

Nr 15

Trafikutskottets betänkande i anledning av motion angående samordningen av vägverkets och arbetsmarknadsstyrelsens vägbyggnadsverksamhet, m. m.

Motionen

I motionen 1972:719 av herr Karlsson i Huskvarna m. fl. (s) har yrkats att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om översyn av verksamheten för vägverket och arbetsmarknadsstyrelsen i vad gäller beredskapsarbeten på vägar i syfte att nå ett effektivare utnyttjande av de båda verkens resurser samt att möjligheten till ökat byggande i egen regi prövas i vad gäller vägverket.

Remissyttrandena

Över motionen har yttranden inhämtats från statens vägverk, statskontoret, riksrevisionsverket, arbetsmarknadsstyrelsen och Svenska byggnadsentreprenörföreningen. Se bilaga till detta betänkande.

Utskottet

I statens vägverks yttrande över motionen framhåller verket att från dess synpunkt en mer långsiktig plan framför allt vad avser urval och lokalisering av beredskapsarbeten inom vägsektorn är önskvärd. En stor del av vägbyggandet i landet finansieras med medel för beredskapsarbeten, vilka avräknas mot bilskattemedlen. Betydande regionala differenser i behoven av beredskapsarbeten föreligger emellertid. Om den hittillsvarande tilldelningen av ordinarie medel och beredskapsmedel även fortsättningsvis skulle utgå kommer enligt verket endast 60 procent av de samlade behoven av vägbyggnadsåtgärder i hela riket, som skulle ha utförts t. o. m. år 1984, att kunna tillgodoses medan behovet i Norrbottens län skulle vara täckt redan år 1982. Vägverket framhåller vidare att åtskilliga skäl talar för en koncentration av allt statligt vägbyggande till ett statligt organ och ifrågasätter om inte denna fråga på nytt borde övervägas. Den i motionen framförda synpunkten om översyn av verksamheten för vägverket och arbetsmarknadsstyrelsen vad gäller beredskapsarbeten på vägar delas därför av vägverket.

Även statskontoret, riksrevisionsverket och byggnadsentreprenörföreningen tillstyrker motionärernas hemställan i vad gäller samordningen av vägverkets och arbetsmarknadsstyrelsens verksamhet. Riksrevisionsverket pekar därvid bl. a. på att arbetsmarknadsstyrelsens planering av beredskapsarbeten i princip är kortsiktig och baseras på osäkra antagan-

den om konjunkturutveckling och sysselsättningsbehov. Planeringshorisonten omfattar i princip endast det budgetår för vilket verket önskar anslag. Samplanering mellan vägverket och arbetsmarknadsstyrelsen beträffande beredskapsarbete på vägar sker således f. n. endast på ett års sikt medan vägverkets planering av vägbygget är väl utvecklat och långsiktigt.

Arbetsmarknadsstyrelsen framhåller i sitt yttrande att den vägbyggnadsverksamhet som styrelsen bedriver till stor del syftar till att skapa sysselsättning åt sådana människor som av olika skäl, alkoholmissbruk, kriminalitet, fysiska eller psykiska handikapp har stora svårigheter att erhålla arbeten i öppna marknaden och som kräver speciell hänsyn beträffande arbetsmiljön. För dessa människor har tillskapats särskilda arbetsplatser för vilka den kurativa verksamheten bedöms som särskilt betydelsefull. För arbetsmarknadsstyrelsen synes det ytterst angeläget att styrelsen även i fortsättningen får bedriva de vägarbeten som kan komma i fråga för denna klientel i styrelsens egen regi. Såvida inte förhållandena i särskilda fall motiverar något annat bör därför i arbetsmarknadsstyrelsens egen regi bedrivas s. k. särskilda beredskapsarbeten (tidigare benämnda beredskapsarbeten för handikappade). Vidare bör enligt styrelsen, där så befinns lämpligt bl. a. med hänsyn till önskemålen om en snabb utslussning av arbetskraft, även i viss utsträckning i styrelsens regi utföras allmänna beredskapsarbeten.

Utskottet finner i likhet med vägverket åtskilliga skäl föreligga för en koncentration av allt statligt vägbyggnad till ett statligt organ. Härför talar inte minst det av vägverket påtalade behovet av en långsiktig planering för hela vägsektorn. De av arbetsmarknadsstyrelsen anförda skälen måste å andra sidan givetvis beaktas i sammanhanget liksom det av styrelsen återopade uttalandet av vederbörande departementschef i Kungl. Maj:ts proposition 1966:52. Detta uttalande innebär bl. a. att arbetsmarknadsstyrelsen genom samråd med vägverket och andra byggande organ bör klargöra i vilken form arbetet kan drivas på billigaste sätt utan att de arbetsmarknadspolitiska intressena eftersätts.

Vid sin prövning av frågan har utskottet mot bakgrund av det anförda samt med hänsyn till vad remissinstanserna eljest anfört funnit starka skäl tala för att den av motionärerna begärda översynen kommer till stånd. Utskottet förordar därför att Kungl. Maj:t i lämplig form låter verkställa en sådan översyn och att resultatet härav föreläggs riksdagen. Motionärernas hemställan tillstyrks därför av utskottet i denna del.

Beträffande frågan om ökat byggande i egen regi hänvisar vägverket till Kungl. Maj:ts proposition 1966:129 i vilken departementschefen uttalar, att avgörande för avvägningen mellan vägverkets byggande i egen regi och byggande genom utomstående skall vara vad som vid varje tidpunkt är fördelaktigast från totalkostnadssