgår avgift är bestämmelserna utformade så att lön, som belöper på föregående års sommarperiod, hänförs till sommarlön för det år lönen betalas ut.

5 §

I arbetsgivaruppgiften skall arbetsgivaren ha gjort en beräkning av huruvida avgift eller bidrag skall utgå. Utvisar beräkningen att avgift skall betalas, skall arbetsgivaren betala in avgiften i samband med avlämnande av arbetsgivaruppgiften, d. v. s. senast före utgången av januari månad.

6 §

Avgift eller bidrag skall bestämmas för varje kalenderår av riksförsäkringsverket. Har arbetsgivaren ej lämnat arbetsgivaruppgift eller lämnat så bristfälliga uppgifter i arbetsgivaruppgiften att avgiften eller bidraget inte kan beräknas tillförlitligt, bestämmer riksförsäkringsverket avgiften eller bidraget efter skönsuppskattning av underlaget.

Arbetsgivaren behöver ej underrättas om riksförsäkringsverkets beslut om beslutet innebär att avgiften fastställs i enlighet med arbetsgivaruppgiften. Förutsättningar skapas därmed för ett enkelt administrativt förfarande. Arbetsgivaren bör dock ha möjlighet att begära underrättelse om beslutet inom ett år efter det arbetsgivaruppgiften har lämnats, t. ex. för att kunna överklaga beslutet på den grund att avgift påförts med för högt belopp.

8 §

Förordningen angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring saknar bestämmelser om eftertaxering som är tillämpliga på säsongutjämningsavgiften. Därför har sådana bestämmelser tagits upp i denna paragraf.

9—14 §§

Det administrativa förfarandet har knutits till samma system som gäller för övriga arbetsgivaravgifter.

9.3 *Lag om konjunkturdeposition för byggnadsarbete*

Den lag vi föreslår för i första hand konjunkturstyrning av det enskilda näringslivets byggande medför en förstärkning och utvidgning av den ekonomiska styrning som f. n. sker genom investeringsfonderna. Lagen är därför utformad efter i stort sett

samma principer som förordningen om investeringsfonder för konjunkturutjämning såvitt avser inbetalning av konjunkturdepositioner till riksbanken, handhavande av konjunkturdepositioner samt återbetalning av medel från sådana konton. Dessa bestämmelser återfinns i 4—7 §§. Det administrativa systemet för fastställande av konjunkturdeposition samt frågor i anslutning härtill är utformat efter förebild från 1967 års lagstiftning om investeringsavgift för vissa byggnadsarbeten. Detta berör 3 och 4 §§ samt 8—23 §§.

I övrigt kan beträffande de olika lagrummen nämnas följande.

1 §

I paragrafen anges förutsättningarna för att Kungl. Maj:t skall kunna meddela förordnande om konjunkturdeposition för byggnadsarbete. Förutsättningarna är desamma som de grundläggande förutsättningar som föreslås gälla för byggnadstillstånd. Som framgått av kap. 8 är det främst det enskilda näringslivets byggande som avses komma i fråga för krav på konjunkturdepositioner. Visserligen finns inget hinder i lagen mot ett generellt förordnande om konjunkturdeposition. Administrativa skäl talar dock för att förordnande begränsas till byggnadsarbete av visst slag, t. ex. industribyggnader, butiks-, kontors-, lager- och banklokaler, hotell- och restauranglokaler, lokaler för hantverksändamål, bensinstationer, reparationsverkstäder, parkeringshus och fritidshus.

Vid tillämpningen av förordningen om investeringsavgifter har betydande svårigheter uppkommit vid bedömande av den s. k. huvudsaklighetsprincipen. Med denna princip förstås bl. a. att vid ombyggnad av hus som till viss del inrymmer avgiftsbelagda lokaler investeringsavgift skall erläggas endast om sådana lokaler utgör mer än 50 % av husets totala volym. Vi föreslår att konjunkturdeposition alltid skall göras för depositionspliktiga lokaler, oavsett om samma byggnadsarbete avser även andra lokaler och oavsett hur stor andel som utgörs av depositionspliktiga lokaler. Omvänt skall deposition aldrig ske för andra lokaler. Den fördelning av byggnadskostnaden som därvid blir nödvändig bör kunna göras enligt enkla regler.

Vissa begränsningar har gjorts i Kungl. Maj:ts befogenhet att meddela förordnande enligt lagen. Sålunda skall i förordnandet alltid anges under vilken tid det gäller. Kungl. Maj:t har möjlighet att förlänga eller förkorta förordnandet. Vidare har en högsta procentsats angetts för bestämmande av konjunkturdeposition. Inom denna ram har Kungl. Maj:t möjlighet att bestämma depositionens storlek, som kan variera från tid till annan och mellan skilda delar av landet.

4 §

Det belopp varmed konjunkturdeposition skall göras betalas in till räntelöst konto i riksbanken av byggherren, som kan vara fysisk eller juridisk person. Uppgift från byggherren om den beräknade byggnadskostnaden, som skall ligga till grund för preliminär deposition, bör i regel godtas om det inte framstår som uppenbart att kostnaden är för lågt beräknad.

6 §

I paragrafen anges förutsättningarna för återbetalning av medel som har betalats till konjunkturdepositionskonto.

Efter fem år från insättningsdagen skall byggherren efter uppsägning återfå beloppet. Regeln om uppsägning har föreslagits för att underlätta riksbankens hantering av kontona. Före utgången av femårsperioden kan Kungl. Maj:t eller, efter förordnande, arbetsmarknadsstyrelsen förordna om återbetalning av medel på konjunkturdepositionskonton. Återbetalning kan ske antingen genom ett generellt beslut eller genom beslut i enskilda fall. Besluten kan förenas med villkor att medlen skall tas i anspråk för visst slag av investeringar eller investeringar inom viss del av landet. Villkor bör även kunna utformas på det sättet att den nya investeringen inte nödvändigtvis behöver utföras av det företag som har betalat depositionen utan i stället kan göras av ett annat företag inom samma kon-

cern efter principer motsvarande dem som gäller för övertagande av investeringsfond inom koncern. Om byggherren bryter mot föreskrivna villkor skall han omedelbart betala ett belopp till riksbanken motsvarande återbetalningen jämte en tiondel därav. För sådana inbetalningar jämte det tioprocentiga tillägget räknas femårsperioden från den nya betalningsdagen.

7 §

Det är nödvändigt för länsstyrelserna att få uppgifter om när depositionspliktiga byggnadsarbeten planeras så att kontroll kan ske att deklarationer inkommer innan arbetena sätts igång. Byggnadsnämnderna bör därför åläggas att lämna länsstyrelsen underrättelser i ärenden om byggnadslov.

11 §

I byggnadskostnaden ingår kostnad för bl. a. material, löner och ersättningar till arbetare och arbetsledare på platsen, arkitekt-, konstruktions- och kontrollkostnader till utomstående, kostnader för underentreprenader samt skälig andel av s. k. indirekta kostnader t. ex. administrationskostnader. I byggnadskostnaden inräknas även mervärdeskatt, om byggherren inte är redovisningsskyldig till mervärdeskatt. Är byggherren redovisningsskyldig, ingår sådan skatt ej i byggnadskostnaden.

20 §

Skattestrafflagens bestämmelser är inte tillämpliga på den, som lämnat oriktig uppgift i deklaration enligt denna lag, då här inte är fråga om skattebrott. Därför har särskilda straffbestämmelser införts i denna paragraf.

9.4 *Lag om ändring i förordningen (1955: 256) om investeringsfonder för konjunkturutjämning*

Genom lagstiftning år 1963 skapades möjlighet att överföra investeringsfonder inom koncern. Bestämmelserna, som finns i 20 § 2 mom. förordningen (1955: 256) om investeringsfonder för konjunkturutjämning, innebär att Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts förordnande, arbetsmarknadsstyrelsen kan medge att investeringsfond får överföras från moderbolag till helägt dotterbolag eller tvärtom. Överföring kan ske även mellan systerbolag, om båda bolagen är helägda dotterbolag till ett och samma moderbolag. Ett dotterbolag anses som helägt om moderbolaget i direkt ägo innehar aktier motsvarande mer än 9/10 av aktiekapitalet i dotterbolaget. Bakgrunden till bestämmelserna var, att investeringsfond kunde ha avsatts i *ett* företag inom en koncern medan den avsedda investeringen skulle ske inom ett *annat* av koncernens företag. Det var från styrningssynpunkt angeläget att fondmedlen kunde användas för detta ändamål. I prop. 1963: 159 s. 99 anförde föredragande departementschefen att frågor om eventuell utökning av överföringsrätten syntes lämpligen böra anstå till dess utredningen om koncernbidrag framlagts.

Bestämmelser om s. k. öppna koncernbidrag infördes i 43 § 3 mom. kommunalskattelagen genom lagstiftning år 1965 (prop. 1965: 126, BeU 43). Bestämmelserna innebär i korthet att öppet koncernbidrag med avdragsrätt för givaren och skattskyldighet för mottagaren skall kunna lämnas mellan moderbolag och dotterbolag i endera riktningen eller mellan två dotterbolag som ägs av samma moderbolag. Som förutsättning gäller, att bolagen med stöd av 174 § 1 och 2 mom. lagen om aktiebolag kan fusioneras till ett bolag samt att bidraget icke är att anse som utdelning för vilken mottagaren är skattskyldig. Moderbolaget skall inneha mer än 90 % av aktierna i dotterbolagen i direkt ägo. Motsvarande regler gäller om moderföretaget är en kooperativ ekonomisk förening. Vidare kan öppet koncernbidrag lämnas *från* moderbolag *till* bolag — dotterbolag, dotterdotterbolag etc. — i vilket moderbolaget indirekt genom andra bolag äger mer än 90 % av aktierna. Moderbolaget och det bolag, till vilket koncernbidrag lämnats, skall efter två eller flera fusioner enligt 174 § 1 och 2 mom. aktiebolagslagen kunna sammanslås till ett bolag. Även i sistnämnda fall kan

moderföretaget vara en kooperativ ekonomisk förening.

Överföring av investeringsfonder inom en koncern innebär från beskattningssynpunkt ett godkännande av vinstöverflyttning mellan företagen med avdragsrätt för givaren och skattskyldighet för mottagaren. Det överlåtande företaget har tidigare fått avdrag vid taxering i samband med avsättning av medel till investeringsfond. Det mottagande företaget kan sägas i princip vara skattskyldigt för övertagna fondmedel men erhåller samtidigt avdrag för avsättning till investeringsfond med motsvarande belopp.

Bakgrunden till att överföring mellan moderbolag och helägt dotterbolag har godtagits är att bolagen med stöd av bestämmelserna i 174 § 1 och 2 mom. aktiebolagslagen kan fusioneras till ett enda företag och att bolagen därför i viss utsträckning är att anse som en skattskyldig. Samma skäl talar även för att överföring av fondmedel mellan andra företag inom en koncern skall kunna godtas om aktieägarintressena är sådana att de bolag, mellan vilka överföring sker, efter en eller flera fusioner med tillämpning av 174 § 1 och 2 mom. aktiebolagslagen kan sammanslås till ett enda företag. För att förhindra kringgående av principen om kedjebeskattning av bolagsvinster kan s. k. öppna koncernbidrag emellertid endast lämnas från moderbolag till bolag — dotterbolag, dotterdotterbolag etc. — i vilket moderbolaget direkt eller indirekt genom andra bolag äger mer än 90 % av aktierna. Vi ansluter oss till dessa bestämmelser och föreslår att investeringsfond skall kunna överföras från moderbolag till vilket som helst av de bolag som med stöd av bestämmelserna i aktiebolagslagen kan fusioneras med moderbolaget. Fusion enligt aktiebolagslagens regler kan endast ske mellan s. k. allmänna aktiebolag. Rätt till överföring av fondmedel bör dock medgivas även om ett av bolagen är försäkringsaktiebolag eller bankaktiebolag i nära anslutning till vad som gäller för koncernbidrag.

Enligt gällande bestämmelser finns inte någon rätt att överföra fondmedel mellan ett aktiebolag och en ekonomisk förening därför att den statliga inkomstskatten utgår efter olika procentsatser för dessa två företagsformer. Vi har ansett att sådana överföringar bör kuna ske i enlighet med vad som gäller för koncernbidrag. Vissa erinringar kan naturligtvis göras mot att fond hos ett aktiebolag får överföras till en ekonomisk förening med hänsyn till att skatteprocenten vid den statliga taxeringen är olika för bolag och föreningar. Sådana överföringar kan emellertid stimulera till investeringar som är önskvärda från allmän synpunkt och bör därför kunna godtagas. Med ekonomisk förening avses i detta sammanhang enbart föreningar av kooperativ karaktär som avses i 1 § lagen om ekonomiska föreningar.

9.5 *Lag om byggnadstillstånd*

1 §

I paragrafen anges förutsättningarna för att Kungl. Maj:t skall få utnyttja lagens fullmakt för att införa krav på tillstånd för byggnadsarbete.

I 1943 års lag om tillståndstvång för byggnadsarbete utformades förutsättningarna som mål: att upprätthålla ett fast penningvärde och befrämja en ändamålsenlig användning av förnödenheter och arbetskraft. I 1963 års lag beskrevs däremot de olägenheter som skulle föreligga för att Kungl. Maj:t skulle få ingripa: allvarlig brist på arbetskraft i byggnadsindustrin eller annat avsevärt hinder för byggnadsverksamheten. Den äldre modellen har valts i det föreliggande lagförslaget.

Förutsättningarna är uppbyggda så att det först anges att tillstånd får krävas bara om det behövs med hänsyn till vissa allmänna intressen. Därmed avses samhällsintressen till skillnad från enskilda intressen. Därefter anges de ändamål som tillståndskravet skall tillgodose, nämligen begränsning av byggnadsverksamhetens omfattning under viss tidsperiod eller inom viss sektor eller i olika delar av landet. Begränsningen i tiden avser här konjunkturcykler till skillnad från begränsning under viss del av året i sä-

songutjämnande syfte. I anslutning till vad som har sagts i kap. 8 bör framhållas att alla tre punkterna kan behöva utnyttjas för att önskad konjunkturstyrning av byggnadsverksamheten skall uppnås. För renodlad sektor- resp. regional styrning behöver dock bara punkt 2 resp. 3 utnyttjas. En, två eller alla tre punkterna kan alltså utgöra skäl för Kungl. Maj:ts förordnande om tillståndstvång. Kungl. Maj:t får avgöra om förordnandet skall tidsbegränsas. Sker det inte, gäller förordnandet tills vidare tills det upphävs genom nytt beslut av Kungl. Maj:t.

Som har framgått av kap. 8 synes det f. n. aktuellt att kunna utnyttja förordnande enligt lagen endast inom vissa sektorer av byggnadsverksamheten, främst sådana där kommunerna och landstingskommunerna är byggherrar samt privatfinansierade bostadshus och vissa privata samlingslokaler och idrottsanläggningar. Lagen lägger inte hinder i vägen för att förordnande, liksom enligt 1963 års lag, begränsas till byggnadsarbete av visst slag. I sådant fall måste således Kungl. Maj:t som hittills ange de typer av byggnadsarbete som avses. Å andra sidan ger lagen formellt möjlighet också till generellt förordnande om tillståndstvång. Ett väsentligt skäl att begränsa förordnande till byggnadsarbete av visst slag är emellertid att det medför mindre administrativt arbete än ett förordnande där i princip all byggnadsverksamhet kräver tillstånd om inte undantag medges.

Som framgår av den allmänna motiveringen föreslår vi att tyngdpunkten i fråga om säsongstyrning skall ligga på sommaravgifter och vinterbidrag. I konsekvens härmed lägger vi inte fram förslag att behålla nuvarande fullmakt för Kungl. Maj:t att införa tillståndstvång i säsongutjämnande syfte.

2 §

Paragrafen, som anger vad som förstås med byggnadsarbete, har till sitt innehåll utvidgats något jämfört med motsvarande bestämmelse i 1943 och 1963 års lagar. Sålunda talas om byggnader i stället för hus för att ange att lagen omfattar t. ex. uppförande av silos och större stål- och betongkonstruktioner. Även anordnande av bergrum bör hänföras under lagen. I den mån flygplats eller idrotts-, motions- och friluftsanläggningar innefattar byggnader hänförs de under lagen enligt punkt 1. Detsamma gäller parkeringshus. I punkt 2 har tillagts flygplats, parkeringsplats och idrottsplats för det fall att byggnad inte uppförs på sådan plats.

3 §

Enligt första stycket kan Kungl. Maj:t delegera beslutanderätten till myndighet. Det kan ske helt eller delvis. Delegeringen kan t. ex. avse beslut om byggnadsarbeten av visst slag, i viss del av landet eller under en viss angiven kostnadsgräns. Som framgår av kap. 8 kan beslutanderätten delegeras till skilda myndigheter för olika slag av byggnadsarbeten.

Som nämnts i den allmänna motiveringen bör krav på byggnadstillstånd i regel förenas med ramar som fastställs av Kungl. Maj:t. Ram kan uttryckas i kostnadsbelopp eller antal lägenheter eller på annat lämpligt sätt. Ramen måste självfallet avse viss tidsperiod. Det står naturligtvis Kungl. Maj:t fritt att under samma period utvidga ramen.

Villkor i fråga om arbetsstyrkan kan enligt andra stycket gälla arbetsstyrkans storlek, ålderssammansättning eller rekrytering från visst område.

4 §

Paragrafen motsvarar 4 § i 1963 års lag.

5 §

Paragrafen motsvarar 5 § i 1963 års lag.

Enligt förarbetena till 1963 års lag (prop. 1963: 124 s. 30) skall vitesföreläggande "riktas mot den som bedriver byggnadsarbetet, dvs byggherren". En sådan begränsning, som icke torde följa av lagens lydelse, är enligt vad erfarenheten har visat mindre praktisk. Från rättssäkerhetssynpunkt synes hinder inte föreligga mot att vitesföreläggande riktas även mot t. ex. entreprenör.

6 §

1963 års lag om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete ger i 1 § Kungl. Maj:t rätt att förordna att byggnadsarbete inte får påbörjas utan igångsättningstillstånd. Som har nämnts i ett föregående avsnitt gäller sedan den 1 juli 1966 sådant förordnande endast för vissa uppräknade s. k. oprioriterade byggnadsarbeten. Enligt lagens 6 § är den som bedriver byggnadsarbete, *som berörs av förordnande enligt 1 §,* skyldig att lämna arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd de upplysningar och förete de handlingar som är av betydelse för tillämpningen av lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Endast den som bedriver oprioriterat byggnadsarbete berörs således av förordnandet och endast han kan åläggas uppgiftsskyldighet. Denna begränsning framgår inte av kungörelsen (1963: 270) om viss uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete. Där sägs nämligen generellt att den som utför eller avser att utföra byggnadsarbete och den för vars räkning sådant arbete utförs eller avses skola utföras är skyldig att efter anmodan lämna arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd de uppgifter som behövs för planläggning av säsongutjämningsåtgärder. Denna bristande överensstämmelse förklaras av att kungörelsen tillkom när säsongutjämning i fråga om alla slags byggnadsarbeten berördes av förordnande enligt lagens 1 §. Eftersom detta f. n. inte är fallet, föreligger inte någon på igångsättningslagen och uppgiftskungörelsen grundad uppgiftsskyldighet i fråga om exempelvis bostadsbyggande med statligt stöd samt industrins och statens byggande.

I själva verket lämnas emellertid uppgifter från entreprenörer och byggherrar till arbetsmarknadsmyndigheterna beträffande så gott som all byggnadsverksamhet. Detta beror på dels att uppgiftskungörelsen alltjämt tillämpas enligt sin tidigare vidsträcktare innebörd, dels att byggarbetsmarknadens parter och kommunerna i den i annat sammanhang nämnda överenskommelsen med arbetsmarknadsstyrelsen om sysselsättningsplanering har åtagit sig att underlätta länsarbetsnämndernas och byggarbetsnämndernas arbete. Det har därför inte inneburit några svårigheter för dessa nämnder att bedriva en omfattande kontaktverksamhet gentemot enskilda, företag, organisationer, kommuner och myndigheter och härigenom skaffa sig god kännedom om kommande och pågående byggen. Verksamheten underlättas också av att sysselsättningsplaneringen i de flesta fall uppfattas som värdefull för byggnadsindustrins egen interna planering genom att den kan bidra till rationell användning av också denna industris produktionsresurser i övrigt.

Det uppgiftslämnande som otvivelaktigt behövs för en offentlig byggplanering måste bli förhållandevis omfattande och i viss mån betungande för näringslivet. Uppgiftslämnandet bör därför vara grundat på författning. Eftersom förevarande lag innebär att Kungl. Maj:t kan förordna om byggreglering när ett visst ekonomiskt läge inträder, bör uppgiftsskyldigheten inte göras beroende av att ett sådant förordnande meddelats. Den bör i stället fungera så att den kan ge underlag för bedömning av frågan om förordnande bör meddelas och således inte begränsas i tiden eller till vissa "marginella" byggnadsarbeten. Paragrafens första stycke är utformat i enlighet härmed.

Andra stycket motsvarar 6 § andra stycket 1963 års lag.

7 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 8 § första punkten 1963 års lag.

8 §

Paragrafen motsvarar 9 § andra stycket 1963 års lag. Särskild besvärsbestämmelse, motsvarande 9 § första stycket 1963 års lag, behövs inte, eftersom besvärsrätten följer av allmänna verksstadgan och myndigheternas instruktioner.

Bilaga 1 Byggnadsstyrelsens byggande

Bo Erlander

I huvudsak administreras de civila myndigheternas byggande (exklusive vägar) av byggnadsstyrelsen och finansieras via statens allmänna fastighetsfond. För detta byggande gäller särskilda handläggningsformer. Dessa berör dessutom affärsverkens och vägverkets administrationsbyggnader samt militära byggnadsinvesteringar. Handläggningsreglerna gäller inte byggnadsarbeten understigande 300 000 kronor och ej heller reparations- och underhållsarbeten.

Handläggningsordningen (införd år 1960) innebär i huvudsak att varje byggnadsprojekt redovisas för Kungl. Maj:t i två omgångar. I första steget sker en prövning då det s. k. byggnadsprogrammet upprättats. Programmet sammanfattar de allmänna förutsättningarna för byggnadsobjektet och redovisar lokalbehovet. Sedan objektet passerat denna första prövning kan fortsatt projektering ske fram till s. k. förslags- eller huvudhandlingar, som innehåller förslag till byggnadsteknisk och arkitektonisk lösning samt tillförlitlig kostnadsberäkning. Därefter sker en andra prövning av Kungl. Maj:t innan begäran om medel hos riksdagen sker. Sedan riksdagen anvisat medel krävs, förutom fortsatt projektering fram till bygghandlingar, i princip Kungl. Maj:ts beslut om arbetenas utförande, s. k. byggnadsuppdrag, innan byggnadsarbetena kan påbörjas. Förfarandet med byggnadsuppdrag tillämpas inte strikt objekt för objekt. Ofta ges byggnadsuppdrag för flera eller samtliga objekt under ett visst anslag i och med att riksdagen beviljat medel och Kungl. Maj:t utfärdat regleringsbrev.

Genom tvåstegsförfarandet kan statsmakternas slutliga ställningstagande i det andra steget grundas på realistiska kostnadsberäkningar samtidigt som kostnaderna för projektering kan begränsas genom den utvärdering av byggnadsprojekt som sker i det första steget. Den före år 1960 tillämpade ordningen kännetecknades av att statsmakterna endast en gång och på ett relativt tidigt stadium av planläggningen fattade beslut om att byggnadsprojektet skulle genomföras. Besluten grundades på preliminära kostnadskalkyler, varvid risker förelåg för kraftiga avvikelser från de preliminära kostnaderna.

Det synes relativt vanligt att tvåstegsförfarandet inte strikt tillämpas. Ofta ges bemyndigande att projektera kontinuerligt fram mot färdiga bygghandlingar under tiden för Kungl. Maj:ts prövning i det andra steget, varvid förutsätts att de synpunkter prövningen kan föranleda ändock kan påverka projekteringen. Själva byggandet kan dock inte påbörjas förrän riksdagen har tagit ställning till byggnadsprojektet. I princip skall detta, när det förs fram till riksdagen, vara projekterat så långt att en tillförlitlig kostnadsberäkning kan föreligga. Riksdagen tar då ställning till om projektet

skall genomföras och fastställer dess totalkostnad. Vidare anvisar riksdagen medel för projektets genomförande.

Medelsanvisningen sker med utgångspunkt i investeringsplaner uppgjorda av byggmyndigheten. I dessa särredovisas den beräknade medelsförbrukningen budgetårsvis för varje ingående byggnadsprojekt. I investeringsplanen kan ingå pågående byggen, redan beslutade men ej igångsatta byggen samt nya, ej beslutade projekt. Summan av de i investeringsplanen ingående objektens medelsförbrukning måste korrigeras nedåt för att en realistisk siffra på den totala förbrukningen skall erhållas. Erfarenhetsmässigt uppkommer ofta förseningar på flera objekt men det är vid planeringen omöjligt att ange för vilka objekt sådana förseningar kan uppstå. Detta medför att man får ett lågt utnyttjande av de summerade investeringsanslagen, som vart för sig i allmänhet omfattar bara ett fåtal objekt.

Genom tillämpning av s. k. kollektivanslag medges rörlighet i medelsförbrukningen mellan olika objekt (infört under 1960-talet, framför allt fr. o. m. år 1966) och för dessa anslag erhålls p. g. a. den sammanlagring som sker ett väsentligt bättre utnyttjande av anslagen. Medelsförbrukningen för ett individuellt objekt får överstiga vad som angivits i investeringsplanen för budgetåret under förutsättning dels att kostnadsramen för objektet som helhet inte överskrids, dels att medelsförbrukningen för samtliga objekt ej överstiger anslagna medel.

Metodiken vid riksdagens anvisning av medel är att man bedömer finansieringsbehovet för två successiva budgetår tillsammantagna enligt följande schema.

Outnyttjade belopp vid innevarande budgetårs ingång	Beräknad medelsförbrukning innevarande budgetår
Anvisade medel för innevarande budgetår	Beräknad medelsförbrukning nästkommande budgetår
Eventuellt behov av ytterligare medel för innevarande budgetår	
Behov av medel för nästkommande budgetår	
Summa disponibla och erforderliga medel	*Summa beräknad förbrukning*

Behovet av medel för nästkommande budgetår framkommer som en restpost ur sammanställningen. Någon post för outnyttjade belopp vid nästkommande budgetårs slut finns inte. Beräkningen förutsätter således att några outnyttjade belopp inte föreligger vid tvåårsperiodens slut.

Den hittills tillämpade ordningen har inte desto mindre resulterat i stora outnyttjade belopp vid budgetårens slut. I tabell 1 anges för 1960-talet outnyttjade belopp vid budgetårens ingång, anvisade medel samt faktisk förbrukning. De outnyttjade beloppen är av samma storlek som förbrukningen. Det betyder, vilket även angivits i tabellen som procenttal, att den faktiska förbrukningen utgjort endast omkring 50 % av tillgången på medel. Variationerna i utnyttjandegrad år från år har varit relativt stora. Utnyttjandeandelen har stigit under senare år.

Jämförelsen i tabell 1 mellan tillgång och förbrukning av medel är på sätt och vis missvisande. När anslagen för ett visst budgetår ursprungligen fastställs, görs detta under förutsättning av viss tillgång och förbrukning av medel under det föregående, dvs. vid beräkningstillfället pågående, budgetåret. I den mån, och detta torde vara regelmässigt förekommande i byggnadsstyrelsens fall, förbrukningen under det föregående budgetåret blir lägre än beräknat, kvarstår vid budgetårets slut outnyttjade belopp i icke beräknad omfattning som förs vidare till det följande budgetåret. De i tabell 1 belysta skillnaderna mellan medelstillgång och förbrukning för varje budgetår speglar således de under två budgetår ackumulerade avvikelserna.

En jämförelse mellan medelsanvisning för

Tabell 1. Utfall av investeringsstaterna för statens allmänna fastighetsfond på ettårsbas

Milj. kr.

Budgetår	1 Outnyttjade belopp från föregående budgetår	2 Anvisat	3 Summa kol 1 + kol 2	4 Nettoutgift	5 Utnyttjandegrad, kol 4 i % av kol 3
1960/61	149	149	298	127	42,6
1961/62	171	157	328	154	47,0
1962/63	174	164	338	162	47,9
1963/64	176	275	451	202	44,8
1964/65	247	299	546	326	59,7
1965/66	221	388	609	319	52,4
1966/67	288	276	564	298	52,8
1967/68	266	258	524	333	63,5

Anm: Mellan budgetåren 1965/66 och 1966/67 ändrades anslagens omfattning något varför utgående outnyttjade belopp 1965/66 inte helt överensstämmer med ingående outnyttjade belopp 1966/67.
Källa: Riksrevisionsverkets budgetredovisningar.

ett visst budgetår och faktisk förbrukning är inte heller helt rättvisande, eftersom den ursprungliga finansieringsplanen kan ha förutsatt ett visst tillskott i form av outnyttjade belopp från föregående år.

Av detta följer att vid en jämförelse mellan medelstillgång och förbrukning bör rimligen två successiva budgetår betraktas samtidigt. I tabell 2 har en sådan sammanställning utförts. Tillgången på medel under två successiva budgetår har ställts mot förbrukningen de bägge åren. Utnyttjandegraden har under 1960-talet varit av storleksordningen 60—70 %. Även på tvåårsbas uppvisar andelen utnyttjade medel relativt betydande variationer.

Av jämförelserna på såväl ett- som tvåårsbas torde kunna dras den slutsatsen att statsmakternas styrning i tiden av byggnadsstyrelsens nybyggnadsproduktion är tämligen grov.

I sammanhanget kan det vara av intresse att försöka konstatera vilken faktor som fluktuerat mest år från år, de medel statsmakterna ställer till förfogande eller byggnadsstyrelsens byggnadsproduktion. I dia-

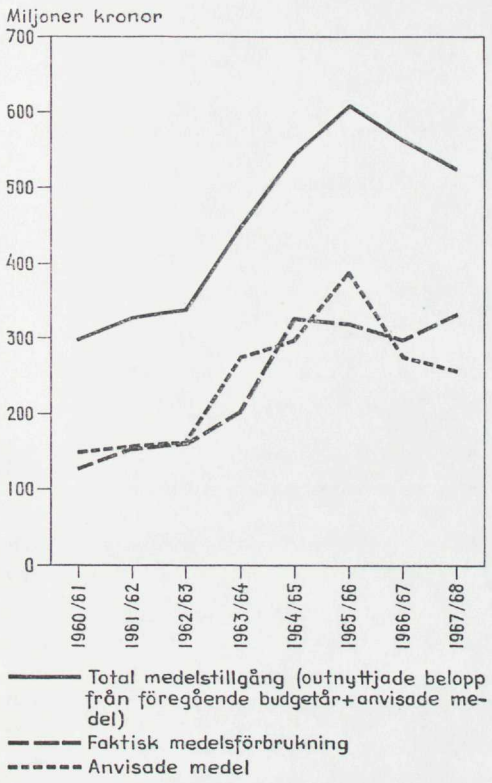
Tabell 2. Utfall av investeringsstaterna för statens allmänna fastighetsfond på tvåårsbas

Milj. kr.

Budgetår	1 Outnyttjade belopp från föregående budgetår	2 Anvisat för det första av budgetåren	3 Anvisat för det andra av budgetåren	4 Summa medelstillgång, kol 1 + 2 + 3	5 Nettoutgift första budgetåret	6 Nettoutgift andra budgetåret	7 Summa nettoutgift, kol 5+6	8 Utnyttjandegrad, kol 7 i % av kol 4
1960/62	149	149	157	455	127	154	281	61,8
1961/63	171	157	164	492	154	162	316	64,2
1962/64	174	164	275	613	162	202	364	59,4
1963/65	176	275	299	750	202	326	528	70,4
1964/66	247	299	388	934	326	319	645	69,1
1965/67	221	388	276	885	319	298	617	69,7
1966/68	288	276	258	822	298	333	631	76,8

Källa: Riksrevisionsverkets budgetredovisningar.

Medelstillgång och medelsförbrukning i statens allmänna fastighetsfond



grammet åskådliggörs detta på ettårsbas. Som synes uppvisar byggnadsstyrelsens produktion en jämnare utveckling än såväl medelstillgången totalt (alltså inklusive outnyttjade belopp från föregående budgetår) som enbart medelsanvisningarna. Under perioden 1963/64—1965/66 ökade medelstillgång och anvisade medel synnerligen kraftigt. Ökningen i byggnadsproduktionen släpade efter och blev heller inte fullt lika kraftig som medelsökningen. Fr. o. m. budgetåret 1964/65 har byggnadsproduktionen legat på en någorlunda jämn nivå, medan medelstillgång och medelsanvisningar fortsatt att fluktuera, först med ökning budgetåret 1965/66 och sedan med minskningar de bägge följande budgetåren.

Avvikelser mellan byggnadsstyrelsens beräknade och faktiska medelsförbrukning kan uppstå

a) genom försenade igångsättningar,

b) genom lägre medelsförbrukning per tidsenhet än beräknat för igångsatta objekt.

Vilken av de bägge faktorerna, som spelar den största rollen, har inte undersökts. Bägge faktorerna torde vara mycket vanligt förekommande.

Igångsättningsförseningar uppstår på grund av en mängd olika omständigheter, såsom underskattning av projekteringstiden, förseningar i statsmakternas handläggning av ärendet, hänsynstagande till arbetsmarknadsmyndigheternas igångsättningsrekommendationer m. m. En systematisk snedvridning i optimistisk riktning synes föreligga i byggnadsstyrelsens planering, varvid objektens planerade igångsättningstidpunkter i investeringsplanerna tenderar att vara satta så att minsta möjliga tidsmarginaler förutsätts för varje moment i förberedelserna.

Lägre medelsförbrukning än beräknat för igångsatta projekt uppkommer på grund av två slag av överskattningar.

För det första, men detta torde vara en mindre betydande faktor, kan det förekomma att totalkostnaden för ett objekt är överskattad. Tendenser i den riktningen torde följa av systemet att statsmakterna skall fastställa varje objekts kostnadsram. Denna får inte överskridas annat än som en följd av allmän byggnadskostnadsstegring. I stället för att riskera att behöva föra objekt, som blivit dyrare än beräknat, till förnyad prövning av statsmakterna ligger det närmare till hands att förse varje kostnadskalkyl med en viss marginal. En ändring har dock införts på denna punkt. I 1966 års statsverkspropositionen angavs en ny målsättning för kalkylarbetet, enligt vilken mest sannolika kostnad är den som skall redovisas.

För det andra, och detta torde vara en mycket betydelsefull förklaring till att faktisk medelsförbrukning understiger beräknad, förutsätts i investeringsplanerna att medelsförbrukningen för varje projekt i huvudsak är jämnt fördelad i tiden. I verkligheten torde medelsförbrukningen regelmässigt vara lägre i början och högre i slutet av byggnadsperioden. Denna sneda fördelning hänger delvis samman med byggnadskost-

nadernas reala fördelning i tiden. Vanligen är byggnadsaktiviteten lägre i början av byggnadsperioden än i mitten och slutet. Framför allt torde emellertid den sneda fördelningen av medelsförbrukningen vara beroende av det faktum att entreprenörerna fakturerar och betalas med en viss eftersläpning i förhållande till den reala byggnadsaktiviteten.

Genom att en schabloniserad medelsförbrukning tillämpas i investeringsplanerna ges projekten generellt en viss marginal under första delen av byggnadsperioden. Det bör påpekas att vissa marginaler i och för sig kan vara behövliga. Hela projekteringskostnaden, i allmänhet av storleksordningen 10 % av ett projekts totalkostnad, belastar projektet i och med att byggstart ägt rum. Vidare är faktureringen från entreprenörernas sida i viss mån nyckfull även om eftersläpande fakturering torde vara det vanligast förekommande.

Bilaga 2 Byggarbetsnämnderna

Bengt Fröberg

Försöksverksamheten

Under den tid som byggnadsinvesteringarna styrts genom byggnadsreglering har motiveringarna för och utformningen av regleringen skiftat. Under 1950-talet skedde en successiv avveckling och förenkling av 1943 års reglering genom att stora delar av byggnadsverksamheten beviljades generellt tillstånd eller undantogs från regleringen. Med verkan fr. o. m. år 1959 meddelade Kungl. Maj:t generellt byggnadstillstånd för all byggnads- och anläggningsverksamhet (SFS 1958: 648). Detta innebar att byggnadsverksamhetens volym inte längre skulle begränsas. Däremot kvarstod kravet på igångsättningstillstånd i syfte att främja en säsongutjämning inom byggnadsbranschen.

Ett av skälen för att behålla regleringen har varit den betydelse den tillmätts som ett medel att utjämna säsongsvängningarna inom byggandet. Regleringen har — även om stark och i viss mån också välgrundad kritik riktats mot den i olika avseenden — bidragit till att de säsongbetingade variationerna inom byggnadsindustrin har reducerats. Betydande säsongutjämning av sysselsättningen uppnåddes under 1940-talet. Därefter har den tekniskt — ekonomiska utvecklingen medfört ett ökat tryck på byggnadsindustrin att hålla verksamheten igång året runt. Till följd härav har de reglerande åtgärdernas betydelse successivt minskat. Efterhand har det blivit uppenbart att ojämnheterna i sysselsättningen till betydande del orsakas av institutionella faktorer och andra förhållanden som endast delvis är möjliga att påverka med reglering. Ett längre planeringsperspektiv och en säkrare kännedom om planeringsläget inom byggprocessens olika led har framstått som nödvändig. Ett utökat samarbete i sysselsättningsfrågorna mellan de berörda parterna bedömdes därför värdefullt.

Vid de överläggningar mellan socialministern och de berörda arbetsmarknadsparterna som föregick lättnaderna i regleringen år 1959 kom man överens om att på försök slopa igångsättningsregleringen på några orter och att där undersöka möjligheterna att i andra former än genom igångsättningstillstånd nå en ytterligare säsongutjämning. Vid fortsatta överläggningar i denna fråga mellan arbetsmarknadsparterna och arbetsmarknadsstyrelsen nåddes enighet om hur försöksverksamheten skulle läggas upp och om riktlinjerna för denna. Den 3 februari 1959 träffades en överenskommelse om lokal samverkan i sysselsättningsfrågorna. Överenskommelsen undertecknades av de centrala partsorganisationerna och arbetsmarknadsstyrelsen. Det förutsattes att kommunerna på försöksorterna skulle ansluta sig till överenskommelsen. Denna innebar i korthet följande.

Till försöksorter utsågs kommunerna Hälsingborg, Linköping, Uppsala, Hudiksvall samt Skellefteå stad med Skellefteå

landskommun. På dessa orter skulle bildas lokala samarbetsorgan (byggarbetsnämnder) bestående av fyra resp. fem personer som representerade arbetsmarknadsverket, ortens byggnadsarbetsgivare, ortens byggnadsarbetarkår samt kommunen resp. kommunerna. Arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter utsågs av resp. förbund på förslag av deras lokala organisationer. Kommunens representant utsågs av kommunstyrelsen och arbetsmarknadsverkets representant av vederbörande länsarbetsnämnd. Byggarbetsnämndens uppgift skulle vara att eftersträva en planering av ortens byggnadsverksamhet så att bästa möjliga säsongutjämning och i övrigt ett rationellt ianspråktagande av arbetskraften nåddes.

Några närmare direktiv om hur försöksverksamheten skulle utformas lämnades inte. Det angavs endast att berörda myndigheter, byggherrar och byggföretag skulle delges de resultat som nämnden kom fram till samt att nämnden och dess ledamöter skulle sprida kännedom om och verka för att nämndens strävanden fullföljdes. Förekommande kansligöromål skulle utföras på länsarbetsnämndens kansli eller på resp. arbetsförmedlingskontor. Kostnader som kunde uppstå för det administrativa arbetet bedömdes bli små och skulle bestridas av arbetsmarknadsmyndigheten. Särskilda arvoden eller andra ersättningar till nämndernas ledamöter avsågs inte utgå av statsmedel. Det förutsattes att arbetsmarknadsstyrelsens skyldighet att följa utvecklingen inom byggnadsbranschen genom att insamla statistiska uppgifter om pågående byggnadsverksamhet inte skulle inskränkas på försöksorterna genom överenskommelsen. Som en följd av överenskommelsen förordnade Kungl. Maj:t den 6 februari 1959 om undantag från kravet på igångsättningstillstånd i försöksorterna (SFS 1959: 21). Förordnandet gällde under förutsättning att det i var och en av de aktuella orterna tillsatts en byggarbetsnämnd med den sammansättning och de uppgifter som angetts i den mellan arbetsmarknadsstyrelsen och parterna träffade överenskommelsen. Försöksverksamheten påbörjades den 1 april 1959.

Försöksverksamheten utvidgas 1961

Sedan försöksverksamheten pågått i närmare två år med i stort sett positiva resultat ansågs det angeläget att pröva systemet på ett större antal orter och inom ett större sammanhängande område. Efter överläggningar i denna fråga mellan arbetsmarknadsstyrelsen och partsorganisationerna nåddes enighet om en betydlig utvidgning av försöksverksamheten. En överenskommelse härom träffades den 1 februari 1961. Det förutsattes att kommunerna även inom de nya försöksområdena skulle ansluta sig till överenskommelsen. Tidigare försöksområde omfattande Hudiksvalls stad utökades med tre kringliggande landskommuner. Vidare utsågs till nya försöksområden städerna Växjö, Karlskrona, Uddevalla, Västerås och Luleå samt vissa landskommuner i anslutning till dessa städer. Dessutom utsågs hela Östergötlands län vilket indelades i fem försöksområden. Sammanlagt kom således försöksverksamheten att omfatta ett 80-tal kommuner med omkring 850 000 invånare.

Inom vart och ett av de nya försöksområdena tillsattes en byggarbetsnämnd bestående av en representant för arbetsmarknadsverket samt två representanter vardera för byggnadsarbetsgivare, byggnadsarbetare och de i området ingående kommunerna. Beträffande den kommunala representationen skulle områdets huvudort utse en representant och de övriga kommunerna gemensamt en representant. I övrigt antogs de tidigare överenskomna riktlinjerna utan ändring. Till följd av den nya överenskommelsen utökade Kungl. Maj:t genom beslut den 10 februari 1961 (SFS 1961: 17) sitt år 1959 lämnade förordnande om undantag från kravet på igångsättningstillstånd att gälla även de nya försöksområdena. Verksamheten i de nytillkomna byggarbetsnämnderna påbörjades under april 1961.

Under den tid som försöksverksamheten med byggarbetsnämnder pågick var byggnadsverksamheten utanför försöksområdena reglerad med stöd av lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete (SFS 1943: 444).

Lagen gällde, sedan dess giltighetstid förlängts åren 1959 och 1961, fram till den 30 juni 1963. I proposition (nr 32) till 1961 års riksdag med förslag om förlängning av lagens giltighetstid anförde departementschefen att erfarenheterna från försöksverksamheten varit positiva och att frågan om att utsträcka verksamheten ytterligare borde tas upp så snart tillräckliga erfarenheter vunnits av de utvidgade försöken. Tredje lagutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 7) med hemställan om bifall till propositionen bl. a. följande.

Utvecklingen mot en ökad planering genom lokala samarbetsnämnder bör givetvis icke ske snabbare än att nämnderna hinner uppbyggas och organiseras på ett tillfredsställande sätt. Utskottet förutsätter emellertid, att utbyggandet av denna verksamhet sker med all den skyndsamhet som är möjlig. Utskottet anser det vidare nödvändigt, att Kungl. Maj:t under den närmaste tiden utarbetar och framlägger förslag till åtgärder, avsedda att äga tillämpning på de orter där tillräckliga förutsättningar för inrättande av samarbetsnämnder saknas. Härvid utgår utskottet från att en generell planering i annan form än genom krav på igångsättningstillstånd enligt nu gällande lag bör kunna realiseras i så god tid före den 30 juni 1963 att lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete då icke skall behöva erhålla förlängd giltighet.

Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

Förslag att genomföra ett system med byggarbetsnämnder

Med utgångspunkt i bl. a. de resultat som framkommit av försöksverksamheten med byggarbetsnämnder, överläggningar inom byggrådet samt den utredning om byggnadsindustrins arbetskraft (SOU 1961: 19) som arbetsmarknadsstyrelsen avlämnade år 1961 tog socialdepartementet i en den 14 december 1962 dagtecknad promemoria upp frågan om frivillig samverkan rörande säsongutjämning inom byggnadsindustrin samt om behovet av lagreglering på ifrågavarande område.

I promemorian konstaterades att särskilda åtgärder i säsongutjämnande syfte alltjämt var erforderliga. En intensifierad planläggning byggd på ett tillfredsställande prognosunderlag angavs som en förutsättning för en effektiv säsongutjämning. Planläggningsverksamheten borde främst ses som en uppgift för länsarbetsnämnderna. När det gäller den lämpliga avvägningen av tidpunkten för igångsättning av byggnadsföretag borde målet vara att lösa hithörande spörsmål på frivillig grund utan tvångsingripanden från myndigheternas sida. Främst torde komma i fråga att utveckla systemet med byggarbetsnämnder och att inrätta sådana organ i så många områden som möjligt. Övervägandena i promemorian utmynnar i att byggnadsregleringen i enlighet med riksdagens ställningstagande borde avvecklas och säsongutjämningen övergå till att bli en angelägenhet för frivillig samverkan mellan företagare och arbetare under aktiv medverkan från arbetsmarknadsmyndigheternas sida.

Det ifrågasattes dock i promemorian om man kunde undvara varje form av författningsenlig möjlighet att påverka utvecklingen. Vid bedömande av behovet av fortsatt lagstiftning ansågs stor vikt böra fästas vid den mening som arbetsmarknadens parter hyser. De närmast berörda partsorganisationerna, Svenska byggnadsindustriförbundet och Svenska byggnadsarbetareförbundet, hade i skrivelse till socialministern den 22 mars 1962 uttalat att enligt deras åsikt även i fortsättningen en författningsenlig grund borde finnas av sådan innebörd att arbetsmarknadsorganen kan stödja en byggplanering. Slutsatsen blev att en reservmöjlighet att ingripa reglerande borde finnas för den händelse de på frivillighet grundade åtgärderna visade sig otillräckliga. Enligt promemorian borde det finnas en fullmaktslag som ger Kungl. Maj:t möjlighet att efter bedömande av de föreliggande omständigheterna förordna om skyldighet för dem som vill påbörja byggnadsarbete att inhämta igångsättningstillstånd.

I prop. 1963: 124 föreslogs att frågan om säsongutjämning för byggnadsindustrins arbetskraft fortsättningsvis skulle bli en angelägenhet för frivillig samverkan mellan byggarbetsmarknadens parter och arbets-

marknadsmyndigheterna. Det nya systemet, med byggarbetsnämnder av det slag som försöksvis prövats, avsågs genomföras successivt under en tvåårig övergångsperiod fr. o. m. den 1 juli 1963 då den gamla byggnadsregleringslagen skulle upphöra att gälla. Samtidigt föreslogs införandet av en permanent fullmaktslag som skulle ge Kungl. Maj:t möjlighet att, om de frivilliga åtgärderna inte visade sig tillräckliga, förordna att igångsättningstillstånd måste inhämtas innan byggnadsarbete påbörjas. Förordnandet skulle avse viss tid och kunna begränsas till byggnadsarbete av visst slag. Riksdagen biföll propositionen.

Den gamla byggnadstillståndslagen ersattes således fr. o. m. den 1 juli 1963 med lag om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete (SFS 1963: 268). Som övergångsbestämmelse utfärdades i tillämpningsföreskrifter till lagen (SFS 1963: 269) förordnande om tillståndstvång att gälla från den 1 juli 1963 t. o. m. den 30 juni 1965. Förordnandet omfattade inte de tidigare försöksområdena där verksamheten inom byggarbetsnämnderna fortsatte som förut. För att trygga möjligheterna att inhämta erforderliga prognosdata om byggandet utfärdades samtidigt en kungörelse om viss uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete (SFS 1963: 270). Denna föreskrev skyldighet för den som bedriver eller avser att bedriva byggnadsarbete dels att på anmodan lämna länsarbetsnämnd de uppgifter som behövs för sysselsättningsplaneringen dels att utan anmaning anmäla påbörjade arbeten till nämnden senast fjärde dagen efter påbörjandet.

Förberedelser för genomförande av en utbyggd sysselsättningsplanering

Beträffande organisationen av den frivilliga samverkan uttalade departementschefen i prop. 1963: 124 att det borde ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att närmare planera och leda byggarbetsnämndernas verksamhet och svara för indelning i lämpliga distrikt. Överläggningar togs därför upp mellan arbetsmarknadsstyrelsen och de av planeringen berörda parterna rörande den överenskommelse om samverkan som skulle ligga till grund för sysselsättningsplaneringen. I samråd med parterna utarbetades också instruktion för byggarbetsnämnderna samt detaljerade anvisningar för det praktiska planeringsarbetet.

Sysselsättningsplanering — i mer begränsad mening — har under större delen av regleringstiden ingått som ett moment i länsarbetsnämndernas arbete med att fördela igångsättning av olika byggen över året så att säsongutjämningen främjas. Det framstod därför som klart att arbetsmarknadsverket skulle handha det administrativa arbetet i det nya planeringssystemet och att därvid planeringsfunktionen måste byggas ut. Med hänvisning till de delvis nya arbetsuppgifter som vid genomförandet av systemet skulle komma att åvila arbetsmarknadsverket hemställde arbetsmarknadsstyrelsen i juli 1963 om Kungl. Maj:ts bemyndigande att få inrätta visst antal tjänster vid länsarbetsnämndernas kanslier för ifrågavarande planeringsuppgifter.

Som tidigare nämnts gällde det i övergångsbestämmelserna till igångsättningslagen utfärdade förordnandet fram till den 1 juli 1965 då systemet med byggarbetsnämnder avsågs vara helt genomfört. Vissa förseningar i förberedelsearbetet medförde emellertid att arbetsmarknadsstyrelsen och parterna enades om att denna tidpunkt borde flyttas till den 1 juli 1966. Med anledning härav förlängde Kungl. Maj:t genom beslut den 23 april 1965 (SFS 1965: 89) sitt förordnande om tillståndstvång att gälla fram till detta datum.

Det formella underlaget för samverkan inom byggarbetsnämnder

Systemet med frivillig samverkan inom regionala byggarbetsnämnder trädde i kraft den 1 juli 1966. Det formella underlaget för denna samverkan utgörs av överenskommelse om sysselsättningsplanering den 21 september 1964 mellan arbetsmarknadsstyrelsen och Svenska byggnadsindustriförbundet, Svenska väg- och vattenbyg-

garnas arbetsgivareförbund samt Svenska byggnadsarbetareförbundet, instruktion för byggarbetsnämnder samt allmänna anvisningar för sysselsättningsplanering inom byggnadsindustrin.

Överenskommelse om sysselsättningsplanering

Överenskommelsen, till vilken dåvarande Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet anslutit sig, har följande lydelse.

I anslutning till lag den 31 maj 1963 om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete har Arbetsmarknadsstyrelsen träffat nedanstående överenskommelse med byggnads- och anläggningsindustrins parter om regler för lokal planering. Syftet härmed är att trygga byggnadsindustrins behov av arbetskraft och att bereda denna en jämn sysselsättning.

1. Parternas centrala organ skall medverka till en uppdelning av landet i ett för den lokala planeringen lämpligt antal planeringsområden. Som riktpunkt för denna uppdelning bör Arbetsmarknadsstyrelsens A-regionindelning användas.
2. Inom vart och ett av dessa planeringsområden tillsätts en byggarbetsnämnd bestående av minst fem, högst nio personer representerande arbetsmarknadsverket, planeringsområdets arbetsgivare, byggnadsarbetarekår och kommuner.
   Representanten för arbetsmarknadsverket utses av länsarbetsnämnden.
   Representanter för områdets byggnadsarbetsgivare utses av Svenska byggnadsindustriförbundet på förslag av lokalorganisationen samt Svenska väg- och vattenbyggarnas arbetsgivarförbund i samråd.
   Representanter för områdets byggnadsarbetarkår utses av Svenska byggnadsarbetareförbundet på förslag av lokalorganisationerna.
   Representanter för områdets kommuner utses av Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet.
   Nämnden utser inom sig ordförande. Som sammankallande fungerar den av länsarbetsnämnden utsedda ledamoten.
   Byggarbetsnämnderna har att ta ställning till länsarbetsnämndens prognoser över den förväntade byggnadsverksamheten samt över tillgängliga arbetskraftsresurser. Det ankommer på byggarbetsnämnden och dess ledamöter att göra sig underrättade om planeringsläget och medverka till att erforderliga kontakter upprätthålles med myndigheter och beställare inom såväl nybyggnads- som ombyggnads- och reparationssektorn. Nämndens ledamöter skall fortlöpande hålla respektive huvudmän underrättade om planerings- och sysselsättningsfrågorna inom området.
3. Inom varje länsarbetsnämnd organiseras för planeringsarbetets bedrivande en särskild planeringsfunktion. Arbetsuppgifterna skall inom nämndens planeringsavdelning handläggas av kvalificerad personal med god praktisk erfarenhet av förhållandena inom byggnads- och anläggningsindustrin. Planeringspersonalen skall i samråd med byggarbetsnämnden följa den aktuella sysselsättningssituationen ävensom produktions- och arbetskraftsutvecklingen på längre sikt. Med stöd av byggarbetsnämndernas ställningstaganden till planeringsavdelningens prognoser skall länsarbetsnämnderna avgiva rekommendationer om lämplig tidpunkt för igångsättning av olika byggnads- och anläggningsarbeten. Befattningshavare vid länsarbetsnämndernas planeringsavdelningar skall vara föredragande i länens byggarbetsnämnder.
   Därest byggarbetsnämnd och planeringsavdelning stannar i olika mening om planeringsarbetets bedrivande må länsarbetsnämnden avgöra dylikt ärende.
4. Undertecknade organisationer utfäster sig att hos sina underordnade organ respektive medlemmar verka för att enligt ovan avgivna rekommendationer om lämplig tidpunkt för igångsättning av byggnads- och anläggningsarbete efterföljes samt i övrigt att länsarbetsnämndernas och byggarbetsnämndernas arbete i dessa avseenden underlättas. För fullföljande härav utfäster sig arbetsgivarorganisationerna att verka för att dess medlemmar enligt respektive förbundsstadgar under medlemsansvar iakttager vad planeringsavdelning vid länsarbetsnämnd enligt ovan angiven ordning rekommenderar.
5. Skulle förutsättningarna för det frivilliga samarbetet brista inom något område skall på begäran av någondera parten överläggningar rörande det fortsatta samarbetet upptagas mellan undertecknade parter.
6. Arbetsmarknadsparterna (Svenska byggnadsnadsindustriförbundet, Svenska väg- och vattenbyggarnas arbetsgivarförbund samt Svenska byggnadsarbetareförbundet) åtager sig verka för att det successiva ikraftträdandet av den nya planeringsordningen skall ske länsvis och i enlighet med av Arbetsmarknadsstyrelsens centrala byggdelegation utarbetad plan på sådant sätt att före den 1 juli 1966 hela riket omfattas av denna ordning.

Vissa omständigheter gjorde att vad som sagts om utseende av kommunrepresentanter (pkt 2) frångicks när byggarbetsnämnderna skulle organiseras. Dessa representanter utses av samarbetsnämnderna i kommunblocken.

Arbetsmarknadsstyrelsens överenskommelse med parterna och deltagande i den verksamhet som denna avser grundar sig på styrelsens instruktion och på departementschefens uttalande i prop. 1963: 124 vilka lämnats utan erinran av riksdagen. Något formligt uppdrag har styrelsen inte fått i frågan. Överenskommelsen tillför inte styrelsen några nya offentligrättsliga befogenheter gentemot näringslivet eller allmänheten. Detta behövs inte heller för att överenskommelsen skall hållas, lika litet som denna har behövt förses med sanktioner för det fall att den skulle brytas. Emellertid innebär detta system att inga andra parter än de som är anslutna till de organisationer vilka träffat eller anslutit sig till överenskommelsen är skyldiga att följa dennas bestämmelser.

Det kan sägas vara förutsatt att de bedömningar av arbetsmarknadsläge, utveckling, erforderliga åtgärder osv. som byggarbetsnämnden har att göra skall kunna ske i enighet. Om fall skulle uppkomma där meningarna är delade skall dock länsarbetsnämndens uppfattning gälla. Byggarbetsnämndens uttalanden och rekommendationer är av rådgivande karaktär.

Instruktion för byggarbetsnämnderna

Instruktion för byggarbetsnämnderna innehåller föreskrifter om bl. a. nämndernas organisation, sammanträdesordning, åligganden och sekretessfrågor. Byggarbetsnämnd skall enligt vad som anges härom i överenskommelsen bestå av minst fem och högst nio personer. Dessa fördelar sig så att arbetsmarknadsverket representeras av en ledamot medan byggnadsarbetsgivarna och byggnadsarbetarkåren representeras av vardera två ledamöter. Antalet kommunrepresentanter har gjorts beroende av det antal kommunblock som ingår i byggarbetsnämndsområdet på sådant sätt att man har två representanter när antalet block är högst två, tre i områden med tre block och fyra när antalet block är fyra eller större. I dessa senare områden kan representationen vandra mellan blocken. Kommunernas representanter väljs för en tid av två år medan för övriga ledamöter i nämnden mandattiden bestäms av resp. organisation. Nämnden utser inom sig ordförande och vice ordförande. Vidare skall för varje ledamot finnas ersättare. Föredragande och sekreterare i nämnden är tjänstemän inom arbetsmarknadsverket. Arvode, resekostnadsersättning och traktamente till ordförande, ledamöter och ersättare utgår av statsmedel. Arvode utgår dock inte för arbetsmarknadsverkets representant. Nämnden skall sammanträda en gång per månad med undantag för juli och december. Vid sammanträdena skall föras protokoll.

Byggarbetsnämndernas åligganden är enligt instruktionen följande:

att med ledning av dels de prognoser som upprättas av länsarbetsnämndens planeringsavdelning, dels övrig information, följa utvecklingen på byggarbetsmarknaden;

att föreslå åtgärder för att nå balans mellan byggnadsbehov och arbetskraftstillgång. Uppgiften skall i första hand vara att anpassa arbetskraftsresurserna till det förväntade byggandet inom området. Vid bedömning av prognoser skall hänsyn också tas till utvecklingen inom angränsande planeringsområden. Förslag till åtgärder bör således inte baseras enbart på förhållandena inom det egna området utan anknytas till utvecklingen i övrigt. Långsiktigare förändringar i byggandets omfattning, inriktning eller teknik, som innebär bristande balans sett i förhållande till de totala resurserna, kan behöva mötas med centralt vidtagna marknadsbalanserande åtgärder. Med hänsyn till rörlighetens betydelse för en jämn sysselsättning bör arbetskraftens omställning understödjas;

att ge länsarbetsnämnden synpunkter på lämplig påbörjandetid för kommande byggnadsobjekt för att få dessa tidslokaliserade så att de kan bidra till en jämn sysselsättning över året. Byggnadsföretagares strävan att genom kontinuerlig verksamhet bereda sina anställda jämn sysselsättning skall härvid beaktas. Byggarbetsnämnd bör medverka till att länsarbetsnämnden kan lämna rekommendation om påbörjandetid så långt före byggstart att

byggherren har möjlighet anpassa sin planering till föreslagen påbörjandetid;

att verka för att länsarbetsnämndens rekommendationer om lämplig påbörjandetid följs. Uppkommer olägenheter för byggarbetsmarknaden genom att rekommendationer inte har följts, bör byggarbetsnämnd medverka vid erforderliga överläggningar med berörda byggherrar och byggnadsföretagare;

att verka för att en ökad andel av småarbeten utförs under vintersäsongen;

att verka för en jämn sysselsättning för byggnadsindustrins arbetskraft oavsett ålder. Detta bör i första hand ske genom en allmän information till berörda parter om byggnadsarbetarkårens åldersfördelning och åldersgruppernas sysselsättningsläge. Byggarbetsnämnd skall beakta behovet av att i rekommendation om påbörjandetid uttalas att härför lämpliga arbeten helt eller till viss del bör förbehållas äldre arbetskraft:

att samverka med länsarbetsnämnden i kontakten med myndigheter—beställare—företagare inom byggnadsfacket;

att medverka i och ta intiativ till allmän information till olika intressegrupper om byggnadsindustrins sysselsättningsfrågor för att ge de förutsättningar och den helhetsbild som de olika intressenterna behöver för att trygga byggnadsindustrins behov av arbetskraft och att bereda denna en jämn sysselsättning.

Planeringsområden

Indelning av landet i planeringsområden (byggarbetsnämndsområden) har gjorts av arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med parterna. Särskilt med hänsyn till parternas och kommunernas medverkan ansågs det värdefullt att verksamheten i nämnderna fick en lokal anknytning och att verksamhetsområdet i möjligaste mån anpassades till "naturliga" arbetsmarknadsområden. Med arbetsmarknadsstyrelsens s. k. A-regioner som utgångspunkt indelades länen i planeringsområden så att varje sådant område omfattade en eller flera A-regioner. Numera används dock kommunblocken för att ange planeringsområdenas omfattning. I en region — Stor-Göteborg — har de lokala förutsättningarna ansetts så speciella att man bortsett från länsgränserna och låtit planeringsområdet omfatta kommunblock från flera län. Göteborgs byggarbetsnämnds område omfattar således även vissa kommunblock i Älvsborgs- och Hallands län. Antalet byggarbetsnämnder per län framgår av följande sammanställning.

Län	Antal byggarbetsnämnder	Län	Antal byggarbetsnämnder	Län	Antal byggarbetsnämnder
AB	2	K	2	T	3
C	2	L	3	U	4
D	3	M	3	W	4
E	4	N	2	X	3
F	3	O	2	Y	3
G	2	P	3	Z	1
H	4	R	3	AC	3
I	1	S	3	BD	5

Totalt i landet finns således 68 byggarbetsnämnder. Vid utformningen har man sökt ta hänsyn till önskemålen om lokal anknytning men också till uppfattningen att större områden skulle underlätta utjämningen på arbetsmarknaden och länsarbetsnämndens samordnande verksamhet. Klart är emellertid att starkt skiftande förutsättningar råder för nämndernas verksamhet vad gäller byggnadsverksamhetens omfattning, bebyggelsestruktur, geografiska avstånd m. m. Det framgår också av att byggnadsarbetarkårens storlek inom de olika områdena varierar mellan knappt tusentalet man i de minsta och omkring tio till tjugo tusen man i de största.

Planeringsarbetet

I arbetsmarknadsstyrelsens allmänna anvisningar för sysselsättningsplanering inom byggnadsindustrin anges hur det praktiska planeringsarbetet bör genomföras. Anvisningarna är avsedda främst för länsarbetsnämndens personal och behandlar insamlingsrutiner, registrering, bedömningar, prognossammanställningar, utfärdande av rekommendationer osv. Grunden för byggarbetsnämndernas arbete utgörs i huvudsak av det beslutsunderlag i form av prognoser m. m. som länsarbetsnämnderna utarbetar. Det kan med hänsyn härtill vara lämpligt att här lämna en kort orientering

om riktlinjerna för detta praktiska planeringsarbete.

Planeringsarbetet omfattar följande moment:

— Insamling och kontroll av planeringsdata, överläggningar med byggherrar och entreprenörer om lämplig igångsättningstid samt sammanställning av data till prognoser.
— Diskussion av prognoser och aktuella ärenden med byggarbetsnämnderna.
— Utfärdande av rekommendationer om påbörjandetid, åtgärder för omställning eller utbildning av arbetskraft samt andra marknadsbalanserande åtgärder.

För att få kännedom om vilka byggnadsprojekt som är under planering har de tidigare ansökningarna om igångsättningstillstånd ersatts med en uppspårande verksamhet som i huvudsak bygger på att presumtiva byggherrar en gång årligen tillskrivs och ombeds lämna uppgifter om sådana projekt. Uppgifter om de s. k. småarbetena (reparationssektorn och smärre nybyggnadsarbeten) inhämtas dock på annat sätt. Detsamma gäller bostadsbyggandet där uppgifterna erhålls främst från bostadsbyggnadsprogrammen. De erhållna uppgifterna registreras och länsarbetsnämnden följer sedan fortlöpande planeringsläget för varje enskilt objekt. Pågående byggnadsprojekt följs genom de s. k. byggnadsinventeringarna en gång per kvartal. Uppgifter om arbetskraftstillgångarna, deras storlek och sammansättning inhämtas i huvudsak från de berörda fackförbundens lokalavdelningar.

En gång i kvartalet (februari, maj, augusti och november) sammanställer länsarbetsnämnden en sysselsättningsprognos. En gång årligen upprättas därutöver en prognos över investeringsutvecklingen. Prognosernas sammansättning, ingående data osv. framgår av följande.

A — Prognos över sysselsättnings- och investeringsutvecklingen under den närmaste 12-månadersperioden upprättas för varje byggarbetsnämndsområde en gång per kvartal. Den är främst avsedd att utgöra underlag för bedömning av lämpliga igångsättningstider

I prognosen ingående uppgifter		Prognosen redovisar
Tillgångssidan	Efterfrågesidan	
Planeringsområdets yrkesverksamma byggnadsarbetare inom de s. k. egentliga byggyrkena.	Arbetskraftsbehov, byggkostnad m. fl. data om konkreta objekt, såväl kommande som pågående.	Sysselsättningsutvecklingen för betongarb., övriga byggarb. (tidigare grovarb.), träarb. o. murare.
	Uppskattat arbetskraftsbehov för gruppen småarbeten dvs. objekt med en kostnad under 100 000 kr som inte behandlas var för sig utan endast i klump.	Totala kostnaden för de byggprojekt som beräknas påbörjas månad för månad.

B — Prognos avsedd att belysa den väntade investeringsutvecklingen inom länet under den närmaste 5-årsperioden

I prognosen ingående uppgifter		Prognosen redovisar
Tillgångssidan	Efterfrågesidan	
Arbetskraftsresursernas storlek, sammansättning samt förändringar beroende på åldersstruktur, utbildningsvolym, flyttningsrörelser, produktivitetsutveckling osv.	Investeringsvolymens utveckling som den kan utläsas av flerårsplaner som inhämtas från stat, kommun och vissa enskilda byggherregrupper. Bostadsbyggnadsprogram, länsutredningar osv.	Sammanställningar över arbetskraftstillgångarnas storlek och utveckling.
		Sammanställningar över byggnadsproduktionens volymutveckling.

Länsarbetsnämnden kallar byggarbetsnämnderna till sammanträde vilka som regel hålls en gång per månad. Skriftligt material som skall behandlas vid sammanträdet tillställs ledamöterna omkring en vecka i förväg. Prognoserna och länsarbetsnämndens förslag till åtgärder diskuteras inom byggarbetsnämnden som uttalar sig bl. a. om lämplig igångsättningstid för de individuella byggnadsprojekten. Med stöd av dessa uttalanden utfärdar länsarbetsnämnden skriftliga rekommendationer om lämplig igångsättningstid till vederbörande byggherre och vidtar de åtgärder i övrigt som byggarbetsnämndens beslut kan föranleda.

Syftet med den sysselsättningsplanering som bedrivs inom byggarbetsnämndernas ram är enligt överenskommelsen "att trygga byggnadsindustrins behov av arbetskraft och att bereda denna en jämn sysselsättning". Detta skall, enligt nämndernas instruktion och planeringsanvisningarna, uppnås främst genom en sådan tidsfördelning av byggnadsobjektens igångsättning att säsongvariationerna motverkas. Det är härvid klart att det angivna syftet lättast kan nås i ett någorlunda balanserat arbetsmarknads- och konjunkturläge där byggnadsbehov och produktionsresurser i stort motsvarar varandra. För ett enskilt byggnadsobjekt innebär tidsfördelningen att igångsättningen kan förskjutas, dock aldrig längre än vad som motsvaras av önskemålen om säsongutjämning dvs. högst tre kvartal. Det är däremot inte möjligt att i exempelvis ett läge med övertryck inom byggnadsindustrin begränsa byggandets totala volym eller dess volym inom vissa sektorer genom att uppskjuta igångsättningen av byggen på obestämd tid. Detta påpekas också i instruktionen där det anförs att "långsiktigare förändringar i byggandets omfattning, inriktning eller teknik, som innebär bristande balans sett i förhållande till de totala resurserna kan behöva mötas med centralt vidtagna marknadsbalanserande åtgärder".

Prognosverksamheten

Stommen i den sysselsättningsprognos som skall föreläggas byggarbetsnämnden utgörs av uppgifter om det pågående byggandet som insamlas vid byggnadsinventeringarna. Uppgifterna som skall avges av byggherren efter samråd med entreprenören eller arbetsledningen vid bygget avser bl. a. det faktiska antalet sysselsatta vid inventeringstillfället och det beräknade kommande arbetskraftsbehovet månad för månad under en 12-månadersperiod räknat från inventeringsmånaden. Inventeringarna har genomförts under en rad år och denna form av punktundersökning är nu väl etablerad. Uppgifternas tillförlitlighet är relativt tillfredsställande.

I sysselsättningsprognosen ingår också uppgifter om det kommande byggandet, dvs. byggnadsprojekt som beräknas starta så att de kommer att pågå under någon del av prognosperioden. Det gäller härvid att dels spåra upp nya, tidigare inte kända projekt (förstagångsinformation) dels kontinuerligt samla informationer om hur förberedelsearbetet fortskrider för de redan kända enskilda projekten (uppföljning) för att därigenom möjliggöra en bedömning av bl. a. startberedskap, igångsättningstid och arbetsmarknadseffekt.

Insamlandet av förstagångsinformationer fungerar vad gäller offentligt byggande och bostadsbyggande i stort sett tillfredsställande. I fråga om industri- och handelssektorn är förhållandena sämre. Investeringsviljan hos företagen inom dessa sektorer beror ofta av konjunkturläget vilket medför att beslut om utbyggnader fattas med kort varsel. Härtill kommer att konkurrensförhållandena kan göra vissa företag obenägna att lämna uppgifter om sina investeringsplaner även om man har sådana planer med hög aktualitet.

Uppföljningen av förberedelserna för de enskilda projekten och bedömning av startberedskap och sysselsättningseffekt är svår och tidskrävande. Förberedelseskedet skiftar starkt beroende på objekttyp och rymmer en mängd delmoment som är svåra att

överblicka. Bedömningarna kompliceras också av att det inte sällan råder otillfredsställande förhållanden ifråga om markförsörjning, bebyggelseplanering, fastighetsbildning och finansiering. Även uppgifter om arbetskraftsbehov visar sig ofta grovt felaktiga och måste justeras innan de kan tas med i prognosen. Även om en viss förbättring av den information länsarbetsnämnden insamlar kunnat iakttas under de senaste åren så råder fortfarande en betydande osäkerhet i fråga om återstående förberedelsetid och sysselsättning för många projekt.

Ytterligare några faktorer av stor betydelse för prognosverksamheten och därmed också för byggarbetsnämndernas verksamhet kan nämnas. En betydande och dessvärre säsongkänslig del av byggnadsverksamheten utgörs av reparations-, underhålls- och smärre nybyggnadsarbeten (småarbeten). De kan i planeringssystemet av praktiska skäl inte behandlas som de större projekten utan tas med i prognosen i huvudsak med stöd av erfarenhetsmässiga uppskattningar. För huvuddelen av dessa arbeten förekommer inte heller någon styrning i form av igångsättningstillstånd eller rekommendationer om påbörjandetid. Det har visat sig att länsarbetsnämnderna har svårigheter med att få ett fast grepp om denna sektor. En annan osäkerhetsfaktor gäller tillgångssidan dvs. arbetskraftsresursernas omfattning inom de olika planeringsområdena. Arbetskraftens pendlingar mellan dessa områden men även mellan olika län är svåra att förutse. När det gäller möjligheterna att få till stånd långsiktiga prognoser är erfarenheterna än mer begränsade. Klart är att länsarbetsnämnderna mött svårigheter både vid sammanställning av prognosunderlaget och vid bedömning av prognosen.

Erfarenheterna från försöken med byggarbetsnämnder åren 1959—1963 visade bl. a. att en utbyggnad av sysselsättningsplaneringen krävde en personalförstärkning på länsarbetsnämndernas planeringsavdelningar. Arbetsmarknadsstyrelsen fick också Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillsätta sammanlagt 36 nya tjänster för dessa planeringsuppgifter. Denna personal var tänkt som en förstärkning till den personal som redan tidigare var sysselsatt med sådan planering i samband med handläggning av ärenden som fallit under lagen om tillståndstvång. Den snabba utvecklingen inom andra sektorer av arbetsmarknadspolitiken exempelvis arbetsmarknadsutbildning och arbetsvård har emellertid medfört att man i en del län ansett sig tvingad till omdisponering av personal inom länsarbetsnämndens kansli. Detta har fått till följd att inom flera län sysselsättningsplaneringen idag får skötas med samma arbetsstyrka som före den nyssnämnda personalförstärkningen vilket i de flesta fallen innebär en kraftig underbemanning.

Planering — reglering

Fr. o. m. byggarbetsnämndernas start sommaren 1966 har arbetsmarknadsverket administrerat två system, dels reglering, dels frivilligt ordnad planering. För att få en samordning av dessa i planeringsarbetet har arbetsmarknadsstyrelsen lämnat länsarbetsnämnderna följande föreskrifter.

Genom den insamling av uppgifter om kommande byggnadsobjekt som sker för sysselsättningsplaneringen får nämnderna kännedom om huvuddelen av de reglerade arbetena innan ansökan om igångsättningstillstånd inkommit. I sådant fall bör byggherren skriftligen anmodas inkomma med ansökan och samtidigt underrättas om att arbetet kommer att prövas i särskild ordning och inte får påbörjas utan igångsättningstillstånd. Det är angeläget att även tillståndsärendena i möjligaste mån inordnas i de planeringsrutiner som gäller i övrigt så att de i den utsträckning de bedöms böra komma till utförande följs upp och tas in i prognosarbetet.

För samtliga tillståndsärenden skall yttrande från vederbörande byggarbetsnämnd alltid inhämtas och byggarbetsnämnden skall hållas underrättad om ärendenas handläggning. Byggarbetsnämndens ledamöter och ersättare, skall genom länsarbetsnämndens försorg erhålla cirkulär och cirkulärmeddelande som berör byggarbetsnämndens kompetensområde. Kommentarer till dessa bör dessutom i erforderlig utsträckning lämnas vid sammanträde med byggarbetsnämnden.

Handläggningen av ärenden avseende reglerade resp. oreglerade byggnadsobjekt behöver i och för sig inte skilja sig i någon väsentlig grad. Trots detta har det visat sig att regleringen i många fall ökar arbetsbelastningen på länsarbetsnämnderna. Det är härvid i första hand en ökning av arbetsuppgifterna av typen tolkning av tillämpningsföreskrifter, fördelning av ramar och kontakt med den allmänhet som på olika sätt är berörd av bestämmelserna som gör att man på planeringsavdelningarna inte hinner att satsa tillräckligt med tid på ett mera konstruktivt planeringsarbete. Alltför sena besked om investeringsramar som gäller för vissa slag av byggnadsobjekt gör också att länsarbetsnämnderna har problem med att på bästa sätt lägga in detta byggande i planeringen. Härtill kommer svårigheter för allmänheten att sätta sig in i och hålla isär de skilda krav och regler som gäller för de båda systemen.

Byggarbetsnämndernas ledamöter

Tidigare har redogjorts för hur byggarbetsnämnderna är sammansatta och hur ordförande och ledamöter väljs. Det kan därutöver ha sitt intresse att något belysa de olika representanternas ställning i sina resp. organisationer samt hur ordförandeposterna fördelat sig mellan dessa. Arbetsmarknadsverket representeras i nästan samtliga byggarbetsnämnder av länsarbetsdirektören och i de övriga av dennes ställföreträdare eller ortens arbetsförmedlingsföreståndare. Kommunerna representeras så gott som alltid av förtroendevalda från kommunstyrelserna oftast kommunalråd eller ordförande i kommunalnämnd eller drätselkammare. Arbetsgivarnas representanter tillhör i regel ledningen för något av de större entreprenadföretagen inom området. Ofta är den ene ordförande i byggmästarföreningen. I några fall är en av representanterna tjänsteman i föreningen. Byggnadsarbetarnas representanter är i samtliga fall funktionärer i de lokala byggnadsfackavdelningarna. Denna part har genomgående ordnat sin representation så att man inom varje län har en funktionär som är ledamot i samtliga byggarbetsnämnder. Den andra arbetstagarrepresentanten har då en mera lokal anknytning till resp. byggarbetsnämndsområde. Fördelningen av posterna som ordförande resp. vice ordförande i de totalt 68 byggarbetsnämnderna är f. n. följande.

	Arbetsm.-verket	Kommunerna	Arbetsgivare	Byggn. arb.kår
Ordf.	44	21	—	3
v. ordf.	7	31	7	23

Erfarenheter av arbetet inom byggarbetsnämnderna

En allmän erfarenhet är, att rekommenderade igångsättningstider har respekterats vilket inte utesluter att förseningar av byggstart ändå kan förekomma. Om denna lojalitet beror på att den föreslagna tiden sammanfallit med byggherrens önskemål eller om man oavsett detta ändå ansett sig böra följa byggarbetsnämndens rekommendation kan inte bedömas. Klart är att det i detta avseende inte föreligger någon skillnad mellan rekommendation om påbörjandetid och beslut om igångsättningstillstånd.

Byggarbetsnämnderna har behandlat och lämnat förslag också i åtskilliga andra frågor. Mera kontinuerligt har således diskuterats bl. a. utbildningsfrågor, de äldre byggnadsarbetarnas problem och sysselsättningen vid småarbetena. Värdefulla initiativ har tagits i sådana ämnen som exempelvis utredningar om ett effektivare prognosarbete, propaganda för ett ökat byggande av småarbeten under vintern, förbättrad direkt information om kommuners, industriföretags osv. utbyggnadsplaner och en utökad kontakt med praktisk byggnadsverksamhet.

Även i fråga om de yttre formerna för byggarbetsnämndernas verksamhet har flera initiativ tagits. För att få tillfälle att få direkt information om olika lokala problem är det således vanligt att sammanträ-

dena emellanåt förläggs till andra centralorter inom planeringsområdet än huvudorten. Likaså förekommer att byggarbetsnämnderna inbjuder representanter för myndigheter, intressegrupper, branscher eller företag för att låta sig informeras i vissa frågor. För att få tillfälle att diskutera vissa övergripande frågor som rekrytering, rörlighet, utbildning osv. har i viss utsträckning inom länen ordnats gemensamma sammanträden för samtliga byggarbetsnämnder. Sådana sammankomster har allmänt bedömts värdefulla. Vidare har de centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna samlat sina resp. byggarbetsnämndsrepresentanter till konferenser om frågor som rör sysselsättningsplaneringen och arbetsmarknaden.

Intresset och aktiviteten inom byggarbetsnämnderna kan överlag betecknas som god. Det råder heller ingen tvekan om att samarbetet mellan de berörda parterna har utvecklats under den tid som byggarbetsnämnderna har verkat. Allmänt har också registrerats positiva erfarenheter i form av ökat lokalt ansvar och större förståelse för sysselsättningsfrågorna.

Bilaga 3 Om skatter, avgifter och subventioner som styrmedel i byggplaneringen

Docent *Gunnar Eliasson*

1 *Inledning*

Inom den moderna nationalekonomiska teorin har skatternas inverkan på ekonomiskt handlande i allt högre grad kommit att framhävas jämfört med den tidigare finansvetenskapliga litteraturens starka betoning av skatteuttaget som en finansieringskälla för staten och andra offentliga myndigheter. Det är också i denna förstnämnda mening — den fördelningspolitiska — som skatter, avgifter och subventioner skall figurera i denna uppsats. Utgångspunkten är att diskutera dessa som ett medel att styra företrädesvis byggnadsaktiviteten i samhället.

De flesta ekonomiska aktiviteter har flera dimensioner. Man har bl. a. anledning att tala om deras 1) tidsplacering, deras 2) geografiska placering och deras 3) ekonomiska karakteristika eller typ. Den förstnämnda aspekten är naturligtvis den konjunkturpolitiska och den andra den lokaliseringspolitiska. Den tredje aspekten är mer mångfasetterad. Den hänför sig såväl till investeringsobjektens klassificering enligt konstruktionsprincip (byggnader, maskiner etc.) som till den typ av produktion de avses att insättas i (industri, handel, bostadsbyggande etc.).

I det första fallet är det främst kortsiktsaspekten som önskas tillgodosedd, exempelvis en stabilisering av sysselsättningen. I det sistnämnda fallet spelar både kortsiktiga och långsiktiga tillväxtsynpunkter in och allmänna önskemål om vilka former denna tillväxt skall anta. Ibland kan det vara svårt att avgöra vilka grundläggande motiv som legat bakom den ena eller den andra åtgärden. Effekterna på ekonomin kan ofta bli betydligt mer komplicerade än vad som ursprungligen och officiellt åsyftades. En ur sysselsättningssynpunkt motiverad lokaliseringspolitisk åtgärd via en stimulans av investeringsverksamheten i någon viss landsända får normalt långtgående ekonomiska konsekvenser för detta geografiska område. En kortsiktig efterfrågedämpande finanspolitik i form av en skatt eller en avgift på investeringar inom vissa ekonomiska sektorer kan naturligtvis också få konsekvenser på sikt.

En avgift eller skatt betraktas i allmänhet som någonting negativt i den bemärkelsen att den syftar till att hålla tillbaka någon viss ekonomisk aktivitet. Man kan naturligtvis också tänka sig en avgift eller en skatt med omvänt förtecken i form av en *subvention,* då med syfte att stimulera snarare än att hålla tillbaka. Bl. a. investeringsfondernas användning bjuder på exempel av detta slag.

I en ekonomi som arbetar med outnyttjade resurser kan en viss typ av kortsiktsinriktad stimulans åstadkomma ett ökat utnyttjande av på platsen existerande resurser och därmed binda dem i någon dimension, medan en långsiktsinriktad stimu-

lans visserligen kan förvärra en temporär men lokal ekonomisk överhettning men samtidigt bidra till att resurser flyttar från en dimension till en annan; exempelvis från ett geografiskt område till ett annat eller från en typ av produktion till en annan.

Det är likaså viktigt att komma ihåg att i en ekonomi som arbetar under nästan fullt resursutnyttjande och där såväl sysselsatta som ej sysselsatta resurser är trögrörliga (åtminstone temporärt) är det ej säkert att en kortsiktigt insatt dämpande åtgärd inom ett visst område friställer resurser för andra användningar inom något annat område.

Det är därför svårt att föreställa sig någon praktiskt applicerbar åtgärd som har renodlade effekter i endast ett av ovan nämnda tre avseenden. Samtidigt gäller att många och kanske de flesta ekonomiskpolitiska åtgärder officiellt avser att primärt tillgodose relativt renodlade mål. För ett beslut om vilken utformning åtgärder syftande till ett visst resultat skall få är det därför angeläget att bedömningen även innefattar hänsyn till relevanta *indirekta konsekvenser* eller biverkningar och då framför allt sådana som man helst vill undvika.

Direkta resultat kan ofta åstadkommas relativt omgående om lagstiftande myndigheter är beredda att gå tillräckligt drastiskt tillväga, dvs. bortse från indirekta konsekvenser.

Föreliggande uppsats avser att diskutera skatter och avgifter som styrmedel i byggplaneringen. Det ligger redan i rubriceringen att skatterna och avgifterna kommer att ses som ett tillbakahållande medel syftande till att uppnå vissa direkta effekter, även om jag inte kan undgå att även diskutera skattens spegelbild, subventionsfallet. Diskussionen kring skatte- eller avgiftsvapnets utformning kommer dock i stor utsträckning att byggas upp kring dessa indirekta effekter. Vi börjar med en historisk resumé (för efterkrigsperioden) över de olika avgifts- eller subventionsarrangemang man prövat med syfte att påverka investeringsefterfrågan i samhället och fortsätter därefter med en diskusion av avgifts- och subventionsinstrumentets direkta och indirekta verkningar.

Även om huvuduppgiften i föreliggande uppsats är att diskutera avgifts- och subventionsinstrumentet i samband med samhällets aktivitetsplanering av byggnadsverksamheten, förefaller det mindre meningsfullt att utesluta maskininvesteringarna ur analysen. Mycket av vad som gäller den ena investeringsvarukategorin är relevant också för den andra, och i den mån motsatsen gäller är en jämförelse vanligtvis mycket illustrativ. Till detta kommer att de erfarenheter från efterkrigstiden i detta avseende, som vi kan falla tillbaka på, i de allra flesta fall gäller såväl byggnads- som maskininvesteringar.

2 *Olika avgifts- och subventionssystems syfte och konstruktion — kort historik*

Om man definierar begreppet skatter, avgifter och subventioner tillräckligt generöst kan man genom att blicka tillbaka i tiden finna en mycket omfattande provkarta på olika arrangemang att påverka investeringsverksamheten i samhället. Detta gäller speciellt om man under begreppet även inordnar de bestämmelser som påverkar företagens avskrivningsunderlag vid fastställandet av den skattepliktiga inkomsten. Den takt varmed företag har rätt att värdera ned sitt lager- och anläggningskapital i förhållande till dess ekonomiska värde ("vinstkapacitet") för företaget kan naturligtvis i princip räknas som en avgift, normalt med negativt förtecken (en subvention).

En diskussion av detta ekonomisk-politiska instrument kräver för att bli meningsfull en kort resumé och beskrivning av åtminstone några av de arrangemang, som tidigare kommit till användning. För att ej förlora oss i den kaotiska värld som vårt lands skattelagstiftning utgör vill vi helst begränsa avgifts- och subventionsbegreppet något. Vi önskar diskutera den typ av avgifter och subventioner, som är *direkt knutna till en viss speciell kategori av investeringsobjekt*; ett fall där avgiften eller subventionen med andra ord påverkar den re-

lativa anskaffningskostnaden (priset) för olika typer av kapitalvaror. Av denna anledning talar vi fortsättningsvis om avgifter, ej om skatter, och menar med subventioner objektsspecifika subventioner. Vi tar endast upp investeringsavgiftssystemet som det praktiserades åren 1951—53, 1955—57 och 1967—68 samt investeringsfonderna. Vi poängterar bl. a. den allmänna omsättningsskatten (omsens) och bilaccisens motsvarande egenskaper men tar av utrymmesskäl ej upp subventionsarrangemang av typen statliga kommunbidrag till skolor, barnstugor, etc., som i princip faller under denna rubrik, samt också använts som ett medel att styra samhällets investeringsverksamhet såväl i tiden som geografiskt. I detta avsnitt bör diskussionen hållas på ett generellt plan och rör således inte enbart byggnadsinvesteringar.

a) Generella investeringsavgifter

Under högkonjunkturåren 1951—53 infördes direkta avgifter på de privata företagens investeringar för att begränsa investeringsefterfrågan. 1951 års avgift, den s. k. investeringsskatten (SFS 1951: 151), begränsades till maskiner och lager och betraktades främst som ett komplement till byggnadsregleringen i syfte att uppnå en fullständig kontroll av den privata investeringsverksamhetens omfattning. Den beräknades med 10 procent på dels ökningar i den dolda lagerreserven, dels avskrivningar på maskiner och inventarier utöver vad som kunde motiveras som ekonomisk förslitning. Även om avgiften var ganska hög och ej heller kunde dras av vid beräkning av årets skattepliktiga inkomst, begränsades dess efterfrågedämpande betydelse av att den endast räknades på *en del av* en viss typ av investeringar. Investeringsskatten ingick framför allt som ett led i en skärpning av den fria avskrivningsrätten och de förmåner i likviditetshänseende denna rätt medförde under högkonjunkturår. Detta framgår också av det faktum att skatten samtidigt tillämpades på vissa avsättningar till pensionsstiftelser och till investeringsfond.

Under högkonjunkturåren 1952 och 1953 ersattes investeringsskatten med en s. k. investeringsavgift att beräknas med 12 procent på investeringar i såväl maskiner som byggnader (SFS 1951: 794). Avgiften avsåg *från början* att gälla investeringar under båda åren 1952 och 1953. Bostadsbyggandet var exkluderat. Återigen var det uttryckliga syftet att hålla nere företagens totala efterfrågan på kapitalvaror. Jämfört med 1951 års skatt både breddades alltså gruppen av kapitalvaror, som föll under bestämmelsen, och höjdes avgiftssatsen. Denna förstärkning motverkades dock av att avgiftsbeloppen betraktades som speciell skatt och var omedelbart avdragsgilla som omkostnad i vanlig ordning, vilket torde ha inneburit en reell sänkning av den effektiva avgiftssatsen ungefär till hälften. Till denna begränsade "priseffekt" kommer den omständigheten att avgiften såväl som 1951 års skatt erlades först i efterhand i samband med respektive års taxering. Samtidigt som "pris"- eller kostnadseffekten måste betraktas som relativt låg med tanke på de prisstegringar på kapitalvaror, som vi under efterkrigstiden blivit vana vid under högkonjunkturår, inträffade alltså den eventuella likviditetseffekten med relativt lång eftersläpning.

Slutligen bör noteras att ytterligare en skatteteknisk fördröjningsmekanism fanns inbyggd i 1952 och 1953 års avgiftsarrangemang. Enligt 1951 års förordning beräknades nämligen avgiften endast på byggnadsarbeten, som avslutades under åren 1952 och 1953, dvs. i princip när byggnaden i räkenskaperna uppfördes på konto för färdigställda fastigheter samt endast för maskiner, som levererades under nämnda avgiftsår. Detta arrangemang, som inte bara innebar en fördröjning av avgiftseffekternas inträffande, därför att ett inte obetydligt antal icke avgiftsbelagda projekt kunde fortgå under en stor del av 1952,[1] medförde

[1] Byggnader för vilka byggnadstillstånd erhållits före den 1 juli 1951 fritogs från avgiftsbeläggning oberoende av när igångsättningstillstånd senare meddelades eller när arbetena påbörjades.

dessutom ett successivt avtrappande av avgiftens potentiella effekt under året 1953. Denna egenskap byggdes alltså in i systemet redan i och med förordningen från december 1951 och innebar naturligtvis ett avtrubbande av avgiftsvapnets precision.

Under den kortvariga konjunkturdämpningen 1954 föll investeringsavgiften automatiskt bort för att återinföras i januari 1955 tillsammans med bilaccisen (SFS 1955: 19). Konstruktionen av avgiftssystemet byggde i huvudsak på motsvarande arrangemang för åren 1952—1953. Avgiften var begränsad till 1955 och gällde generellt för investeringar i byggnader och anläggningar i rörelse och jordbruk. Den motiverades av rådande högkonjunkturläge; ej av statsfinansiella skäl, ett förhållande som markerades av att propositionen budgetmässigt behandlades i särskild ordning. På grundval av samma motiveringar infördes även (samtidigt) en särskild avgift på motorfordon (bilaccis).

Avgiftens höjd, 12 procent, motiverades på samma sätt som år 1952 av att den ej skulle sättas så hög att den blev prohibitiv utan verka som en prishöjning på investeringsvaror och därmed stimulera till en hårdare gallring och senareläggning av vissa mindre lönsamma investeringsprojekt.

En förnyad bedömning av konjunkturutsikterna resulterade i beslutet att förlänga avgiften även för år 1956 (SFS 1955: 695, december). På liknande grunder förlängdes avgiftsbeläggningen återigen i november 1956 (prop. 1956: 188, SFS 554) till att gälla även år 1957. Som en intressant illustration till avgiftsarrangemangets styregenskaper kan nämnas att investeringsavgiften, på grund av 1956 års utrikespolitiska händelser, i januari 1957 upphävdes för investeringar i oljecisterner och skyddsrum (SFS 1957: 89).

Även denna gång betraktades avgiften som speciell skatt och var därmed avdragsgill som omkostnad vid inkomsttaxeringen.

Bilaccisen måste naturligtvis betraktas som en mycket objektspecifik avgift, eftersom den endast gällde en väl avgränsad grupp kapitalvaror under rubriken maskinutrustning. Vad gäller typ av användningsområde var dock bilaccisen mindre specifik eftersom den förutom näringslivets kapitalvaror även träffade gruppen varaktiga konsumtionsvaror. Om man ser till syftet med bilaccisens införande blir bilden återigen mer varierad jämfört med investeringsavgiften. Där låg naturligtvis det ursprungliga önskemålet att dämpa den totala efterfrågan på privatbilism i ekonomin under den högkonjunktursituation, som var rådande vid introduktionstillfället men också — och kanske i än högre grad — den fiskala synpunkten, nämligen statens önskemål att öka sina skatteintäkter. Detta framgår inte minst av det faktum att bilaccisen sedan dess bibehållits. Skatteintäktssidans betydelse framgår också av accisens konstruktion. I stort innebar den vid introduktionen en högst 10-procentig prishöjning, vilket visserligen borde ha inneburit en efterfrågedämpning (allt annat lika), men ej en så drastisk sådan att efterfrågan på bilar sjönk till en mycket låg nivå. Man kan i detta sammanhang citera exempel från andra länder där avgifter och acciser i kombination med tullar på motorfordon satts så högt att bilinnehavet i praktiken begränsats till en mycket liten grupp privatpersoner. I dessa fall har naturligtvis statens inkomstbehov varit underordnat önskemålet att drastiskt skära ned en viss typ av konsumtion. Bilaccisen utgör därför ett bra exempel på den typ av avgifter vi skall titta närmare på.

Omsens införande fr. o. m. 1960 utgör återigen en avgift på viss typ av konsumtion med det blandade motivet att genom en begränsning av en viss typ av efterfrågan genom en kostnadshöjning friställa resurser för den offentliga sektorn. Denna långsiktiga fördelningseffekt torde ha utgjort det viktigaste motivet även om införandet under den högkonjunktursituation som präglade åren 1959 och 1960 innebar ett mycket lämpligt val av introduktionstidpunkt. Varuskattens nivå på ursprungligen 4 procent med en höjning till 6 procent 1962 (SFS 1961: 625) drabbade både privat

konsumtion och investeringsefterfrågan.[1] Till skillnad från de tidigare investeringsavgifterna var omsen ej direkt avdragsgill vid taxeringen till statlig inkomstskatt utan fick endast räknas in i avskrivningsunderlaget. Det faktum att 1965 års *höjning* av omsen till 9,1 procent ej gällde investeringsvaror (maskiner) för rörelseidkare innebar dock ett medvetet relativt gynnande av det privata näringslivet jämfört med privatpersoners anskaffning av varaktiga konsumtionsvaror. Denna princip, som sannolikt hänger samman med en under 60-talet av statsmakterna klart deklarerad inriktning på en tillväxtbefrämjande näringspolitik, genomfördes automatiskt fullt ut i och med införandet av momsen fr. o. m. årsskiftet 1968/69. Under moms-systemet betalas visserligen mervärdeskatt på inköp av investeringsvaror genom påslag på priset men motsvarande belopp kan sedan i skattehänseende dras från omsättningen eller betalas tillbaka av statsverket. Därmed har med andra ord avgiften på investeringsvaror upphävts för flertalet rörelseidkare.

Bortsett från omsättningsskatten, som i princip belastade materialinköp etc. i all byggnadsverksamhet, var *bostadsbyggandet* exkluderat från de hittills uppräknade investeringsavgiftsarrangemangen. Även om det stabiliseringspolitiska syftet med 1952—53 och 1955—57 års avgifter är klart dokumenterat inbyggdes alltså i systemet ett väl definierat undantag vad avser byggnadsprojektets *slutliga användning*. Ett liknande "selektivt" gynnande av en viss typ av investeringar kan citeras från Norge.[2] Problem med den externa betalningssituationen 1954 tvingade till försök att begränsa totala efterfrågan, varvid man koncentrerade sig på investeringsefterfrågan. En omsättningsskatt på byggnadsinvesteringar återinfördes således 1955, varvid dock bostadsbyggandet befriades från skatten.

b) 1967/68 års selektiva investeringsavgift

Investeringsavgiften för "vissa byggnadsarbeten" som *igångsattes* under tiden den 1 mars 1967—30 september 1968 (SFS 1967: 44 och 45, februari)[3] representerar en ny variant på avgiftssystemet med ett något annorlunda syfte än de tidigare investeringsavgifterna. Utgångspunkten var denna gång att inför en förväntad höjning av byggnadsaktiviteten (Prop. 1967: 10, s. 6), uppnå en önskad volymmässig neddragning av totala investeringsefterfrågan genom ett i det närmaste totalt upphörande av viss, ur samhällets synpunkt för tillfället mindre angelägen investeringsverksamhet; bensinstationer, parkerings- och kontorshus, butikslokaler, kyrkor, sporthallar, kommunala förvaltningsbyggnader etc. Detta syfte gav också avgiftens konstruktion. Avgiftssatsen sattes till 25 procent på totala byggnadskostnaden. Avgiften betraktades ej som speciell skatt och var varken avdragsgill som omkostnad vid inkomsttaxeringen eller fick inräknas i avskrivningsunderlaget. Avgiften, som den preliminärt beräknats, skulle *inbetalas senast när arbetet igångsattes,* ej i efterhand, vid nästföljande års taxering, som tidigare varit fallet. Avgiften var med andra ord i det närmaste prohibitiv för den begränsade grupp byggnadsinvesteringar, som träffades. Den kan därför i praktiken närmast liknas vid ett förbud. Som en illustration till dess effekter kan nämnas att handelns investeringar sjönk med en tredjedel mellan 1966 och 1968.[4]

Syftet med 1967/68 års selektiva avgift är mindre väl dokumenterat. Förväntningarna var under 1967 till en del inställda på en snart förestående konjunkturåterhämtning, och detta antyds också i propositionen till riksdagen i januari. Från denna utgångspunkt kan avgiften kanske betraktas som en stabiliseringspolitisk åtgärd, som på ett föredömligt sätt insattes på ett mycket ti-

[1] Byggnadsinvesteringar endast indirekt eftersom oms endast räknades på byggmästarens materialinköp.

[2] Se Helmers, D. (ed.) *Studies on international law,* Volume III, Reports for the XXI congress of the International Fiscal Association, Stockholm 1967, F Stranger om Norge, s. 140.

[3] En på liknande sätt konstruerad avgift på vissa "oprioriterade" byggnadsinvesteringar föreslås för tiden 7 maj 1970—31 juli 1971 i prop. 1970: 101.

[4] Se *Konjunkturläget* Hösten 1969, bilagetabell 53b.

digt stadium i konjunkturförloppet. Det selektiva gynnandet av bl. a. bostadsbyggandet och näringslivets investeringar var dock klart angivet. Nu visade sig dock konjunkturåterhämtningen bli betydligt mer utdragen i tiden än man väntat sig och såväl under 1967 som 1968 insattes ett antal klart konjunkturstimulerande åtgärder; bl. a. frisläpptes investeringsfonderna både för byggnads- och maskininvesteringar. Slutresultatet blev för de "gynnade" sektorerna en dubbelsidig favör. Å ena sidan stimulerades investeringarna i t. ex. industrin medvetet genom en serie åtgärder, å den andra hölls investeringsverksamheten (i byggnader och anläggningar) tillbaka i andra sektorer genom avgiften.

c) Vissa empiriska resultat

Om man ser till de rent tekniska lösningar som valdes för 1951—53 resp. 1955—57 års investeringsavgiftssystem förefaller en rimlig bedömning vara att dess verkan måste ha begränsats till en mindre grupp, relativt marginella och mindre betydelsefulla projekt. Den effektiva avgiftssatsen torde ej ha nämnvärt överstigit under respektive år normala prisstegringar på kapitalvaror[5], och om samma effektiva avgiftssats sätts i relation till en under de högkonjunkturår vi diskuterar hos företagen förväntad normal räntabilitet på gjorda investeringar har man svårt att föreställa sig att uppnådda neddragningar av investeringar skulle bli av större omfattning (se längre fram). Omdömet gäller åren 1951—53 i högre grad än åren 1955—57. För detta talar ytterligare det förhållandet att 1952—53 års avgift från början avsåg att gälla båda åren, medan 1955—57 års avgift successivt förlängdes för ett år i taget. Under det första arrangemanget har man anledning att vänta sig en avsevärd försvagning av tidsförskjutningseffekten på grund av den från början annonserade längre avgiftsperioden. Vid det sistnämnda tillfället var avgiftsperioden de facto visserligen längre (tre år) men avsågs varje år att gälla endast ett år i taget. Effekten bör därför ha varit starkast första året för att därefter avta (Se avsnitt 4e).

I en mycket grov testning av avgiftspolitikens effekter 1951 och 1952 som utförts i Eliasson (1967, s. 172)[6] har inga som helst utslag i väntad riktning kunnat observeras på *industrins maskininvesteringar*. För åren 1955—56 föreligger tre varandra oberoende studier; Arvidsson (1956), Wickman (1957)[7] samt Eliasson (1967). I Arvidssons och Wickmans enkätundersökningar redovisas investeringsneddragningar på 5—7 procent (1955) respektive 5 procent (1955) och 3 procent (1955—56, två år) på totala volymen byggnads- och maskininvesteringar inom industrin på grund av investeringsavgiften. Enligt dessa undersökningar registrerades alltså en avsevärd sänkning av investeringsavgiftens effekt mellan första och andra året. Det kan i förbigående nämnas att en rakt motsatt fasning av kreditpolitikens effekter uppmättes (jfr. avsnitt 4a och e). Resultatet från Eliasson (1967, s. 174 o. s. 177) är ej förenliga med existensen av en önskad politikeffekt på industriföretagens maskininvesteringar året 1955, däremot år 1956. Sistnämnda år medger dock ej undersökningsmetoden ett särskiljande av avgiftseffekten och effekterna av de samtidigt insatta kraftiga kreditrestriktionerna. Mätmetoden i Eliasson (1967) är ganska grov vad gäller dessa speciella resultat, vilket innebär att avgiftens investeringsbegränsande effekter hade behövt vara relativt stora för att testet skulle ge utslag. Motsatsen torde å andra sidan ha gällt i Arvidssons och Wickmans enkätstudier. Själva mätinstrumentets konstruktion (enkätens frågor) torde hos dem ha bidragit till en överskattning av politikeffekterna.[8]

[5] 1955—56 och 1956—57 steg Tarifföreningens byggnadsprisindex (industri) med 6,3 resp. 3,7 procent och maskinprisindex med ca 9,2 resp. 3,7 procent.

[6] G. Eliasson, *Kreditmarknaden och inaustrins investeringar* (IUI), Stockholm 1967.

[7] G. Arvidsson, En enkät rörande verkningarna av investeringsavgiften, kreditåtstramningen och räntehöjningen på den svenska industrins investeringar 1955, *Ekonomisk Tidskrift*. Årg. 58 (1956: 1) samt K. Wickman, *Kommentarer till vissa resultat av konjunkturinstitutets undersökn. av verkningarna av olika ekonomisk politiska åtgärder 1955—56*, Stockholm (Konjunkturinst.) (stencil), 1957.

[8] Eliasson, op. cit., s. 177.

Genom att återigen referera till vad som sagts i samband med redogörelsen för avgiftssystemets konstruktion åren 1955—57 förefaller det alltså sannolikt att investeringsavgiften åstadkom en mindre investeringsbegränsning åren 1955 och 1956.

d) Investeringsfonderna — en subvention

Investeringsfondssystemet (IF) utgör en övergångsform mellan ett subventionssystem med syfte att direkt påverka efterfrågan på en viss typ av kapitalvaror och ett kombinerat likviditets- och skattearrangemang som verkar generellt på bestämningen av företagens skattepliktiga inkomst. Dess första steg, avsättningsmomentet, verkar indirekt genom att påverka företagsinkomstens storlek, och vad de eventuella begränsande effekterna på företagens investeringsverksamhet vid avsättningstillfället beträffar görs ingen åtskillnad vare sig mellan typ av investering eller effektens tidsplacering. I det andra steget, frisläppningsfasen, kan däremot fonderna ges en direkt styrande effekt både i tiden, i lokaliseringshänseende och vad avser typ av projekt så länge man ser till investeringsverksamhetens konstruktionstekniska egenskaper. Eftersom investeringsfondernas användning huvudsakligen ligger inom industrisektorn, *begränsas naturligtvis systemets styregenskaper vad gäller investeringsprojektens fördelning på olika användningar.* Sålunda kan bostadsbyggandet inom IF-systemets ram knappast direkt gynnas på bekostnad av industribyggandet.

IF-systemets investeringsstimulerande effekter åstadkoms i princip via en kombinerad likviditets- och räntabilitetspåverkande mekanism. Likviditetseffekten erhålls via lösgörande av de medel som finns deponerade på räntefria spärrkonton i riksbanken och den mera renodlade räntabilitetseffekten via det s. k. investeringsavdraget; 10 procent på det investeringsvärde, som får avskrivas mot investeringsfonden. Utifrån ett mer generellt betraktelsesätt gäller naturligtvis att även likviditetseffekten kan definieras om till en räntabilitets- eller subventionseffekt.[9] Det gäller dock här att under de rimliga förutsättningar, som kan göras, så härrör det relativt sett största subventionselementet just från IF-systemets likviditetsmekanism. Att tillstånd att utnyttja IF för investeringar kan innebära betydande sänkningar av den effektiva finansieringskostnaden för investeringar framgår tydligt från de kalkylfall som presenteras i Johansson—Edenhammar (1968). Som exempel kan nämnas att vid en kalkylränta efter skatt på 6 procent, en 50-årig skattemässigt tillåten avskrivningstid, och antagandet att företagen inte sätter något alternativt värde på möjligheten att vid ett senare frisläpp ta samma fondmedel i anspråk, samt förutsättningen, att investeringen ej ger någon tidigare avkastning på grund av tidigareläggningen, får byggnadskostnaderna stiga med ända till 60 procent vid en tidigareläggning på ett år, innan det blir fördelaktigare att avstå från fondutnyttjande.

Det kan vara intressant att jämföra IF-systemet med den amerikanska "investment tax credit" som infördes 1962. Här tillåtes företagen att från årets *skatteutbetalning* dra 7 procent av en viss bestämd del av sina byggnads- och maskininvesteringar. Den väsentliga inskränkningen gäller investeringsvarornas uppskattade livslängd. Sålunda får 7 procent räknas på hela investeringsbeloppet om livslängden överstiger 8 år, på 67 procent om livslängden ligger mellan 6 och 8 år samt på 33 procent i intervallet 4 till 6 år.[10]

Att det svenska IF-systemet kan generera betydande investeringsökningar i form av tidigareläggningar av planerade investeringsprojekt framgår av studier som utförts: Eliasson (1965) gällande fondfrisläppet 1962/63 samt en inom konjunkturinstitutet pågående studie avseende frisläppen 1967/68. Det gäller dock samtidigt att en oförsiktig användning av ett sådant potentiellt verkningsfullt konjunkturpolitiskt instrument också kan resultera i kraftiga effekter

[9] Se Johansson-Edenhammar, *Investeringsfonders lönsamhet,* Stockholm 1968 och Eliasson, *Investment Funds in Operation,* Stockholm 1965, s. 18 ff.

[10] Se närmare Internal Revenue Code, Section 38.

av icke önskvärd art; något som delvis illustreras av det i förhållande till konjunkturutvecklingen för sent placerade och tekniskt mindre fulländade frisläppet åren 1958/59. Vid 1958/59 års frisläpp, som huvudsakligen gällde byggnadsinvesteringar, knöts IF-systemets förmåner till de individuella projekten för ett, ett och ett halvt och ibland två år, vilket innebar att fondfinansierade projekt fortfarande befann sig under uppförande under högkonjunkturåren 1959 och 1960. Detta gällde samtidigt som IF-systemet, genom speciell lagstiftning om 100-procentiga deponeringar på spärrade riksbankskonton åren 1960 och 1961 insattes med syfte att nedbringa företagens investeringsverksamhet.[11]

De tekniska förbättringarna i samband med frisläppens administration 1962/63 resulterade i en i det närmaste perfekt tidsplacering av fondeffekterna till vinterhalvåret 1962/63[12]. Den förbättrade tekniken bestod företrädesvis i 1) en begränsning av fondsystemets förmåner till de byggnadsarbeten, som utfördes, och de maskinorder som lades ut under en bestämd tidsperiod, 2) i en insättning av åtgärder på ett mycket tidigt stadium av konjunkturnedgången och 3) i ett stegvis frisläppningsförfarande för byggnadsinvesteringar, som även om det denna gång ej visade sig betyda mycket åtminstone hade möjliggjort en smidig avvägning av insatsen över tiden, om konjunkturförloppet utvecklat sig annorlunda än vad som faktiskt blev fallet.

Traditionellt utförda investeringskalkyler visar att de förmåner som sammanhänger med fondsystemets utnyttjande relativt kraftigt påverkas av den skattemässiga avskrivningstidens längd. Detta innebär att byggnadsinvesteringar gynnas relativt maskininvesteringar. Detta behöver dock ej nödvändigtvis innebära att fondsystemet är effektivare som konjunkturpolitiskt styrmedel för byggnadsinvesteringar än för maskininvesteringar. Till bedömningen måste även fogas de extra kostnader eller intäktsminskningar, som för företagen är förenade med en tidsanpassning av investeringsverksamheten i enlighet med de konjunkturbevakande myndigheternas intentioner. Det gäller här att dessa myndigheter ej kan kontrollera att en önskad omfördelning i tiden av investeringsaktiviteten verkligen uppnås i varje enskilt fall. Byggnadsprojekt kan redan från början ha varit planerade för den tidsperiod, som frisläppet omfattar. Inga extra kostnader för tidsomfördelning av investeringsverksamheten åsamkas då företaget och ingen åsyftad investeringseffekt uppnås samtidigt som företaget kan utnyttja de förmåner, som är förenade med fondfrisläppet. Under frisläppet 1962/63 beräknades detta "svinn' utgöra ca 40 procent av den fondfinansierade investeringsvolymen. Om en tidigareläggning av projekten innebär avsevärda kostnadshöjningar kommer detta naturligtvis att delvis äta upp de förmåner, som är förenade med fondsystemets utnyttjande. Dessa kostnadshöjningar torde väsentligen sammanhänga med den forcering av planeringsarbetet som kan bli nödvändigt och en tidsplacering av vissa delar av byggnationen till vinterhalvåret.

I detta sammanhang bör påpekas att företagens investeringsplanering torde vara betydligt flexiblare på maskinsidan än på byggnadssidan. Även om IF-förmånerna är mindre för maskininvesteringarna kan därför investeringsstimulansen mycket väl bli kraftigare än för byggnadsinvesteringarna om frisläppsperioden görs kort. Önskvärdheten att kunna arbeta med korta frisläppsperioder eller flera korta frisläppsperioder torde vara uppenbar, som ett medel att begränsa den konjunkturpolitiska insatsen i tiden. För att åstadkomma en motsvarande potential på byggnadssidan framstår det därför som önskvärt att företagens flexibilitet i planeringen av sina byggnadsinvesteringar stimuleras. Denna potential beror i sin tur av storleken på den reserv av projekterade men ej definitivt tidsplanerade byggnadsarbeten, som företagen råkar ha just vid frisläppstillfället. Man har anled-

[11] Systemet var förenat med betydande skatteförmåner, som räknades på överinsättningarna utöver de obligatoriska 46 procenten. Se Eliasson (1965, s. 108 ff).

[12] Se Eliasson (1965).

ning att vänta sig att ett regelbundet användande av fondsystemet i konjunkturstabiliserande syfte automatiskt kommer att stimulera företagen att hålla en sådan reserv i beredskap.

Motsvarande resonemang kan även tillämpas på IF-systemets användning i *lokaliseringspolitiskt* syfte. En geografisk omfördelning av företagens investeringsverksamhet i förhållande till den lokalisering man skulle ha valt utan fondfinansiering kan förväntas vara förenad med extra kostnader för företagen inte enbart vad gäller själva investeringsverksamheten utan även vad beträffar den produktion och distribution som skall bedrivas från den nya lokaliseringsorten. Storleken av dessa kostnadshöjningar blir naturligtvis i allra högsta grad knutna till det enskilda fallet. En indirekt antydan om att dessa kostnadshöjningar enligt företagens bedömning är stora utgör dock den praxis som utvecklats i samband med IF-systemets lokaliseringspolitiska användning. Det har härvid ofta gällt en kombination av fondutnyttjande för investeringar såväl inom som utom de områden vilka täcks av lokaliseringspolitiken, varvid ofta den dominerande investeringsandelen gällt orter utanför lokaliseringsområdena. Eftersom för denna andel ingen åsyftad effekt uppnås, måste därför det subventionsinslag, som gäller det speciella lokaliseringsprojektet, betraktas som avsevärt.

3 *Den effektiva avgiften*

En av denna uppsats huvudproblem har varit att diskutera investeringsavgiftens (subventionens) höjd sedd i relation till de effekter man vill uppnå. Föregående avsnitts diskussion har dock ganska klart framhållit det diskutabla i att begränsa uppmärksamheten enbart till den nominellt fastställda avgiftssatsen. Det är den *effektiva* avgiftssatsen som är av intresse och för denna effektiva avgiftssats spelar som vi har sett *basen* på vilken den nominella avgiften skall beräknas, skattesystemets utformning i övrigt samt avgiftens effektiva tidsdimensionering en inte obetydlig roll. Det är denna effektiva avgiftssats, som sedan skall relateras till de övriga kostnader och förväntade intäkter, som är knutna till det avgiftsbelagda investeringsprojektet. Detta sistnämnda problem tar vi upp i nästa avsnitt.

För investerarna (företagen) utgör den effektiva avgiftssatsen den faktiska kostnads(pris)höjning, som avgiften medför för varje enskilt projekt. Om utbuds- och efterfrågeförhållandena på marknaderna för kapitalvaror är sådana att leverantören eller byggnadsentreprenören är beredd att bära en del av avgiften genom att sänka sitt pris, skall naturligtvis hänsyn tas till den motsvarande sänkningen av avgiften för investeraren.

Investeringsskatten 1951 togs främst med som ett exempel på hur basen på vilken avgiftssatsen (10 procent) skall appliceras kan definieras på ett sådant sätt att den effektiva skattesatsen i vissa fall blir avsevärt lägre än den nominella. Vid denna tid gällde fortfarande i princip fri avskrivningsrätt. Om den årliga "ekonomiska förslitningen" antas vara 20 procent och företaget i sin redovisning tillåtits skriva bort hela anskaffningskostnaden, räknades alltså avgiften på 80 procent av anskaffningskostnaden. Ju högre "ekonomisk förslitning", som kan motiveras, desto mindre blir även avskrivningen, och desto lägre blir basen i förhållande till anskaffningskostnaden. Det bör observeras att 1951 års skatt dessutom hade en assymetrisk effekt i så måtto att de företag som, t. ex. på grund av små bruttoöverskott, ej hade anledning att göra stora avskrivningar för att hålla nere den beskattningsbara vinsten, under detta system i praktiken kunde befria sig från investeringsskatten. Den tidigare nämnda amerikanska "investment tax credit" utgör ett motsvarande exempel i subventionsfallet.

Det basbelopp på vilket 1952—53 års investeringsavgift nominellt skulle beräknas var anskaffningsvärdet minus ett schablonavdrag på 10—15 000 kronor. Avgiften kunde samtidigt omedelbart dras av som

omkostnad vid taxeringen till statlig och kommunal inkomstskatt. Den mindre reduceringen av basbeloppet denna gång jämfört med 1951 kom därför att gynna små företag där investeringsvärdet normalt var litet jämfört med schablonavdraget. Samtidigt kom avdragsrätten framför allt sådana företag tillgodo som på grund av goda vinster fullt ut kunde utnyttja densamma. Incidensen var med andra ord den rakt motsatta mot vad som gällde 1951. Avdragsrätten torde ha inneburit en inte oväsentlig reducering av den effektiva avgiftssatsen.

Vad avgiftens tidsdimensionering beträffar måste man hela tiden beakta att viss investeringsverksamhet av den avgiftsbelagda typen i samtliga ovan refererade fall hela tiden kunnat undgå avgiftsbeläggning. 1951—52 undgick således enligt lagstiftningens övergångsbestämmelser alla byggnadsprojekt för vilka byggnadstillstånd erhållits före den 1 juli 1951 avgift oberoende av när arbetet igångsattes. 1955 var dessa övergångsbestämmelser ännu generösare och frihet från avgift gavs om byggnadstillstånd meddelats före den 16 januari 1955. På alla övriga byggnadsprojekt räknades avgift endast om de uppförts på konto för färdigställda fastigheter under åren 1952, 1953 resp. 1955, 1956 och 1957. Under åren 1953 och 1957 pågick därför ett mot slutet av resp. år allt större antal arbeten, som automatiskt befriades från avgift. Där fanns med andra ord stora möjligheter att fördröja arbetenas avslutande över en årsgräns, och vidare gynnades stora fleråriga projekt. Även detta läckage från avgiftssystemet kan naturligtvis betraktas som en krympning av den bas på vilken den nominella avgiften skall beräknas. Det bör påpekas att 1967 och 1968 års avgift konstruerades så att en väsentlig del av detta läckage undveks. Avgiften knöts till byggnadsprojektets *påbörjandetidpunkt,* ej som tidigare till tidpunkten för dess färdigställande, och var dessutom ej avdragsgill.

Där finns ytterligare en viktig faktor att beakta vid beräkningar av den bas på vilken den nominella skattesatsen skall appliceras. För investeraren gäller beslutet, som poängterats, hela det projekt, som måste förskjutas i tiden. Ju större detta projekt är, desto fler komponenter ingår normalt; anläggningar, maskiner, en distributionsapparat och ett ofta inte obetydligt rörelsekapital. Om avgiftsbeläggningen endast gäller en del av detta totala projekt; exempelvis byggnader och anläggningar, kommer naturligtvis den för investeraren (företagaren) intressanta jämförelsen att gälla avgiftsbeloppet och den totala investeringskostnaden. Det är lätt att inse att verkningarna av en moderat nominell avgift på säg 10 procent på byggnader kan reduceras väsentligt om den för investeraren intressanta bas på vilken lönsamheten skall räknas breddas till att omfatta såväl produktions- som omsättningskapital. Problemet blir i allra högsta grad relevant när avgiften begränsas till att gälla enbart byggnads- och anläggningsprojekt. För det första gäller att vid stora investeringsbeslut av den ovan diskuterade typen representerar maskinkapitalet normalt den större andelen av produktionskapitalet, och för det andra kan ibland investeringar i omsättningskapital och den rena organisatoriska apparaten vara väsentligt större än hela investeringen i produktionskapital. En ren byggnadsavgift kommer under sådana omständigheter att företrädesvis träffa mindre någorlunda isolerade byggnadsprojekt. Tillbyggnader, moderniseringar, lagerlokaler etc. torde tillhöra denna kategori.

4 *Avgiftens återhållande effekt*

Vid en bedömning av investeringsavgiftens återhållande effekt på den beskattade typen av investeringsverksamhet blir analyssituationen strax mycket mer komplicerad. Här gäller det för det första att ta hänsyn till de faktorer, som bestämmer de potentiella investerarnas benägenhet att efterfråga just den typ av kapitalvaror man vill styra. Här kommer framför allt investerarnas lönsamhetsförväntningar och lönsamhetsanspråk in i bilden. Den effektiva avgiftssats, som för det andra skall ställas i relation till dessa

intäktsförväntningar i beslutsfattarens räntabilitetskalkyl är just avgiftens prishöjande effekt på det enskilda investeringsobjektet.

För det tredje kan en avgifts effektivitet ej bedömas förrän syftet med avgiften först klart definierats. Om avgiftens *effekter* inträffar för sent eller för tidigt eller på annan plats än vad som avsetts, eller om bieffekter, som ej förutsetts eller som ej önskats uppstår måste naturligtvis avgiftsvapnets *effektivitet* bedömas i anslutning därtill. Den för statsmakterna effektiva avgiftssatsen (eller -satserna) måste därvid definieras som de nominella avgiftssatser som, applicerade på vissa bestämda kategorier investeringsprojekt, ger en uppsättning önskade resultat. Om i dessa önskade resultat även inbegrips att vissa bieffekter ej inträffar innebär detta naturligtvis samtidigt att avgiftsvapnets möjligheter i motsvarande mån begränsas.

a) Konjunkturbedömning — beslut — effekt

Normalt förflyter det en ganska lång tid mellan de tidpunkter när 1) beslutsfattande myndigheter blir uppmärksammade på det faktum att en viss styrning av den ekonomiska aktiviteten är önskvärd, 2) beslut fattas och 3) effekterna inträffar. När den önskade styrningen är av mera långsiktig karaktär (lokaliseringspolitisk, prioritering av tillväxten inom vissa näringsgrenar eller sektorer etc.) spelar denna tidsfördröjning en mindre och kanske helt försumbar roll. Situationen blir helt annorlunda när styrningen skall ske i tiden över ett konjunkturförlopp, och helt avgörande blir fördröjningens betydelse när styrningen skall ske i säsongutjämnande syfte.

Som avgifterna hittills konstruerats, när syftet varit att stabilisera investeringsefterfrågan över ett konjunkturförlopp, utgör de ett ganska klumpigt instrument vad det andra steget beträffar. Även om vi bortser från problemet att bedöma den framtida konjunkturutvecklingen (det första steget) — detta problem är detsamma oavsett vilka ekonomisk-politiska medel som tillgrips — gäller fortfarande att beslut om avgiftsbeläggning utgör en form av beskattning och därför kräver riksdagens godkännande. Tidsutdräkten mellan "bedömning" och beslut tenderar därför att bli lång. Fördelen med avgiftssystemet är å andra sidan att det kan konstrueras så att effekterna efter beslutets fastställande inträffar med relativt kort tidsfördröjning. Det omvända förhållandet gäller exempelvis för kreditpolitiken där beslut om insättande av åtgärder (kreditransonering, räntehöjning etc.) normalt är rent administrativa åtgärder medan effekterna indirekt och med lång tidseftersläpning träffar slutlig efterfrågan (investeringar, konsumtion etc.).

Det enda undantaget i detta fall gäller den indirekta avgifts-subventionsmekanism som finns inbyggd i investeringsfondsystemet. Denna mekanism innefattar nämligen ej direkta inbetalningar och utbetalningar till statsverket. Frisläppen beslutas också administrativt av Kungl. Maj:t, eller delegerad myndighet.

För att ett avgiftssystem skall kunna fungera effektivt som en säsongregulator av exempelvis byggnadsverksamheten förefaller det vara helt nödvändigt att beslutanderätten överförs på en administrativ myndighet eller att en automatik inbyggs i systemet, exempelvis med i förväg fastställda avgifter för olika årstider och byggnadstyper.

b) Företagens investeringsplanering

Vi har tidigare påpekat att en investeringsavgift i princip kan betraktas som eller räknas om till en prishöjning på kapitalvaror. Den nominella avgiften ligger normalt högre än den effektiva avgiften bl. a. därför att basen på vilken den nominella avgiftssatsen skall appliceras ofta ej är lika med utan mindre än kostnaden för det enskilda investeringsprojektet. Till detta kommer, som påpekats, att avgiftens incidens ej nödvändigtvis i sin helhet kommer att bäras av investeraren. Speciellt när det gäller stora investeringsobjekt av typen byggnader finns där alltid ett visst förhandlingsutrymme mellan entreprenör och byggherre. En myc-

ket speciell utbuds- och efterfrågesituation skall vara för handen om avgiftens hela incidens skall falla på byggherren. Nu är det dock sannolikt att möjligheterna att skifta över en del av avgiften på byggnadsentreprenören är begränsade under högkonjunkturförhållanden.

Även om vi bortser från denna incidens, så har vi tidigare pekat på att de effektiva avgiftssatserna såväl 1952—53 som 1955—57 efter det hänsyn tagits till avdragsrätten ej varit anmärkningsvärt stora jämfört med de prisstegringar på kapitalvaror, som under efterkrigstiden varit "normala" under högkonjunkturförhållanden.

Det är denna effektiva avgiftssats efter hänsynstagande till den del av den effektiva avgiften, som bärs av byggentreprenören (eller maskinleverantören), som skall ställas i relation till investerarens förväntade avkastningsanspråk på sin investering.

Att försöka sig på en preciserad bedömning av hur en viss typ av investeringsverksamhet kommer att påverkas av en generell investeringsavgift av en viss nominell storlek är i dag en omöjlig uppgift. Man vet mycket litet om hur företag de facto fattar sina investeringsbeslut, även om det gjorts många teoretiska studier över hur en rationell beslutsfattare *bör* bete sig.

I vissa empiriska studier har man funnit indirekt stöd för att företagen normalt följer någon form av i förväg beslutad plan när det gäller verkställandet av sina investeringsbeslut. Om vi begränsar oss till enbart byggnadsinvesteringar kan man där finna dels redan påbörjade projekt under uppförande, dels projekt, som ej påbörjats men redan inplanerats i tiden och slutligen ett inte obetydligt antal planerade projekt som ännu ej tidsdimensionerats.[13] Vad som skiljer de två förstnämnda kategorierna från den sista är att dessa projekt normalt redan beslutats, att medel anslagits för deras förverkligande, att åtaganden i samband med detta förverkligande redan gjorts eller att befogenheter att göra sådana åtaganden delegerats nedåt i företagets organisation och att projekten inkorporerats som förutsättningar i företagets totala planering (produktion etc.). Den tredje kategorin, som jag själv skulle vilja kalla företagets "investeringsreserv", är däremot mer löst bunden till företagets övriga planering. Det enda man vet är att projekt ur denna reserv undan för undan fixeras i tiden och inarbetas i företagets löpande totalplanering.[14]

Även om dessa erfarenheter gäller stora industriföretag har man all anledning att förmoda att en liknande ordning, om än kanske mindre distinkt och formaliserad, skulle framträda vid ett studium av små företag eller företag inom andra branscher (handel, transportväsen etc.).

Den observation man till att börja med skulle vilja göra är att de investeringsprojekt, som i första hand träffas av ekonomisk-politiska åtgärder är de som innefattas i investeringsreserven, och att vad som framför allt påverkas är den takt varmed projekt ur reserven inlemmas i en mer bunden tidsplan. Det finns mycket, som talar för att endast kraftiga ekonomisk-politiska incitament kan åstadkomma omstruktureringar i den del av företagens tidsbundna investeringsprogram som direkt sammanhänger med deras produktionsplanering; övervägande av detta slag leder fram till det lämpliga i att betrakta avgiftssystemets effekter utifrån två olika extremfall; nämligen en rent prohibitiv avgift av 1967/68 års typ, som kan förväntas leda till drastiska inskränkningar även i de mest tidsbundna planer och en mer moderat avgift vars effekter inskränker sig till investeringsprojekt vars exakta tidsplanering är öppen vid åtgärdernas insättande.

c) Den prohibitiva avgiften

Anskaffningen av kapitalvaror i samhället avser att tillgodose många olika användningar eller behov; produktion av en mång-

[13] Jfr på denna punkt Eliasson (1965, s. 45 ff).

[14] Den planeringsgång, som skisserats ovan var ett genomgående mönster hos de amerikanska och svenska industriföretag, som författaren under 1969 haft tillfälle att intervjua angående deras planeringsrutiner. Se även Eisner, R. *Determinants of Capital Expenditures, an Interview study,* University of Illinois Bulletin, Urbana Illinois, 1956.

fald olika varor eller tjänster. Om önskemålet är att reducera den totala anskaffningen av kapitalvaror till en viss nivå kan detta naturligtvis mycket väl tänkas ske genom en prohibitiv avgift, som tillfälligtvis helt stoppar uppförandet av en viss typ av produktionskapital och där investerarna inte ges något annat val än att vänta. Ett sådant beslut måste naturligtvis fattas på grundval av en mycket ingående värdering av angelägenhetsgraden av de produktionsresultat, som därmed kommer att skjutas på framtiden eller möjligen helt stoppas. Detta är en värdering, som knappast kan kommenteras eller bedömas utifrån några allmänekonomiska synpunkter. Om man ser till det enda meningsfulla syftet med en sådan åtgärd, nämligen att friställa resurser för att tillgodose andra ur samhällets synpunkt för tillfället mer angelägna ändamål, blir däremot problemet tillgängligt för analys. Om nämligen resurserna (arbetskraft, råmaterial etc.) på kort sikt är mycket hårt bundna till den speciella kapitalvaruproduktion, som nu stoppas, kommer ej heller något meningsfullt resultat att kunna uppnås. Investeringsavgiften 1967/68 gällde en typ av byggnadsproduktion där större delen av produktionsfaktorerna relativt omgående kunde insättas i annan produktionsverksamhet, i detta fall speciellt bostadsbyggande. Detta var dock ett ganska renodlat och överblickbart fall. Normalt torde möjligheterna med hårt selektiva insatser av detta slag i konjunkturstyrande syfte vara begränsade, bl. a. av den anledningen att produktionsfaktorernas rörlighet mellan olika sysselsättningar och geografiska regioner på kort sikt är begränsad och under alla omständigheter svåröverblickbar.

d) En moderat avgift

Som jag redan tidigare poängterat är våra möjligheter i dag att kvantifiera den investeringsneddragande effekten av en generell investeringsavgift av bestämd höjd ytterst begränsade när man rör sig i intervallet mellan en låg eller moderat och en hög prohibitiv (effektiv) avgiftssats. Jag skall här till att börja med föra en argumentation som bl. a. talar för att valfriheten i praktiken är begränsad till endera av extremfallen, *om åtgärden huvudsakligen är av stabiliseringspolitisk karaktär och man önskar undvika okontrollerade selektiva effekter*. Resultatet blir då att man samtidigt får nöja sig med relativt små investeringsinskränkningar totalt på grund av investeringsavgiften. Om mera omfattande temporära inskränkningar i samhällets investeringsverksamhet åsyftas blir följden den att man måste sätta in kompletterande ekonomisk-politiska åtgärder. Om man däremot är beredd att temporärt ta vissa selektiva effekter blir utgångspunkten för analysen en annan.

Det första argumentet bygger i huvudsak på följande antaganden. För det första måste en moderat avgift vara relativt generell för att få uppskattningsbara effekter på resursefterfrågan. Man har för det andra anledning att vänta sig att det finns ett tröskelvärde, som bestäms av företagens eller snarare investerarnas efterfrågesituation och räntabilitetskrav, över vilket en avgift automatisk kommer att betraktas som prohibitiv och leda till drastiska inskränkningar i *individuella* företags investeringsverksamhet. Om man betraktar de mycket varierande efterfråge- och lönsamhetslägen, som gällt för olika näringsgrenar eller undergrupper av näringsgrenar under långa perioder, har man för det tredje anledning att vänta sig att en avgiftssats, som sätts över en nivå, som jag fortsättningsvis kommer att löst beteckna som "moderat", snabbt kommer att verka som en prohibitiv skatt på investeringar i vissa delar av svenskt näringsliv. Detta är en direkt konsekvens av att det tar lång tid för resurser att omfördelas till de mest räntabla och effektiva näringarna i samhället och att samhället ofta medvetet och av olika skäl bidrar till att konservera resurser i näringar med relativt sett dålig lönsamhet. Man har därför anledning att vänta sig att en investeringsavgift, som sätts över något visst tröskelvärde, kommer att få en inte obetydlig selektiv genomslagskraft. Till detta kommer att vi för närvarande ej har till-

räcklig information för att bedöma var dessa selektiva verkningar kommer att inträffa. Det förefaller rimligt att utgå ifrån att övervägande av detta slag varit avgörande för statsmakternas beslut att de gånger mera generella investeringsavgifter tillämpats (1951—53 och 1955—57) hålla dessa avgifter så pass låga att deras selektiva effekter så långt man i efterhand kan bedöma blivit moderata.

En avgift över vad vi kallat en moderat nivå skulle under alla omständigheter knappast lämna något val åt många av "företagen att noggrannare pröva räntabiliteten av ifrågasatta investeringar och underlåta eller uppskjuta de minst angelägna och lönsamma" (prop. 1955: 36, s. 15). Utifrån ett mer långsiktigt perspektiv kan det naturligtvis hävdas att en dylik, kraftigt selektiv påverkan är just vad man kan önska i syfte att nå en bättre fördelning av samhällets resurser.

Finns det nu några möjligheter att bestämma hur högt den moderata avgiften kan sättas? Vi skall försöka oss på en mycket enkel kalkyl som bygger på vissa beräkningar över avkastningen på eget kapital i svensk verkstadsindustri. En någorlunda stabil nivå ex post på ca 10 procent före skatt har observerats för perioden 1955—1965.[15]

Avkastningen på eget kapital påverkas av hur verksamheten finansierats. Om en del av finansieringen skett externt till en skuldränta, som ligger under avkastningen på totalt arbetande kapital, kommer avkastningen på eget kapital att i motsvarande mån höjas. Investeringsverksamhetens finansiering har därför även den en viss effekt på relationen mellan den nominella avgiftssatsen och den effektiva avgiftssats, som investeraren har att ta hänsyn till. Vi bortser dock i fortsättningen från detta.

Vi antar nu att det *förväntade* bidraget till avkastningen på eget kapital är det mått investeraren utgår ifrån i sin bedömning av om ett investeringsprojekt skall verkställas och när. Vi startar vår diskussion från den uppskattning för verkstadsindustrin, som givits ovan. Vi måste därvid för det första komma ihåg att denna uppskattning utgör ett medelvärde som bestämts ex post. Det omfattar ett stort antal individuella företag, som ligger både över och under denna nivå. För det andra kan man förmoda att avkastningsanspråken ex ante (förväntningarna, som de inkorporerats i företagarens kalkyl) ligger över nämnda ex post resultat. För det tredje gäller att avkastningen ex post tar hänsyn till totalt arbetande kapital; såväl byggnader som maskiner och omsättningskapital. För det fjärde, slutligen, kan man vänta sig att lönsamhetsresultaten i verkstadsindustrin ligger något högre än motsvarande resultat i industrin sett som helhet, och framför allt högre än i vissa lågräntabla branscher, som t. ex. textilindustrin.

Låt oss anta att en företagares kalkylräntekrav ex ante är 10 procent och att han med säkerhet väntar sig att nå minst detta resultat. Han väntar sig en avkastning, som i dag kan nuvärderas till 12 procent och han bedömer sig ha en god chans att få hela 15 procent. Låt oss vidare anta att avgiftsbeläggningen endast gäller byggnadsinvesteringar. Investeringsprojektets totalkostnad sätts till K. Andelen x därav utgör byggnadsinvesteringar eller snarare den avgiftsbelagda delen. Vi önskar ge vårt avkastningsmått samma tidsdimension som den ovan angivna uppskattningen för verkstadsindustrin utan att därför inveckla oss i alltför mycket symbolik och betecknar därför den av företagaren som mest sannolika betraktade nettointäkten i medeltal per år (nuvärderad) från en investering av K kronor i dag med V.[16] Vi har då:

$$\text{(Förväntad avkastning före avgift)} = \frac{V}{K} = 0{,}12.$$

[15] Dessa beräkningar har utförts inom ramen för författarens pågående IUI-studie: Förväntningsbildning, Räntabilitet och Tillväxt. Resultatet för verkstadsindustrin har återgivits i en nyligen publicerad delstudie. Se Eliasson; Räntabilitet och finansiering i sex svenska varv under en 20-årsperiod (diagrammet sidan 195), bilaga till Ekström; *Varvsindustrins Problem* (IUI), Stockholm 1970.

[16] och (Obs!) efter hänsyn till kapitalkostnader före avgift. Avkastningsmåttet kan verka

Antag nu att x av K beläggs med en *effektiv* avgift på s (procent/100). Nuvärdet av intäkterna netto per år (V) påverkas ej. Däremot måste nu från V dras den löpande avskrivningen (första årets) av den ökade investeringskostnad som följer av avgiften. Investeringens livslängd antas vara N år. Företagarens kalkyl får nu följande utseende.

(Förväntad avkastning efter avgift) =

$$= \frac{V - \frac{sxK}{N}}{xK(1+s)+(1-x)K} = \frac{0{,}12 - \frac{sx}{N}}{xs+1}.$$

Om den avgiftsbelagda byggnadsandelen är 100 procent (x = 1), livslängden 50 år (en byggnad) och den effektiva avgiftssatsen är 10 procent (s = 0,10), sänks den förväntade avkastningen från 12 till 11 procent (0,12/1,1). Om investeringen i stället är en maskininvestering med 5 års livslängd blir effekten något kraftigare och medelavkastningen sänks från 12 till drygt 9 procent.

Om företagaren tror mycket starkt på sin kalkyl före skatt eller om han är beredd att rucka något på sitt kalkylräntekrav och om *avgiften förväntas bli bestående för överskådlig tid framöver,* kommer han antagligen att verkställa investeringen oberoende av avgiften i byggnadsfallet. Den *effektiva* avgiften måste höjas till *ca 17 procent* vid livslängder på 50 år för att den förväntade avkastningen efter avgift skall sjunka till 10 procent. Motsvarande effektiva avgift i maskininvesteringsfallet (5 års livslängd) är circa 7 procent. Om byggnadsinvesteringen endast utgör 50 procent av K (x = 0,5) och om avgiften sätts till 10 procent, påverkas lönsamheten knappast alls (avkastningen sjunker från 12 till *11,4* procent). Tydligt är att avgiftens investeringsneddragande effekter bör öka ju fler investeringskategorier avgiftsbeläggningen omfattar och ju kortare livslängd investeringarna har. En kombinerad avgift på både maskin- och byggnadsinvesteringar bör därför ge en avsevärt kraftigare effekt än en avgift endast på byggnadsinvesteringar.

e) Tidsperspektivet — lönar det sig att vänta?

Vad som sagts ovan behöver dock inte innebära att företagen ej företar omläggningar i tidsplaneringen av sin investeringsverksamhet. Avgörande blir här den tidsperiod avgiftsbeläggningen gäller. Även om ett eller flera projekts förväntade lönsamhet endast påverkas obetydligt, har företagen (investeraren) fortfarande anledning att ställa sig frågan om det lönar sig att vänta i den nya situation, som uppkommit i och med avgiftsbeläggningen.

1952—53 och 1955—57 års investeringsavgifter skilde sig i ett väsentligt avseende. Vid det första tillfället fastställdes avgiftsperioden från början (december 1951) till 2 år. Vid det andra tillfället gällde avgiften endast ett år i taget och riksdagsbeslut om avgiftsperiod fattades alltså 3 gånger. (Januari 1955, december 1955, november 1956.) Den beslutssituation investerarna (företagarna) ställdes inför var alltså väsentligt olika vid de två tillfällena. Vi betraktar nu endast investeringsobjekt, som företagaren enligt den kalkyl som presenterats ovan bedömer som räntabla *i dag* även efter avgiftsbeläggning av en del av eller hela kostnaden. Problemet gäller nu, som nämnts, att besluta *om det lönar sig att vänta* tills dess avgiftsbeläggningen upphört. Ett specialfall av denna beslutssituation blir då en avgift som förväntas bli permanent eller gälla för en längre period[17] för en viss investeringskategori och/eller för ett visst geografiskt område.

något obekant. Observera att det ej anger den traditionella relationen mellan kapitalvärdet av en investering nuvärderat och anskaffningskostnaden (den s. k. kapitalvärdekvoten). Denna skulle normalt ha antagit värden större än 1. V förutsätts definierad så att hänsyn tagits till förväntade inbetalnings- och utbetalningsströmmar under projektets hela livslängd, varefter en periodisering på årsbasis företagits. V/K kan därför betraktas som medelförräntningen per år på insatt kapital. För ovanstående diskussion behöver vi ej gå in på den exakta definitionen av V. Jfr på denna punkt bifogade exkurs.

[17] eller, exempelvis, alltid gälla för byggnadsinvesteringar som utförs under en viss bestämd del av året ("en säsongutjämningsavgift").

Avgörande för hur väntebeslutet utfaller blir en jämförelse mellan förändringen av nettointäktens nuvärde (i dag) vid en förflyttning av investeringsprojektets startdatum framåt i tiden och avgiftens nukostnad (i dag).

Om avgiftsperioden en gång för alla bestämts och investeraren också uppfattar beslutet som fixerat är därmed kostnadseffekten given. Om den beslutade avgiftsperioden sträcker sig över flera år och det nominella värdet på V *ej förändras eller om det minskas* vid förflyttning framåt i tiden blir det naturliga beslutet att påbörja projektet oberoende av avgiften om lönsamheten efter avgift (i dag) betraktas som tillfredsställande och att skrinlägga projektet om lönsamheten ej betraktas som tillfredsställande. Som ett exempel på denna typ av avgift kan man hänvisa till omsen på investeringsvaror som infördes 1960. En kalkyl av det slag, som skisserats i föregående avsnitt torde i så fall ligga till grund för beslutet.

Vid en temporär avgiftsbeläggning kan det löna sig att vänta, och avgörande blir då hur dagsvärdet av V[18] påverkas vid en förskjutning framåt i tiden. Det naturliga är att vänta sig att det ej påverkas alls eller att det minskar i värde. Om dagsvärdet av V ökar vid framflyttning av investeringsprojektet i tiden skulle detta sannolikt innebära att det vore lönsamt att vänta även utan avgift.[19] En generell behandling av hur V påverkas är en mindre meningsfull uppgift. Man bör kunna utgå ifrån att situationen varierar högst avsevärt från projekt till projekt. En avgift kommer i så fall att verka selektivt inom ramen för den investeringskategori som avgiftsbelagts. Under högkonjunkturförhållanden kan man vänta sig att finna kortsiktiga projekt med mycket hög avkastning, där värdet i dag av V praktiskt taget helt beror av efterfrågesituationen i dag. Om projektet flyttas framåt i tiden kommer V att reduceras avsevärt. Projektets nettointäktssilhuett är med andra ord beroende av kalendertiden och det lönar sig ej att vänta. En avgift med syfte att förhindra verkställandet av sådana kortsiktiga, högräntabla projekt måste då sättas mycket högt. Ju längre period avgiften skall gälla[20], desto starkare blir benägenheten att omedelbart påbörja projektet trots avgiften.

Den enda någorlunda generella slutsats man kan dra i detta sammanhang är att om man önskar snabbt uppnå en kraftigt investeringsneddragande effekt oberoende av vilka typer av projekt som träffas, och om man utifrån en realistisk konjunkturbedömning väntar sig en långvarig högkonjunktur och därför beslutat en avgift för säg mer än ett år, så torde en från början hög och med tiden successivt nedtrappad avgift ge det bästa resultatet i så måtto att det blir lönsamt för ett större antal investerare att åtminsone vänta en kortare tid med vissa projekt.[21] I en exkurs till denna bilaga redovisas vissa kalkylfall, som avser att visa hur högt en avgift minst måste sättas för att det under olika räntabilitetsförutsättningar skall vara lönsamt för investeraren att vänta tills avgiften upphört att gälla.

f) Likviditetseffekter

Hittills har vi endast betraktat avgifts- och subventionssystemet utifrån dess kostnads- och räntabilitetspåverkande effekter. Där finns också en likviditetsaspekt att ta hänsyn till. Som vi redan tidigare poängterat kan likviditetshänsynen naturligtvis transformeras om i en kostnads-intäktsfråga. Vid exempelvis en kalkyl över lönsamheten av att utnyttja sin IF vid ett frisläpp kan det ur vissa synpunkter vara naturligt att betrakta de från spärrkonton lösgjorda medlen som en intäkt.[22] I kalkylen får dessa

[18] Dvs. nuvärdet V vid en senare tidpunkt.

[19] Naturligtvis finns där obestämda fall vid små förändringar uppåt eller nedåt i dagsvärdet av V. Vi bortser från dessa.

[20] *eller* ju längre investerarna väntar sig, att en *officiellt* temporär avgift skall bli bestående (vilket ger samma resultat).

[21] Jfr detta "förslag" med 1960 och 1961 års arrangemang i syfte att stimulera till 100-procentiga avsättningar till spärrade investeringsfondskonton. Skatteförmånerna berodde här på tidpunkten för insättningen i riksbanken.

[22] Johansson—Edenhammar (1968) och Eliasson (1965, s. 18 ff).

då en helt avgörande betydelse för lönsamheten av att utnyttja IF. Nu kan man naturligtvis fråga sig om det verkligen är denna lönsamhetsförbättring, som är den avgörande faktorn, eller om den ökade tillgången på likvida medel spelar en självständig roll. Forskare har ibland tagit ställning för endera av de renodlade räntabilitetsrespektive likviditetsfaktorernas avgörande betydelse med argumentet att den andra är irrelevant, och kontroversen lever fortfarande kvar inom investeringsteoribildningen.[23] Den empiriska forskningen har heller ej givit några klargörande besked, och detta är väl egentligen precis vad man har anledning att vänta sig, eftersom de två begreppen är så invävda i varandra.

När det gäller de investeringsavgiftsarrangemang som prövats under efterskrigstiden kan man dock peka på åtminstone två olika varianter vad likviditetskonsekvenserna beträffar.

Vid 1952—53 och 1955—57 års avgifter gällde att avgiften skulle erläggas i efterhand i samband med nästföljande års taxering. Om man kan göra troligt att det är likviditetsfaktorn, som spelar den avgörande rollen för företagets beslut om senareläggning av investeringen, måste detta arrangemang ha medfört en mycket dålig tidsplacering av avgiftens effekter. Eftersom en stor del av anläggningskostnaden normalt får räknas som säkerhet för lånefinansiering kan man inte utan vidare bortse från likviditetseffektens betydelse vid byggnadsinvesteringar. Denna skall ställas i relation till byggherrens egen "kontantinsats", ej till hela investeringsbeloppet. Vid den selektiva avgiften 1967/68 föreskrevs inbetalning av preliminär avgift före byggnadsarbetenas igångsättande.

Återigen är det dock viktigt att komma ihåg att om avgifter av 1952—53 och 1955—57 års slag haft noterbara likviditetseffekter bör samma sak även gälla för de prisstegringar på kapitalvaror, som likaledes inträffat under samma period. Dessa prisstegringar och de effektiva avgiftssatserna torde ha varit av fullt jämförbar storleksordning. Det är möjligt att ett argument av detta slag är fullt lika rimligt som motsvarande räntabilitetsresonemang i föregående avsnitt. En icke förväntad uppblåsning av ett företags totala kapitalbudget med 5—10 procent på grund av prisstegringar och 5—10 procent på grund av investeringsavgiften kan mycket väl tvinga till vissa inskränkningar om finansieringen inte kan ordnas. Det är dock härvid återigen viktigt att komma ihåg att denna likviditetsmekanism fungerar på ett annat sätt än om traditionella räntabilitetsöverväganden varit avgörande. Förutom den redan nämnda omständigheten att under 50-talets arrangemang avgiftsvapnets tidsprecision vad likviditetseffekterna beträffar kraftigt avtrubbats inträffade också en motsvarande avtrubbning vad gäller selektionen av typ av investeringsprojekt. Om avgiftens kostnadshöjande effekt av företagen bedöms som negligibel kan man mycket väl tänka sig att de i stället för att inskränka på maskin- och byggnadsinvesteringarna väljer att göra motsvarande inskränkningar på annat håll. Ett generellt avgiftssystem befrias alltså ej från selektiva effekter om det råkar vara så att likviditetsöverväganden utgör den dominerande beslutsfaktorn. Om så är fallet kommer företag med god likviditetsberedskap och god tillgång till kreditmarknadens resurser att gynnas.

5 *Allokeringseffekter*

a) Selektionseffekter

Ett förhållande som klart framgått ur den tidigare diskussionen är att det blir svårt för att inte säga omöjligt att organisera ett effektivt direkt investeringsavgiftssystem, som ej har selektiva effekter. Denna selektionseffekt gäller inte bara individuella projekt inom företaget och inom den avgiftsbelagda kategorin utan verkar även mellan företag och näringsgrenar. Endast om den nominella avgiftssatsen sätts mycket lågt kan dessa selektionseffekter begränsas, men då reduceras också samtidigt avgiftssystemets totala investeringsbegränsande potential.

[23] Eliasson (1967, Bilaga 1).

Den avgörande slutsats, som följer ur dessa överväganden, är att ett *effektivt, generellt* stabiliseringspolitiskt medel knappast kan konstrueras, utan att dess användning samtidigt får mer eller mindre långtgående strukturomvandlande bieffekter. Ur vissa synpunkter kan dessa långsiktiga biverkningar i sig naturligtvis betraktas som någonting önskvärt i så måtto att konjunkturpolitiken bidrar till att resurser (under högkonjunkturår) reserveras för de lönsammaste investeringsprojekten och därvid till en ur "begränsat rationell" synvinkel "bättre" fördelning av samhällets resurser. Problemet är att en stabiliseringspolitik, som endast litar till ett eller ett fåtal medel (exempelvis endast en investeringsavgift) kan ge nog så drastiska omedelbara selektionseffekter, om en önskad total investeringsinskränkning skall uppnås. Om statsmakterna ej vill ta dessa selektionseffekter inom ramen för stabiliseringspolitiken innebär detta i sin tur att en selektiv stabiliseringspolitik (flera medel) måste tillgripas och att stabiliseringspolitiken medvetet ej systematiskt sållar näringslivets investeringsprojekt efter renodlade privatekonomiska räntabilitetskriteria. Överväganden av detta slag måste ha legat till grund för den högst mångfasetterade stabiliseringspolitik, som förts under hela efterkrigstiden, varvid investeringsavgifterna endast utgjort ett av många inslag.

Det finns även flera skäl mot en renodlad gallring av investeringsprojekt enligt privatekonomiska räntabilitetskriteria med hjälp av exempelvis avgiftsinstrumentet. Man har från fältstudier[24] kunnat observera att företag, som tillämpar formella kalkyler som (partiellt) underlag för investeringsbesluten ofta ställer lägre räntabilitetskrav på långsiktiga investeringar än på kortsiktiga, kortlivade investeringar. Ett exempel härpå skulle vara de kalkylkrav, som tillämpas vid investeringar i skogens återväxt jämförda med mindre rationaliseringsinvesteringar i en massafabrik. Liknande exempel kan även hämtas från en jämförelse mellan stora kapitalkrävande projekt, som innefattar uppbyggnaden av hela anläggningskomplex, och mindre ersättningsinvesteringar i gamla fabriker. Många skäl kan anföras för att detta är ett mycket rationellt beteende, bl. a. det faktum att osäkerheten vid mycket långsiktiga satsningar är så stor att besluten ej på ett meningsfullt sätt låter inordna sig i en enkel numerisk kalkyl. En stabiliserings- eller strukturpolitik som tvingar företagen att över längre perioder förkorta sina planeringshorisonter och hårdhänt sålla bort osäkra och kanske lågräntabla långsiktsprojekt skulle därför kunna få högst ogynnsamma konsekvenser för näringslivets utveckling.

b) Resursomfördelningseffekter

Där finns även en kortsiktig allokeringseffekt att beakta i samband med konjunkturpolitiken. En ekonomisk politik, som riktar sig mot efterfrågan på investeringsvaror måste ha till syfte att dämpa den härledda efterfrågan på de faktorer som producerar dessa investeringsvaror och därmed hejda en uppskruvning av dessa faktorers ersättning och/eller att friställa resurser för annan produktion. Vi har redan påvisat att en generell avgiftspolitik, som riktar sig mot en viss investeringskategori, kan ge mycket selektiva effekter på investeringsefterfrågan. Men där finns ytterligare ett led att beakta, nämligen hur den härledda efterfrågan på produktionsfaktorer påverkas. Den produktionsfaktor man väl här närmast tänker på är arbetskraften. Maskiner och inventarier kan lätt förflyttas någorlunda oberoende av beställarens och producentens geografiska belägenhet. Den selektionseffekt "i andra ledet" som här kan uppstå gäller närmast specialiseringsgraden i kapitalvaruindustrierna och den utsträckning i vilken dessa är hårt knutna till investerarnas produktionsinriktning. På denna punkt har vi en ytterst begränsad kunskap att falla tillbaka på. På byggnads- och anläggningssidan har vi förutom specialiseringsgraden även att ta hänsyn till produktionsresursernas på kort sikt hårda geo-

[24] Se exempelvis O. Renck, *Investeringsbedömning i några svenska företag*, Stockholm 1967, s. 79—83 och s. 113—116.

grafiska bindning. Man kan mycket väl tänka sig en generell avgift på byggnads- och anläggningsinvesteringar, som mycket selektivt träffar efterfrågan på dessa kapitalvaror i vissa geografiska områden. Det förefaller mycket rimligt att utgå ifrån att lönsamma företag med goda framtidsutsikter företrädesvis ligger i expansiva storstadscentra, exempelvis Mälardalen, Malmö- och Göteborgsområdena, där byggnads- och anläggningsverksamheten överhuvudtaget är hög och relativt oberoende av konjunkturförloppet. En sannolik följd är att dessa industrier samtidigt är relativt okänsliga för en "moderat" investeringsavgift medan lågräntabla företag, som är lokaliserade till mer eller mindre kroniska undersysselsättningsområden, träffas hårdast av avgiftsbeläggningen.

Vi kan på denna punkt relatera vissa empiriska resultat från det generella investeringsfondsfrisläppet 1962/63. Problemet var här visserligen det omvända — byggnads- och maskininvesteringar stimulerades via en skattesubvention — men selektionseffekten var inte desto mindre framträdande.[25] De expansiva Malmö- och Göteborsregionerna lämnades i stort sett opåverkade av 1962/63 års konjunkturnedgång. Samtidigt resulterade det generella fondfrisläppet i att en "oproportionerligt" stor andel av effekterna på byggnadsverksamheten lokaliserades just dit medan exempelvis endast ett fåtal investeringsfondsprojekt genomfördes i norrlandslänen. Återigen bör dock påpekas att detta selektiva resultat av en generell stabiliseringspolitik kan vara önskvärt i ett mer långsiktigt perspektiv. Omvändningen i det generella avgiftsfallet under en högkonjunktur kan dock vara att en lokal arbetslöshet skapas i vissa geografiska områden samtidigt som överefterfrågan på arbetskraft inom byggnadssektorn endast obetydligt dämpas på andra håll. På grundval av vad som tidigare sagts har vi anledning att tro att denna fördelningseffekt skall bli mer framträdande ju högre den generella avgiften sätts.

c) En avgift på faktorinsatsen

Vi har redan tidigare ägnat stor uppmärksamhet åt den bas på vilken den nominella avgiften skall beräknas. Det förtjänar här i allra högsta grad att påpekas att om syftet med en investeringsavgift i första hand är att påverka den härledda efterfrågan på en viss faktorinsats i kapitalvaruproduktionen (exempelvis arbetskraften) — vilket förefaller rimligt — snarare än att påverka uppbyggnaden av produktionskapitalet i sig, så ligger det betydligt närmare till hands att avgiftsbelägga insatsen av denna speciella faktor i investeringsprojektet (exempelvis lönesumman) i stället för att som hittills praktiserats lägga avgiften på hela investeringsbeloppet. Vad beträffar omsens tillämpning på byggnadsinvesteringar var ju arrangemanget det omvända; omsen räknades endast på materialinsatsen. Byggnadssidan erbjuder i detta hänseende betydligt bättre möjligheter än maskinsidan, eftersom faktorinsatsernas relativa andelar i produktionskostnaden lätt kan separeras. Med detta arrangemang kan avgiftssatsen sättas betydligt högre än tidigare utan att selektiva effekter mellan företag och näringsgrenar uppstår. Dessutom erhåller man åtminstone på sikt en positiv bieffekt i så måtto att detta arrangemang stimulerar till rationaliseringar och en mer kapitalintensiv byggproduktion. Där kvarstår dock fortfarande den selektiva bieffekten att den mer hantverksmässiga byggproduktionen under detta arrangemang träffas hårdast; en bieffekt som dock kan vara önskvärd om man förutom en stabiliseringspolitisk dämpning av totala efterfrågan på arbetskraft även önskar gynna viss kapitalintensiv byggnadsproduktion exempelvis bostadsbyggandet (flerfamiljshus) och industribyggandet.

6 *En fonderingsavgift*

Svårigheterna att tillämpa avgiftsvapnet under en långvarig högkonjunktur och medlets selektiva bieffekter om avgiften sätts

[25] Se Eliasson, *Investment Funds in Operation* (Konjunkturinstitutet), Stockholm 1965, Chapter III: 3.

över vad vi kallat en moderat avgift har tidigare anförts mot den renodlade investeringsavgiften som ett konjunkturpolitiskt styrinstrument av byggnadsinvesteringarna. Vi skall avslutningsvis helt kort diskutera en variant på avgiftsvapnet som ger styrmedlet något mer "mjukhet" i användningen och samtidigt något annorlunda bieffekter; nämligen en *fonderingsavgift*. En variant på detta arrangemang (investeringsfondssystemet) finns som nämnts redan i vår konjunkturpolitiska arsenal.

Det har redan poängterats att ett avgiftssystem har såväl räntabilitets- som likviditetseffekter och att det är ganska svårt att utan vidare avgöra vilka som är de mest betydelsefulla vad gäller de direkt neddragande effekterna på investeringsverksamheten. Där gäller ytterligare att ett avgiftsarrangemang, som i stället för att innebära en definitiv inbetalning till statsverket, i stället innebär en tillfällig *fondering* av avgiftsbeloppet har stora likheter med ett traditionellt avgiftsarrangemang. ***Ju längre den påtvingade fonderingen gäller desto mindre värde för företagen får de fonderade medlen i dag och desto mer karaktär av en traditionell avgift får fonderingen.*** Detta gäller i högre grad ju hastigare inflationen sänker pengarnas realvärde och ju lägre ränta (eventuellt nollränta) som får räknas på de fonderade medlen. Fonderingsavgiften representerar därför det generellare begreppet och en renodlad avgift kan definieras som en evig fondering till nollränta. Den kostnadshöjande faktorn i ett fonderingssystem blir samtidigt både mer svårkontrollerad och svårmotiverbar för investeraren. Argumentet för en fonderingsavgift skulle därvid vara att vissa selektiva bieffekter dämpas i förhållandet till ett rent avgiftsarrangemang och att man kan få ett mjukare anpassbart ekonomiskt politiskt medel, dvs. fler strängar att spela på.

Vad man förlorar jämfört med det rena avgiftsvapnet är graden av precision. Ju mindre investeraren betraktar fonderingsavgiften som en kostnadshöjning, dvs. ju mer karaktär av en tillfällig likviditetsminskning den får för honom, desto lösare blir bindningen till det speciella investeringsprojekt fonderingsavgiften avser. Om detta projekt betraktas som mycket angeläget, om investeraren är mycket likvid och/eller om han har gott om andra mindre angelägna projekt, desto större är sannolikheten att han trots fonderingsavgiften genomför projektet. Han kan därvid tvingas till inskränkningar någon annanstans i sin investeringsplan. Den omständigheten att investeraren härvid lämnas ett något friare val mellan projekt måste otvivelaktigt betraktas som en fördel även om aktivitetsinskränkningen inträffar utanför det avgiftsbelagda området. *Argumentet är alltså* att vid lika avgiftssats så kommer den rena avgiften att ge den starkast direkt riktade effekten; däremot inte nödvändigtvis en starkare totalt aktivitetsinskränkande effekt. Samtidigt kan man sätta fonderingsavgiften *högre* utan att den blir prohibitiv i räntabilitetshänseende, eftersom deponeringsavgiftens kostnadseffekt endast är en del av de deponerade medlen; nämligen vad dessa förlorar i realvärde under deponeringstiden samt utebliven förräntning. Vad man förlorar i riktad precision kan man dessutom vinna åter i form av samtidiga indirekta aktivitetsinskränkningar. Under en högkonjunktur är detta normalt en i allra högsta grad önskvärd bieffekt. Samtidigt spärras likvida medel, som sedan släpps fria när konjunktursituationen förändrats till det sämre.

Det faktum att byggnader och anläggningar enligt etablerad och lagstiftad kreditmarknadspraxis dessutom som säkerheter bildar underlag för lånefinansiering gör att ett fonderingsarrangemang torde visa sig speciellt verkningsfullt just vid denna typ av investeringar.

Nackdelen med fonderingssystemet är återigen att det gynnar stora och likvida företagare relativt de små erfarenhetsmässigt mer kreditmarknadsberoende investerarna. Det torde vara mer undantag än regel att likviditetsposition och framtida räntabilitetsutsikter sammanfaller hos individuella företag i de korttidssammanhang det här

är fråga om. Utsorteringen av investeringsprojekt vid en fonderingsavgift kommer därför att ske efter en blandning av likviditets- och räntabilitetskriteria.

En annan nackdel med fonderingsarrangemanget som också träffar småföretagen är att om investeringen genomförs trots avgiften har man anledning att vänta sig att det i små företag eller hos enskilda företagare inte finns några ytterligare investeringsprojekt att finansiera när depositionsavgiften återbetalas. Detta förhållande i sin tur väcker frågan om de återbetalade medlen bör låsas till en framtida användning.

En påtaglig fördel med deponeringsavgiften framträder dock vad beträffar tidsdimensioneringen av dess användning. Problemet med den rena avgiften var att dess effekt avtog kraftigt ju längre period den avsåg att vara i kraft. Det hjälpte knappast att avgiften förlängdes år från år allteftersom de konjunkturbevakande myndigheterna fick tillfälle att aktualisera sin konjunkturbedömning. Ett sådant stegvis arrangemang satt i system skulle snart innebära att investerarna "lärde sig" att betrakta även temporära avgifter som långvariga. En ren avgift kräver därför någon form av definitiv bindning i förväg vad avser varaktigheten för att kunna bli effektiv. Om den i förväg annonserade avgiftstiden för säkerhets skull tas till i överkant, krävs som vi har visat höga avgifter för att den önskade investeringsindragningen skall åstadkommas.

Deponeringsavgiften ger här den fördelen att kunna sättas högre utan att kostnadseffekterna blir prohibitiva. Dess verkan förstärks mot konjunkturfasens kulminationsskede när likviditetseffekterna erfarenhetsmässigt är mest kännbara för företagen. Till detta kommer dessutom möjligheten att variera såväl återbetalningens tidsplacering som form. Det torde för det första vara lättare att *stimulera* företagen att senarelägga vissa byggnadsinvesteringar om depositionsavgiften kombineras med någon form av bindning från myndigheternas sida att återbetalning skall ske på ett mycket tidigt stadium i konjunkturens nedgångsskede. Man löper här naturligtvis den risk som följer med en felbedömning av konjunkturutvecklingen. Det gör man alltid. Men samtidigt befrias man från det officiella ansvar, som otvivelaktigt följer om motsvarande felbedömning resulterar i att en aktiv stimulerande ekonomisk politik insätts, exempelvis ett frisläpp av investeringsfonderna. Den tidsfördröjningsmekanism som är förenad med alla ekonomiskpolitiska åtgärder talar i de flesta fall för att åtgärder bör insättas redan innan de symptom, som skall motverkas fått tillfälle att visa sig. Detta i kombination med de fortfarande mycket primitiva konjunkturdiagnosmetoder som hittills utarbetats förklarar antagligen den långa lista av för sent insatta och ibland direkt destabiliserande åtgärder för att stabilisera konjunkturförloppet, som kan sammanställas från en historisk tillbakablick över västvärldens industriländer.

För det andra gäller att återbetalningsarrangemanget kan göras mycket flexibelt. Byggnadsaktiviteten uppvisar normalt ett säsongmönster som tydligt framträder oavsett vilken konjunkturfas man befinner sig i. Även under en högkonjunktur kan man därför tänka sig att deponerade belopp står till förfogande för byggnation under vintermånaderna. På samma sätt kan man vid en geografiskt ojämnt fördelad byggnadskonjunktur tänka sig ett arrangemang där deponerade avgifter omedelbart kan utnyttjas för investeringar utanför vissa överhettningsområden.

7. *Avslutning*

Ett första resultat, som med stor klarhet framträder ur föregående avsnitts analys är att en generell avgiftspolitik — eller för den delen en generell ekonomisk politik överhuvudtaget — ej kan förväntas ge *neutrala* effekter. Selektionsmomentet stiger vidare med den effektiva avgiftens höjd. Nu behöver detta i och för sig inte innebära ett hinder för avgiftsvapnets användning som ett generellt instrument. Vissa se-

lektiva effekter kan — som påvisats — vara önskvärda och andra kan man utifrån en viss bestämd politisk värdering ändå vara beredd att ta på grund av de fördelar som avgiftsvapnet i övrigt ger.

En av dessa fördelar är att ett *tekniskt väl utformat* avgiftsinstrument när det väl insatts kan förväntas ge snabba och relativt välkontrollerade direkta effekter.

Det är vidare viktigt att komma ihåg att en tillfällig, generell avgiftsbeläggning av all byggnadsverksamhet innehåller ett betydande mått av selektivitet i den bemärkelsen att övrig investeringsverksamhet (maskiner etc.) och övrig ekonomisk aktivitet lämnas opåverkad av avgiftens *direkta* effekter. När det nu trots allt är så att det inte är kapitalvaruproduktionen som sådan man är ute efter att hejda utan den på grund av den höjda efterfrågan på kapitalvaror indirekt höjda efterfrågan på dess produktionsfaktorer, och då framför allt arbetskraft, förefaller det i allra högsta grad naturligt att konstruera ett avgiftssystem som i första hand träffar denna härledda faktorefterfrågan, medan andra komponenter i kapitalvaruproduktionen går fria. Om den åsyftade effekten endast önskas uppnådd i vissa "överhettningsregioner" (exempelvis storstadsområdena) faller det sig också naturligt att begränsa avgiftsbeläggningen till dessa områden. En väsentlig effektivisering av avgiftsinstrumentet i förhållande till tidigare arrangemang uppnås också om avgiftsbeläggningen räknas på den produktionsfaktor (exempelvis arbetskraften) på vilken en överefterfrågan i förhållande till tillgången uppstått, och ej något annat. Den ytterligare fördelen uppnås då att avgiftssatsen kan sättas betydligt högre än som tidigare praktiserats utan att icke önskvärda selektionseffekter uppträder.

Detta argument att rikta avgiften mot en bestämd produktionsfaktor är på samma sätt, som vid avgiftens tidsplanering ett *precisionsargument*. Om avgiften riktas mot ett större mål (hela investeringsbeloppet), som i och för sig kan vara lättare att träffa, löper man hela tiden den okontrollerade risken att stora byggnadsprojekt som i förhållande till totalkostnaden kräver en relativt sett liten arbetsinsats träffas hårdare än mycket arbetsintensiv byggnadsproduktion. Det kan naturligtvis invändas att det fortfarande är tekniskt svårt att isolera arbetsinsatsen i ett byggnadsprojekt även om det är betydligt lättare än vad som gäller exempelvis för maskinprojekt. Härvid är det dock viktigt att komma ihåg att det framför allt är *arbetsinsatsen i byggproduktionen på den plats där byggnaden uppförs*, som man vill hålla nere; ej arbetsinsatsen i tidigare produktionsled. I den mån avgiften därför medför att en del av arbetsinsatsen förläggs till annan ort (ökad prefabricering av byggelement, etc.) än det avgiftsbelagda området har man med andra ord uppnått en önskad bieffekt.

Den hushållning med avgiftsvapnet som en höjd precision av detta slag medför har en ytterligare fördel, som ej tidigare berörts. Förväntat privatekonomiskt lönsamma investeringsprojekt avses helt definitionsmässigt att insättas i en verksamhet vars produkter kan försäljas till relativt generöst tilltagna priser. En kostnadshöjning — här på kapitalsidan — kommer därför här att betydligt snabbare och med mindre motstånd att fortplantas i form av prishöjningar på slutprodukten. Det kan naturligtvis invändas att om dessa prishöjningar får verka fullt ut så kommer så småningom en dämpning av efterfrågan på slutprodukten att åstadkomma en dämpning av den härledda investeringsefterfrågan och i sin tur en dämpning av den (återigen) härledda faktorefterfrågan (arbetskraft). Den tid en sådan process tar innan den fått verka någorlunda fullt ut gör dock ett avgiftssystem, som bygger på en serie länkar av detta slag till ett i allra högsta grad otympligt och i tiden okontrollerbart konjunkturstyrningsmedel. De önskade effekterna kan mycket väl hamna i fel konjunkturfas samtidigt som de icke önskade bieffekterna (prishöjningarna) ändå inträffar.

Det påvisades i ett avslutande avsnitt (avsnitt 6) att man via ett *fonderingsavgiftssystem* i stället för ett rent avgiftssystem kunde mildra och i viss utsträckning sprida

några av de selektiva och icke önskvärda bieffekter som diskuterats, samtidigt som möjligheten fanns att fonderingsarrangemanget i själva verket kunde bli ett effektivare styrmedel speciellt för byggnadsinvesteringarna. I själva verket — påpekades det — är den rena avgiften ett specialfall av en fonderingsavgift, nämligen när fonderingen gäller för evig tid och ingen ränta får räknas på de spärrade medlen. Detta innebar att kostnads (räntabilitets)effekten från en fonderingsavgift endast blir en del av den effektiva avgiftssatsen, en del som bl. a. beror av fonderingstidens längd. De selektiva bieffekter, som inträffar från kostnadssidan, mildras därmed (givet en viss effektiv avgift). Samtidigt — och detta är en nackdel — kommer företag med dålig likviditet (företrädesvis, kan man förmoda, små företag) att träffas hårdast.

Tidsperspektivet var också en faktor som påverkade avgiftsvapnets effektivitet. Vid en som permanent betraktad avgift (exempelvis omsen) ställdes investeraren inför ett antingen-eller-val av den typ som skisserades i avsnitt 4d. Ju kortare tid avgiftsbeläggningen avsåg att vara i kraft, desto mer avgörande blev frågan om det lönade sig att *vänta* med investeringar. Från denna utgångspunkt skulle en från början mycket hög och sedan successivt nedtrappad avgift fungera bäst, varvid höjden fick sättas i relation till den totala tidsperiod, som avgiftsbeläggningen gällde. Ju längre tidsperiod desto högre avgift.

Detta är dock fortfarande en alltför långtgående förenkling. Det återstår fortfarande att göra en i det närmaste perfekt konjunkturprognos, något som ännu ingen lyckats med, speciellt när det gäller konjunkturåterhämtningsfasen. Det kanske kan gå någon gång att förlänga en avgift i ljuset av en ny konjunkturbedömning, men snart har investerarna själva lärt sig, att den officiellt tidsbegränsade avgiften sannolikt kommer att förlängas ytterligare, och anpassar sina investeringsbeslut därefter. Det förefaller oundvikligt att någon form av definitiv bindning i förväg från de konjunkturbevakande myndigheternas sida blir nödvändig; något som framför allt bör tala för vikten av att förbättra konjunkturbedömningstekniken. Nu gäller dock fortfarande att om man bedömt överkonjunkturen i byggnadsbranschen som kortvarig men den i själva verket blir längre än man trott, finns där ju fortfarande fler medel i den konjunkturpolitiska arsenalen än avgiftsvapnet att ta till.

Även här framträder en fördel med ett system med *fonderingsavgifter*. Vi har redan påpekat att en sådan avgift om den gäller för en maximalt tidsbegränsad period och riktas mot faktorinsatsen (lönesumman) kan sättas betydligt högre än en avgift som gäller hela investeringsbeloppet utan att den för den skull blir prohibitiv för mer än en begränsad del av en viss kategori byggnadsprojekt. Om man samtidigt från början väljer en relativt generöst tilltagen fonderingsperiod, men förbehåller sig rätten att *förkorta densamma* och tidigarelägga återbetalningen om konjunktursituationen påkallar det har avgiftsinstrumentet berikats med ytterligare en sträng att spela på. Arrangemanget blir med andra ord en spegelbild av investeringsfondssystemet och det finns mycket som tyder på att de likvida medel som sedan successivt friställs verkar kraftigt stimulerande i konjunkturens nedgångsfas; bl. a. erfarenheterna från IF talar för detta.

8. *Exkurs om tidsdimensioneringsproblemet*

a) Definitioner och förutsättningar

Syftet med denna exkurs är att under förenklande antaganden studera under vilka förhållanden det kan vara lönsamt att tillfälligt vänta med en investering, som belagts med en avgift, men som fortfarande bedöms som räntabel. Ingen hänsyn tas till förekomsten av andra skatter än denna avgift.

Sätt investeringsutgiften till:

$$A(t) = \bar{A}P(t) \qquad (1)$$

$\bar{A}P(0)$ är investeringsutgiften vid tidpunkten 0 osv. $P(t)$representerar ett prisindex för in-

vesteringsvarorna ifråga. Den kalkylmässiga avskrivningen antas vara en konstant andel (ϱ) av investeringens återstående värde. Investeringen ger en viss bruttoavkastning, som utgörs av r (en konstant) multiplicerad med investeringsprojektets återstående värde, dvs. vid varje tidpunkt på investeringsutgiften minus ackumulerade avskrivningar men uppräknad för prisförändringar.

Vi definierar en över tiden konstant kalkylränta i, som i sig förutsätts innefatta hänsyn till såväl *uppgivna alternativa investeringsmöjligheter* (i_K) som riskövervägganden avseende de framtida nettointäkterna (i_r);

$$i = i_K + i_r \tag{2}$$

Värdet av investeringen vid investeringstillfället 0 (nuvärdet) blir då:[26]

$$K(0) = \int_0^\infty A(u)e^{-\varrho u}re^{-iu}du \tag{3}$$

Antag vidare att priset på investeringsvaror stiger med en konstant hastighet ξ varje period, dvs.:

$$P(t) = P(0)e^{\xi t} \tag{4}$$

Prisindex har alltså kopplats till kalendertiden t. Förändringarna har antagits följa ett exponentiellt förlopp över tiden. Det är bland ekonomer vanligt att anta denna funktionsform i syfte att få enkla matematiska uttryck att arbeta med. Även i detta sammanhang finns ej något annat skäl att anföra. Förfarandet ligger i linje med antagandet om en över tiden konstant kalkylränta, som ger samma matematiska funktionsform, när man arbetar med kontinuerliga funktioner.

b) Ett fördelaktighetsmått

Insättning av (1) och (4) i (3) ger kapitalvärdet vid tidpunkten 0 som;

$$K(0) = \bar{A}P(0)r\int_0^\infty e^{(\xi-\varrho-i)u}du \tag{5}$$

Vi kan lösa ut integralen och erhåller då:

$$K(0) = \bar{A}P(0)r\frac{[e^{(\xi-\varrho-i)u}]_0^\infty}{\xi-\varrho-i}$$

För det fall vi kan förutsätta att

$$(\varrho+i) > \xi, \tag{6}$$

vilket är rimligt, gäller att:

$$K(0) = \frac{\bar{A}P(0)r}{i+\varrho-\xi} \tag{7}$$

Antagandet (6) innebär helt enkelt att *summan av* den procentuella avskrivningstakten (ϱ) och kalkylräntan (i) är större än prisstegringstakten ξ (procent).[27]

Vi låter nu lönsamheten av en investering, som görs vid tidpunkten 0, definieras av *kapitalvärdekvoten;*

$$R(0) = \frac{K(0)-A(0)}{A(0)} \tag{8}$$

dvs. av det diskonterade värdet av utbetalningsöverskotten dividerat med investeringsbeloppet år 0.[28]
(8) kan omvandlas till;

$$R(0) = \frac{r-(i+\varrho-\zeta)}{i+\varrho-\xi} \tag{8B}$$

För att projektet skall vara lönsamt krävs självfallet att;

$$R(0) > 0 \quad \text{dvs} \quad r > (i+\varrho-\xi)$$

γ är ett bruttoräntabilitetsmått. $r-\varrho$ anger (definitionsmässigt) projektets nettoförräntning (se uttryck (15)). Kravet på att projektet skall betraktas som lönsamt är tydligen

[26] Det faktum att betraktelsen gäller all överskådlig framtid, dvs. intervallet (0, ∞) får ses som en förenklande approximation utan praktiska konsekvenser för den fortsatta analysen.
[27] Gäller ej detta växer integralen över alla gränser.
[28] Jfr på denna punkt diskussionen i Renck op. cit., s. 33 ff.

att nettoräntabiliteten r—ϱ) överstiger kalkylräntan minus inflationstakten (i—ξ).

Antag nu att investeringen $A(0)$ beläggs med en avgift på $sA(0)$ om den utförs vid tidpunkten 0. Företagaren har det erforderliga beloppet $(1+s)$ A(0) till sitt förfogande. Vi antar för enkelhets skull att investerings- och avgiftsutbetalning sker samtidigt i tiden. För det principiella resonemang som förs torde denna förenkling spela en mindre roll. Vi får en ny kapitalvärdekvot;

$$R(0, s) = \frac{K(0)-(1+s)\,A(0)}{(1+s)\,A(0)} = \\ = \frac{r-(1+s)(\varrho+i-\xi)}{(\varrho+i-\xi)\,(1+s)} \qquad (9)$$

s markerar att investeringen vid tidpunkten 0 belastas av den effektiva avgiften s.

Observera att avgiften $sA(0)$ adderats till kapitalvärdekvotens nämnare. Det är inte självklart att man bör göra så eftersom hela avgiften redan dragits från täljaren som en utbetalning första året (år 0). Om $R(0, s)$ definieras med enbart $A(0)$ i nämnaren kommer naturligtvis investering trots avgift att "framstå som fördelaktigare" än vad som framgår av (9), dvs. $R(0, s)$ blir större. Vi har valt definition (9) för att konsekvens skall erhållas med den i avsnitt 4d förda diskussionen.

För att investeringsprojektet överhuvudtaget skall betraktas som lönsamt krävs återigen att;

$$R(0, s) > 0, \quad \text{dvs} \quad r > (1+s)\,(\varrho+i-\xi)$$

Avskrivningssatsen och kalkylräntar tillsammantagna minus inflationstakten multiplicerad med faktorn 1 plus skattesatsen får ej överstiga bruttoräntabiliteten r.

c) Kapitalvärdekvoten vid väntan

Om projektet skjutes framåt i tiden till tidpunkten t belastas den ej med någon avgift. Investeraren har (minst) beloppet $(1+s)$ $A(0)$ till sitt förfogande. Han står alltså inför valet att investera nu och ta avgiften eller att placera beloppet (antages det) till kalkylräntan i [29] under de t åren avgiften varar och sedan placera samma belopp $(1+s)$ $A(0)$ till de villkor som nu gäller för projektet *utan avgift* vid tidpunkten 0.[30] Han har då visserligen förräntat sitt kapital till kalkylräntan i och sparat in avgiften men under väntetiden har kapitalet sjunkit i realvärde på grund av den ständigt pågående inflationen (4) och han har förlorat den möjliga överförräntning som varit förenad med det ursprungliga projektet. Det är avvägningen mellan dessa fyra faktorer, som väntebeslutet gäller i nedanstående formella framställning. Denna bortser alltså från den högst aktuella möjligheten att bruttoavkastningen på projektet ej är konstant utan sjunker med kalendertiden.

Nuvärdet av ränteutbetalningarna under (vänte)tiden (0, t) blir:

$$\int_0^t i(1+s)\,A(0)\,e^{-iu}du = (1+s)A(0)\,(1-e^{-it}) \qquad (10)$$

Vid tidpunkten t investeras beloppet $(1+s)$ $A(0)$ till de villkor som gällde för formulerandet av (3). Nuvärdet år 0 av bruttoutbetalningarna under tiden bortom t blir:

$$e^{-it}\int_t^\infty r(1+s)\;A(0)\;e^{\xi(u-t)}\;e^{-\varrho(u-t)}\;e^{-i(u-t)}du$$

vilket enligt kända räkneregler kan omvandlas till:[31]

$$\frac{r(1+s)\,A(0)e^{-it}}{\varrho+i-\xi} = \frac{r(1+s)}{\Theta}\,A(0)\,e^{-it} \qquad (11)$$

Analogt med (9) definierar vi nu kapitalvärdekvoten vid tidpunkten 0 vid väntealternativet som:

[29] och/eller att låta bli att låna till samma kalkylräntesats.

[30] Vi antar alltså för enkelhets skull att projektet är delbart utan att avkastningen påverkas. Inflationen har nämligen höjt den ursprungliga investeringsutgiften utan avgift A(0) till ett värde $A(t) = AP\,(0)e^{\xi t}$ (se (1) och (4)) som kan vara större än A(0) (1 + s).

$$R(0,0) = \frac{(1+s)\,A(0)\,(1-e^{-it}) + \dfrac{r(1+s)\,A(0)e^{it}}{\Theta} - (1+s)\,A(0)}{(1+s)\,A(0)}$$

vilket kan förenklas till:

$$R(0,0) = \frac{(r-\Theta)e^{-it}}{\Theta} \qquad (12)$$

d) Lönar det sig att vänta?

Vi låter nu kvoten:

$$\bar{R} = \frac{R(0,s)}{R(0,0)} \qquad (13)$$

ange den relativa lönsamheten av att investera i dag och ta avgiften i stället för att vänta till år t när avgiftsbeläggningen upphört.

$\bar{R} > 1$ anger att avkastningsresultatet blir bättre om investeringen görs omedelbart.

Vi får från (9) och (12):

$$\bar{R} = \frac{[r-(1+s)\,\Theta]\,e^{it}}{(1+s)\,(r-\Theta)} \qquad (14A)$$

Från (14A) och kravet $\bar{R} < 1$ fås omedelbart den minsta avgift som erfordras för att det skall bli lönsamt för investeraren att vänta, nämligen;

$$s > \frac{(r-\Theta)\,(e^{it}-1)}{r+\Theta\,(e^{it}-1)} \qquad (14B)$$

Tydligt är att det framstår som mindre fördelaktigt att vänta ju längre avgiftsbeläggningen varar.[32] Vid långa avgiftsperioder blir det alltså aldrig lönsamt att vänta så längre $r > (1+s)\,\Theta$. Avgörandet gäller alltså om projektet skall verkställas i dag eller aldrig.

Det följer ytterligare från (14A och B) att avgiftssatsen (vid varje given avgiftsperiod och kalkylränta) måste sättas högre ju lägre Θ är, för att det skall bli fördelaktigast för investeraren att vänta;[33] dvs. ju högre inflationstakt respektive ju längre livslängd på kapitalföremålet ju högre avgiftssats. Däremot kommer en höjning av kalkylräntan (ceteris paribus) normalt att sänka samma avgiftssats. Effekten blir mer markerad ju längre avgiftsperioden är.[34]

Nedanstående tabell illustrerar hur hög avgiften minst måste vara under olika antaganden om t, ϱ, i, r och ξ för att det skall vara lönsamt att vänta med investeringen. Kalkylerna bygger på formel (14B). Det bör härvid observeras att tabellen anger den *effektiva avgiftssatsen.*

Avdragsgillhet vid taxeringen innebär därför att tabellens värden skall i stort sett fördubblas. Det skall också påpekas att bruttoräntabiliteten r antagits vara konstant över tiden. Konjunkturkänsliga investeringar hos vilka avkastningen är hög alldeles i början (exempelvis under avgiftsperioden) för att sedan sjunka kraftigt kommer därför att kräva betydligt högre avgiftssatser för att en senareläggning skall framstå som fördelaktigast. Från tabellen kan lätt avläsas att minimiavgiftens höjd stiger kraftigt med avgiftsperiodens längd. Investeringsprojekt med kort livslängd ($\varrho = 0{,}20$), exempelvis maskiner, träffas hårdare än långlivade projekt ($\varrho = 0{,}05$) som byggnader.

Det är viktigt att notera att kalkylen är relativt känslig för förväntade framtida prisstegringar. Vid en byggnadsinvestering ($\varrho = 0{,}05$) blir det vid oförändrade framtida priser och under de förutsättningar som i övrigt gäller för kalkylen lönsamt att vänta redan vid en 2-procentig effektiv avgift som gäller under ett år (Kol. 1). Om prisförvän-

[31] Observera att $e^{(\varrho+i-\xi)t}$ vid integreringen är en konstant och därför omedelbart kan flyttas framför integraltecknet.

[32] $r-(1+s)\,\Theta = A > 0$ och $r-\Theta = B > 0$.
Således gäller: $\dfrac{\delta \bar{R}}{\delta t} = \dfrac{A}{(1+s)\,B} ie^{it} > 0$.

[33] Om $\bar{R} = 1$ och i hålles konstant erhålles från (14 A):
$\dfrac{\delta s}{\delta \Theta} = \dfrac{(-1)re^{it}}{r+(e^{it}-1)} < 0$.

[34] Sätt $\bar{R} = 1$. Man kan då visa att
$\dfrac{\delta s}{\delta i} = \dfrac{re^{it}[t(r-\Theta)-(e^{it}-1)]}{r+\Theta(e^{it}-1)} < 0$
så länge som $[r-\Theta] < \dfrac{e^{it}-1}{t}$

	Min(s), Procent						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
t	$\xi = 0{,}00$ $\varrho = 0{,}05$	$\xi = 0{,}05$ $\varrho = 0{,}05$	$\xi = 0{,}10$ $\varrho = 0{,}05$	$\xi = 0{,}05$ $\varrho = 0{,}05$ $r = 0{,}20 + \varrho$	$\xi = 0{,}05$ $\varrho = 0{,}05$ $r = 0{,}20 + \varrho$ $i = 0{,}15$	$\xi = 0{,}00$ $\varrho = 0{,}20$	$\xi = 0{,}05$ $\varrho = 0{,}20$
1	2	5	8	6	6	1	3
2	5	10	16	12	12	3	5
3	7	15	24	18	17	4	8

Anm. Om ej något annat anges gäller att $i = 0{,}10$ samt att $r = 0{,}15 + \varrho$

Min(s) är den *effektiva* avgiftssats, som minst behövs för att senareläggning skall bli lönsam.

ϱ avskrivningstakten (den kalkylmässiga)
i kalkylräntan
r bruttoräntabiliteten på återstående kapitalvärde
t avgiftsperioden
ξ inflationstakten

tan är inställd på en 5-procentig inflation stiger avgiftssatsen till 5 procent (Kol. 2) och vid en förväntad prisstegringstakt på 10 procent måste den ettåriga avgiften höjas till en effektiv nivå på minst 8 procent (Kol. 3).

Om bruttoräntabiliteten (r) höjes från $[0{,}15+\varrho]$ till $[0{,}20+\varrho]$ höjes också avgiftssatsen med ca 2—3 procent (Kol. 2 och 4.)

Tydligt är [från kol. 4 och 5] att en höjning av kalkylräntan från 10 till 15 procent (allting annat lika) minskar minimiavgiftens höjd något.

e) Den löpande avkastningen

Vi har hittills diskuterat i termer av kapitalvärdekvoter. Det kan vara av intresse att se om resultaten förändras om vi uttrycker oss i termer av ett löpande förräntningsmått. Det är också denna väg som vi vill anknyta till den enkla räntabilitetsdiskussion, som förts på s. 206 f.

Låt

$$R^L = \frac{rA(t)\,e^{-\varrho t} - \varrho A(t)\,e^{-\varrho t}}{A(t)\,e^{-\varrho t}} = r - \varrho \qquad (15)$$

definiera den *löpande förräntningen* på återstående kapital uppräknat med hänsyn till inflationen. I täljaren återfinns bruttoöverskotten $(rA(t)^{-\varrho t})$ minus värdet av löpande kalkylmässiga avskrivningar $(\varrho A(t)e^{-\varrho t})$. Under de förutsättningar som införts blir denna nettoavkastning eller förräntning uppenbarligen konstant och lika med bruttoräntabiliteten minus avskrivningssatsen.

Vid en avgiftsbeläggning får (15) utseendet;

$$R^L(s) = \frac{rA(t)\,e^{-\varrho t} - \varrho(1+s)\,A(t)e^{-\varrho t}}{(1+s)A\,(t)e^{-\varrho t}} = \frac{r-\varrho(1+s)}{1+s} \qquad (16)$$

Definitionen är analog med (9). Tydligen är även R^L(s) konstant över tiden men justerad nedåt med hänsyn till avgiften. En jämförelse mellan R^L och $R^L(s)$ ger identiskt samma resultat vid vilket t den än utförts.

Det bör omedelbart framhållas att dessa okomplicerade resultat direkt beror av de exponentialantaganden som införts i (3) och (4)[35] i kombination med antagandet om konstant bruttoräntabilitet r.

Det framgår också omedelbart att en jämförelse mellan R^L och R^L(s) ger approximativt samma resultat som den jämförelse, som gjorts på s. 206 f i huvudtexten. Tanken bakom denna jämförelse var också att V skulle definieras så att V/K och $\dfrac{V - \dfrac{sK}{N}}{(1+s)K}$ skulle kunna tolkas som R^L respektive $R^L(s)$. Denna transformation underlättas

[35] Konstant procentuell prishöjning, konstant kalkylmässig avskrivningssats på återstående kapitalvärde samt konstant kalkylränta.

dock återigen av de exponentialantaganden som refererats till ovan i kombination med antagandet om konstanta r. Skillnaden mellan analysen i huvudtexten och här var att vi där (för enkelhets skull) antog linjär (kalkylmässig) avskrivning, medan vi här utnyttjat ett degressivt avskrivningsantagande.

Det kan slutligen vara värt att påpeka att investeringsavgiften normalt åstadkommer en kraftigare procentuell sänkning av det löpande förräntningsmåttet R^L än av kapitalvärdekvoten $R(0)$.[36]

[36] Slutsatsen är egentligen självklar.
Bevis: definiera från (15) och (16) förändringen i R^L som $A = \frac{R^L - R^L(s)}{R^L}$ och från (8) och (9) förändringen i $R(0)$ som $B = \frac{R(0) - R(0, s)}{R(0)}$
Vanliga räkneregler ger tämligen omgående att:
$\frac{A}{B} = \frac{r - \Theta}{r - \varrho} < 1$ så länge som $i > \xi$. QED.

Bilaga 4 Författningsförslag

Förslag till

Lag om säsongutjämning av byggnadsverksamheten

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Den som yrkesmässigt bedriver husbyggnads- eller anläggningsverksamhet under sådana förhållanden att han är att anse som arbetsgivare enligt lagen (1954: 243) om yrkesskadeförsäkring skall betala säsongutjämningsavgift eller får säsongutjämningsbidrag enligt denna lag.

Avgift betalas och bidrag utgår för kalenderår.

2 §

Avgift och bidrag beräknas på grundval av den lön som arbetsgivaren under året utgivit i penningar eller naturaförmåner i form av kost eller bostad till arbetstagare, för vilken arbetsgivaren skall påföras avgift enligt lagen (1954: 243) om yrkesskadeförsäkring och vilken är att hänföra till näringsgrenen byggnadsindustri i riksförsäkringsverkets premietariff för nämnda försäkring. Hänsyn tages dock icke till arbetstagare, vars lön under året understigit 300 kronor.

3 §

Den lönesumma som arbetsgivaren sammanlagt utgivit under året enligt 2 § fördelas på sommarperiod och vinterperiod.

Till sommarperiod hänföres dels lön som sammanlagt utgått för arbete vilket utförts under tiden den 1 maj—den 15 november, dels medel som arbetsgivaren enligt kollektivavtal betalat till semesterkassa (semesterören). Från denna lönesumma drages ett belopp motsvarande 18 procent av lönesumman. Vad som därefter återstår utgör sommarperiodens lönedel.

Vinterperiodens lönedel motsvarar den lön som sammanlagt utgått för arbete vilket utförts under annan tid.

Skillnaden mellan sommarperiodens och vinterperiodens lönedelar utgör underlag för beräkning av säsongutjämningsavgift eller säsongutjämningsbidrag. Överstiger sommarperiodens lönedel vinterperiodens skall arbetsgivaren betala avgift. Understiger sommarperiodens lönedel vinterperiodens får arbetsgivaren bidrag. Såväl avgift som bidrag utgår med belopp som motsvarar tio procent av underlaget.

4 §

I fråga om underlag för och uppgiftsskyldighet i fråga om säsongutjämningsavgift och säsongutjämningsbidrag gäller 3—13 §§ förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. i tillämpliga delar.

5 §

Arbetsgivare skall själv beräkna och till riksförsäkringsverkets postgirokonto betala in säsongutjämningsavgift senast den dag då arbetsgivaruppgift skall lämnas enligt 6 § förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. Inbetalning av avgift sker utan kostnad för arbetsgivaren och anses ha skett den dag inbetalningskort eller försändelse som innehåller gireringskort inkommit till postanstalt.

6 §

Säsongutjämningsavgift och säsongutjämningsbidrag bestämmes för varje kalenderår med ledning av arbetsgivaruppgift och övriga tillgängliga handlingar.

Beslut om avgift eller bidrag meddelas av riksförsäkringsverket.

Om riksförsäkringsverkets beslut skall arbetsgivaren underrättas. Underrättelsen skall innehålla uppgift om beräkningsunderlaget, avgiftens eller bidragets storlek och besvärshänvisning. Har riksförsäkringsverket bestämt avgiften i enlighet med arbetsgivaruppgiften behöver underrättelse ej ske, om ej arbetsgivaren begär det inom ett år efter det arbetsgivaruppgiften lämnades. I fråga om delgivning av underrättelse samt sådan anmaning enligt 7 § förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring m. m., vari vite förelagts, äger bestämmelserna i 15 § nämnda förordning motsvarande tillämpning.

7 §

Bestämmer riksförsäkringsverket säsongutjämningsavgift till högre belopp än arbetsgivaren beräknat i arbetsgivaruppgift, förelägger riksförsäkringsverket arbetsgivaren att betala in överskjutande belopp inom tid som riksförsäkringsverket bestämmer. Detsamma gäller belopp, som verket bestämt med stöd av 8 §.

Har riksförsäkringsverket meddelat beslut om säsongutjämningsbidrag, betalas detta utan dröjsmål av verket till arbetsgivaren.

8 §

Har arbetsgivare i arbetsgivaruppgift eller på annat sätt lämnat oriktig uppgift till ledning för bestämmandet av säsongutjämningsavgift eller säsongutjämningsbidrag eller underlåtit att lämna arbetsgivaruppgift eller infordrad upplysning och har det föranlett att säsongutjämningsavgift icke bestämts eller bestämts till för lågt belopp eller medfört att säsongutjämningsbidrag utbetalats med för högt belopp, skall riksförsäkringsverket bestämma det belopp som härigenom undandragits eller betalats för mycket.

Första stycket gäller icke, om det belopp som arbetsgivaren skall betala är att anse som ringa.

Kan uppgift som arbetsgivaren lämnat icke läggas till grund för tillförlitlig beräkning, får beräkningen ske efter skälig grund.

Om beslut som avses i denna paragraf skall arbetsgivaren underrättas. Underrättelsen skall innehålla uppgift om det belopp som skall betalas, skälen för beslutet samt besvärshänvisning. I övrigt gäller 14 och 15 §§ förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring m. m. i tillämpliga delar i fråga om underrättelse om riksförsäkringsverkets beslut samt om senaste tidpunkt för meddelande av sådant beslut.

9 §

Säsongutjämningsavgift och säsongutjämningsbidrag anges i hela krontal så att öretal bortfaller. Avgift eller bidrag uttages eller utbetalas icke, om avgiften eller bidraget understiger 300 kronor.

10 §

Beträffande uppbörd av säsongutjämningsavgift gäller 26 och 29—31 §§ förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. i tillämpliga delar.

11 §

Beträffande den som i handling till ledning för bestämmandet av säsongutjämningsavgift eller säsongutjämningsbidrag lämnat oriktig uppgift, ägnad att för honom eller den han företräder leda till frihet från avgift eller för låg avgift eller till för hög utbetalning av bidrag, äger 33 § förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring m. m. motsvarande tillämpning.

12 §

Beträffande den som underlåtit att fullgöra sin skyldighet att utan anmaning lämna arbetsgivaruppgift inom föreskriven tid eller lämnat sådan handling med så bristfälligt innehåll att den uppenbarligen icke kan läggas till grund för fastställelse av avgift eller bidrag samt i fråga om vite m. m. äger 34, 35 och 43 §§ förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. motsvarande tillämpning.

13 §

Bestämmelserna i 37 och 38 §§ förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. äger motsvarande tillämpning beträffande besvär över riksförsäkringsverkets beslut i fråga som avses i denna lag.

14 §

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen eller, efter Konungens bemyndigande, av riksförsäkringsverket.

Denna lag träder i kraft den .

Förslag till

Lag om konjunkturdeposition för byggnadsarbete

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Om det behövs med hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden eller läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga allmänna intressen kan Konungen förordna att konjunkturdeposition för byggnadsarbete skall göras enligt denna lag.

Förordnande enligt första stycket skall avse viss tid och kan begränsas till visst slag av byggnadsarbete eller avse byggnadsarbete inom viss del av landet. Konjunkturdeposition får bestämmas till belopp som motsvarar högst 100 procent av byggnadskostnaden för arbetet.

2 §

Med byggnadsarbete förstås i denna lag sådana arbeten, för vilka fordras byggnadslov enligt byggnadsstadgan (1959: 612).

3 §

Konjunkturdeposition göres av den för vars räkning arbetet utföres (byggherren).

Om för visst byggnadsarbete finnes flera byggherrar, svarar de solidariskt för depositionen. Har byggnad eller anläggning som byggnadsarbete avser bytt ägare innan arbetet slutförts, är även den nye ägaren att anse som byggherre.

4 §

Konjunkturdeposition göres med belopp som motsvarar den procentsats av byggnadskostnaden för arbetet som anges i förordnandet enligt 1 § andra stycket. Beloppet inbetalas till särskilt räntelöst konto (konjunkturdepositionskonto) i riksbanken.

Preliminär deposition göres med belopp som motsvarar den i förordnandet angivna procentsatsen av den beräknade byggnadskostnaden. Slutlig deposition fastställes sedan arbetet slutförts.

5 §

Inbetalning av medel till konjunkturdepositionskonto skall ske till riksbankskontor. Medlen anses inbetalade den dag medlen kommit riksbanken till handa. Vid inbetalningen skall uppges företagets namn och adress samt det byggnadsarbete betalningen avser. Avser betalning vid ett och samma tillfälle flera byggnadsarbeten, skall anges hur stor del av det inbetalda beloppet som belöper på varje byggnadsarbete.

Riksbanken skall lämna bevis om inbetalning till konjunkturdepositionskonto till byggherren och länsstyrelsen samt, i fall som avses i 6 § tredje stycket, till arbetsmarknadsstyrelsen.

Hos riksbankens huvudkontor i Stockholm föres register över samtliga konjunkturdepositionskonton.

6 §

Medel som betalats till konjunkturdepositionskonto får icke betalas tillbaka i andra fall än som anges i denna paragraf.

Sedan fem år förflutit från den dag då inbetalningen verkställts återfår byggherren det inbetalade beloppet efter uppsägning hos riksbanken.

Om det med hänsyn till läget på arbetsmarknaden eller andra omständigheter är av synnerlig vikt, kan Konungen eller, efter Konungens förordnande, arbetsmarknadsstyrelsen besluta att till konjunkturdepositionskonto inbetalade medel helt eller delvis får betalas tillbaka före utgången av den tid som anges i andra stycket. Sådant beslut får förenas med villkor att medlen skall tagas i anspråk för investering för visst ändamål eller inom viss del av landet. Bryter byggherren mot sådant villkor, skall han omedelbart till riksbanken betala belopp motsvarande vad som genom beslutet oriktigt återbetalats. Därvid skall han dessutom betala ett belopp motsvarande en tiondel av vad som oriktigt betalats tillbaka.

7 §

Beslut att till konjunkturdepositionskonto inbetalade medel får betalas åter tillställes länsstyrelsen och riksbanken. Efter framställning av byggherren skall riksbanken från konjunkturdepositionskontot utbetala belopp i enlighet med beslutet.

Sedan utbetalning skett, underrättar riksbanken arbetsmarknadsstyrelsen och länsstyrelsen därom med angivande av byggherrens namn och adress samt det utbetalade beloppets storlek.

8 §

Den som avser att sätta igång depositionspliktigt byggnadsarbete skall, innan arbetet igångsättes, lämna skriftlig deklaration med uppgift om den beräknade byggnadskostnaden till länsstyrelsen i det län där byggnadsplatsen är belägen. Länsstyrelsen fastställer preliminär deposition och förelägger byggherren att betala depositionsbeloppet till riksbanken omgående eller, om arbetet icke igångsatts, senast när det igångsättes.

Om byggherren begär det, meddelar länsstyrelsen särskilt beslut huruvida visst byggnadsarbete är depositionspliktigt eller icke.

9 §

Sedan depositionspliktigt byggnadsarbete slutförts, skall byggherren omgående lämna länsstyrelsen deklaration med uppgift om den verkliga byggnadskostnaden. Länsstyrelsen fastställer den slutliga depositionen. Om den slutliga depositionen överstiger den preliminära, förelägger länsstyrelsen byggherren att omgående inbetala det överskjutande beloppet. Överstiger det preliminära depositionsbeloppet det slutliga, förordnar länsstyrelsen om återbetalning av överskjutande belopp.

Slutlig deposition fastställes senast två år efter utgången av det år då arbetet slutfördes. Fastställes icke slutlig deposition, anses den preliminära depositionen som slutlig.

10 §

Byggnadsarbete anses igångsatt när det påbörjats på byggnadsplatsen. Det anses slutfört när anläggningen i huvudsak tagits i bruk för sitt ändamål. Har arbetet utlämnats på entreprenad, anses det slutfört senast när den slutliga ekonomiska uppgörelsen skett, dock ej senare än ett år efter det år då slutbesiktning skedde.

Om byggnadsarbete nedlägges eller avbrytes för att återupptagas senare än ett år därefter, anses arbetet slutfört när det nedlades eller avbröts. Återupptages arbetet sedan mer än ett år förflutit, anses nytt arbete vara igångsatt.

11 §

I byggnadskostnaden för arbete, som byggherren utför i egen regi, inräknas även skälig andel av s. k. indirekt byggnadskostnad t. ex. administrationskostnad. Hänsyn tages dock icke till ränta på eget kapital. Har byggherren för arbetet använt virke från egen fastighet eller tillgång som varit avsedd för omsättning eller förbrukning i annan rörelse än byggnadsrörelse, inräknas virkets eller lagertillgångens saluvärde i byggnadskostnaden. Konjunkturdeposition inräknas icke i byggnadskostnaden.

12 §

Byggherre är skyldig att lämna länsstyrelsen alla de uppgifter som behövs för tillämpningen av denna lag. Lämnas icke tillräckliga uppgifter om byggnadskostnaden, uppskattar länsstyrelsen kostnaden till skäligt belopp.

13 §

Deklarationsskyldig, från vilken deklaration enligt 8 § första stycket icke inkommit innan depositionspliktigt byggnadsarbete igångsatts, skall anmanas att avge deklaration. I anmaning får vite föreläggas.

I fråga om fullgörande av skyldighet att avge deklaration eller annan uppgift enligt denna lag äger 47 § taxeringsförordningen (1956: 623) motsvarande tillämpning.

14 §

För fastställande av konjunkturdeposition får granskning ske av byggherres bokföring i den omfattning som behövs. Sådan granskning får ske även hos den till vilken byggnadsarbete utlämnats på entreprenad. Beslut om granskning meddelas av förste taxeringsintendenten. Bestämmelserna i taxeringsförordningen (1956: 623) om taxeringsrevision äger motsvarande tillämpning vid granskning av bokföring enligt denna paragraf.

15 §

Bestämmelserna i uppbördsförordningen (1953: 272) om indrivning av skatt äger motsvarande tillämpning på indrivning av konjunkturdeposition.

16 §

Har någon i samband med depositionspliktigt byggnadsarbete vidtagit åtgärd som kan antagas ha tillkommit i syfte att undgå eller få lindring i depositionen, fastställes sådan deposition som om åtgärden icke vidtagits.

17 §

Mot länsstyrelsens beslut enligt 8 och 9 §§ föres talan genom besvär hos kammarrätten. Besvär skall vara inkomna till kammarrätten inom två månader från det klaganden fick del av beslutet. Mot kammarrättens utslag får talan icke föras.

Har talan förts mot länsstyrelsens beslut, får länsstyrelsen medge anstånd med inbetalning helt eller delvis av belopp varmed konjunkturdeposition skall göras.

18 §

Konungen kan medge befrielse från skyldighet att göra konjunkturdeposition helt eller delvis.

19 §

Vid inkomsttaxeringen får avdrag icke ske för belopp varmed konjunkturdeposition skall göras. Beloppet får ej heller inräknas i anskaffningskostnaden vid beräkning av avdrag för värdeminskning på anläggningen i fråga.

20 §

Den som i deklaration till ledning vid fastställande av deposition enligt denna lag uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift ägnad att leda till frihet från deposition, för låg deposition eller oriktig återbetalning av deponerat belopp, dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Den som frivilligt rättar oriktig uppgift är fri från påföljd.

Förekommer anledning att antaga att oriktig uppgift i deklaration kan medföra ansvar enligt första stycket, skall länsstyrelsen anmäla det till åklagare.

21 §

Taxeringsförordningens (1956: 623) bestämmelser om skyldighet att sörja för att underlag finnes för deklarations- och uppgiftsskyldighetens fullgörande och för kontroll därav samt om ansvar för den som åsidosätter denna skyldighet eller som icke avger självdeklaration eller avger bristfällig sådan äger motsvarande tillämpning i fråga om konjunkturdeposition. Allmänt åtal får väckas endast efter anmälan av länsstyrelsen.

22 §

Den som hos länsstyrelsen eller annan myndighet tagit del av uppgift som lämnats på grund av bestämmelse i denna lag får ej obehörigen yppa dess innehåll. Bryter någon häremot, dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Allmänt åtal får väckas endast om målsägande anger brottet till åtal eller åtal är påkallat från allmän synpunkt.

23 §

De särskilda kostnader som föranledes av fastställandet av konjunkturdeposition bestrides av statsmedel.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till

Lag om ändring i förordningen (1955: 256) om investeringsfonder för konjunkturutjämning

Härigenom förordnas, att 20 § 2 mom. förordningen (1955: 256) om investeringsfonder för konjunkturutjämning skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
20 §	
2 mom.[1] *Har* svenskt aktiebolag *i direkt ägo aktier motsvarande* mer än nio tiondelar av *aktiekapitalet* i ett eller flera *andra* svenska aktiebolag, *må* Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts förordnande, arbetsmarknadsstyrelsen, om särskilda skäl föreligga, medgiva, att investeringsfond hos *ett* av bolagen helt eller delvis i beskattningsavseende övertages av ett annat av bolagen. I *beslutet härom* skall angivas, i vilken förvärvskälla hos det övertagande *bolaget,* som fonden skall anses avsatt.	*2 mom. Äger* svenskt aktiebolag *eller förening som avses i 1 § lagen om ekonomiska föreningar (moderföretag)* mer än nio tiondelar av *aktierna* i ett eller flera svenska aktiebolag *(dotterbolag) kan* Kungl. Maj:t eller efter Kungl. Maj:ts förordnande, arbetsmarknadsstyrelsen, om särskilda skäl föreligga, medgiva att investeringsfond hos *något* av bolagen *eller föreningen* helt eller delvis i beskattningsavseende övertages av ett annat av bolagen *eller föreningen. Efter medgivande får även investeringsfond hos svenskt aktiebolag eller förening som avses i 1 § lagen om ekonomiska föreningar helt eller delvis i beskattningsavseende övertagas av aktiebolag som icke är att anse som dotterbolag till det överlåtande företaget, om det övertagande bolaget kunnat med tillämpning av 174 § 1 och 2 mom. lagen om aktiebolag genom fusioner bringas att uppgå i det överlåtande bolaget eller, såvitt avser investeringsfond hos förening, i bolag som är att anse som dotterbolag till för-*

[1] Senaste lydelse 1963: 215.

(Nuvarande lydelse)

Har det *bolag,* som önskar övertaga investeringsfond, icke förvärvskälla av samma inkomstslag som den, vari fonden avsatts, må fonden det oaktat kunna övertagas. Därvid skall så anses som om förvärvskällan i fråga hos det övertagande *bolaget* avvecklats under det beskattningsår då fonden övertagits. Beslut, som här avses, skall jämväl innehålla medgivande enligt 1 mom. andra stycket, att fonden må bibehållas under viss tid.

Har beslut om övertagande av investeringsfond meddelats, skall den myndighet, som meddelat beslutet, lämna underrättelse härom till länsstyrelsen, för att tillställas vederbörande taxeringsmyndighet, samt riksbanken. Efter därom av det överlåtande *bolaget* gjord framställning skall riksbanken överföra å konto för investering innestående medel svarande mot den investeringsfond, som skall övertagas, å ett motsvarande konto för investering för det övertagande bolaget. Om överförandet skall riksbanken lämna skriftlig underrättelse till de *bolag,* varom fråga är, och arbetsmarknadsstyrelsen ävensom till länsstyrelsen, för att tillställas vederbörande taxeringsmyndighet.

Har investeringsfond enligt vederbörligt beslut övertagits, skall så anses som om det övertagande *bolaget* verkställt avsättning till fonden och gjort inbetalning till riksbanken å tid då det överlåtande *bolaget* gjort avsättningen och inbetalningen i fråga.

(Föreslagen lydelse)

eningen. Därvid skall anses som om nämnda bestämmelser i lagen om aktiebolag varit tillämpliga även på bankaktiebolag och försäkringsaktiebolag. I beslut *om övertagande av investeringsfond* skall angivas, i vilken förvärvskälla hos det övertagande *företaget,* som fonden skall anses avsatt.

Har det *företag,* som önskar övertaga investeringsfond, icke förvärvskälla av samma inkomstslag som den, vari fonden avsatts, må fonden det oaktat kunna övertagas. Därvid skall så anses som om förvärvskällan i fråga hos det övertagande *företaget* avvecklats under det beskattningsår då fonden övertagits. Beslut, som här avses, skall jämväl innehålla medgivande enligt 1 mom. andra stycket att fonden må bibehållas under viss tid.

Har beslut om övertagande av investeringsfond meddelats, skall den myndighet, som meddelat beslutet, lämna underrättelse härom till länsstyrelsen, för att tillställas vederbörande taxeringsmyndighet, samt riksbanken. Efter därom av det överlåtande *företaget* gjord framställning skall riksbanken överföra å konto för investering innestående medel svarande mot den investeringsfond, som skall övertagas, å ett motsvarande konto för investering för det övertagande *företaget.* Om överförandet skall riksbanken lämna skriftlig underrättelse till de *företag,* varom fråga är, och arbetsmarknadsstyrelsen ävensom till länsstyrelsen, för att tillställas vederbörande taxeringsmyndighet.

Har investeringsfond enligt vederbörligt beslut övertagits, skall så anses som om det övertagande *företaget* verkställt avsättning till fonden och gjort inbetalning till riksbanken å tid då det överlåtande *företaget* gjort avsättningen och inbetalningen i fråga.

Denna lag träder i kraft den .

Förslag till

Lag om byggnadstillstånd

1 §

Konungen kan förordna, att byggnadsarbete icke får påbörjas utan byggnadstillstånd, om det behövs för att med hänsyn till samhällsekonomiska förhållanden eller läget på arbetsmarknaden eller andra väsentliga allmänna intressen begränsa byggnadsverksamheten

1. under viss tidsperiod,
2. i fråga om byggnadsarbeten av visst slag eller
3. i olika delar av landet.

2 §

Med byggnadsarbete förstås i denna lag

1. uppförande av eller schaktning för byggnader av alla slag
2. anläggande av väg, järnväg, spårväg eller annan större fast transportanordning eller av bro, hamn, farled, flottled, flygplats, kraft-, vatten- eller avloppsledning, gata, park eller parkerings- eller idrottsplats,
3. utförande av vattenbyggnads- eller torrläggningsföretag eller annat liknande anläggningsarbete,
4. om- eller tillbyggnad, reparation eller underhållsarbete på byggnad eller anläggning som avses under 1—3,
5. rivning av byggnad.

3 §

Fråga om byggnadstillstånd prövas av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer.

Tillstånd får förenas med villkor i fråga om den arbetsstyrka som skall utföra byggnadsarbetet.

4 §

Behöver byggnadsarbete utföras utan dröjsmål på grund av att byggnad eller annan egendom skadats eller för att förebygga sådan skada eller av annan liknande anledning, får arbetet utan hinder av vad som föreskrivits med stöd av 1 § eller 3 § andra stycket bedrivas i erforderlig omfattning under högst åtta dagar.

5 §

Bedrives byggnadsarbete utan tillstånd, när sådant erfordras enligt denna lag, eller i strid mot villkor som avses i 3 § andra stycket, får tillståndsmyndigheten i den omfattning som behövs för rättelse föreskriva förbud vid vite att fortsätta arbetet. Förbud skall hävas, när det icke längre behövs.

Talan om utgivande av vite får ej väckas utan tillståndsmyndighetens medgivande.

6 §

Konungen äger förordna om skyldighet för den som bedriver byggnadsarbete att lämna de uppgifter som behövs för tillämpningen av denna lag.

Den som utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag äger tillträde till arbetsplats och rätt att där företaga undersökning som föranledes av tillsynen.

7 §

Vad som inhämtats med stöd av 6 § får ej obehörigen yppas.

8 §

Myndighets beslut enligt denna lag länder till efterrättelse utan hinder av förd klagan, om annat ej förordnas.

9 §

Till böter dömes den som

1. underlåter att fullgöra uppgiftsskyldighet som avses i 6 § eller vid skyldighetens fullgörande uppsåtligen eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig uppgift,
2. bryter mot 7 §, om gärningen ej är belagd med straff i brottsbalken.

10 §

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den , då lagen (1963: 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete skall upphöra att gälla.

KUNGL. TRYCK. 2 JUN 1970 STOCKHOLM

Sordisk utredningsserie (Nu) 1970

Kronologisk förteckning

1. Samordnad utbyggnadsplanering inom Nordel.
2. Uddannelses- og forskningsspørgsmål.
3. Prøveløsladelse.

Statens offentliga utredningar 1970

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Grundlagberedningen 1. Rikdagsgrupperna • Regeringsbildningen [16] 2. Ersättare för riksdagsledamöterna. [17]
3. Allmänna val på våren? [27]
Svensk FN-lag. [19]
Militära straff och disciplinmedel. [31]
Polisen i samhället. [32]

Försvarsdepartementet

Värnpliktstjänstgöringens civila meritvärde. [12]

Socialdepartementet

Livsmedelsstadgekommittén. 1. Ny livsmedelsstadga m.m. Del I. Förslag och motiv. [6] 2. Ny livsmedelsstadga m.m. Del II. Bilagor. [7]
Folktandvårdens utbyggande och reglering. [11]

Kommunikationsdepartementet

Snöskotern – fordonet och föraren. [9]
Körkort och körkortsregistrering. [26]

Finansdepartementet

Upphandling av byggnader. Del 2. Administrationen. [18]
Understödsföreningar. [23]
Aspirationer, möjligheter och skattemoral. [25]
Tjänstgöringsbetyg. [28]
Decentralisering av statlig verksamhet. [29]
Stordriftsfördelar inom industriproduktionen. [30]

Utbildningsdepartementet

Om stat och kyrka. [2]
Yrkesutbildningsberedningen. 1. Reformerad lärarutbildning. [4] 2. Yrkesteknisk högskoleutbildning. [8]
Fria läromedel. [10]
Kompetensutredningen V. Behörighet, meritvärdering, studieprognos. Specialundersökningar av kompetensfrågor. [20] (Utkommer senare.) VI. Vägar till högre utbildning. [21] (Utkommer senare.)
Pedagogisk utbildning och forskning. [22]

Jordbruksdepartementet

Statligt stöd till fiskehamnar. [5]

Handelsdepartementet

Rationell bensinhandel. [24]

Inrikesdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) 1. Balanserad regional utveckling. [3] 2. Urbaniseringen i Sverige. Bilagedel I till Balanserad regional utveckling. [14] 3. Regionalekonomisk utveckling. Bilagadel II till Balanserad regional utveckling. [15]
Medel för styrning av byggnadsverksamheten. [33]

Civildepartementet

Barns utemiljö. [1]

Industridepartementet

Sveriges energiförsörjning. Energipolitik och organisation. [13]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

K L Beckmans Tryckerier AB 1970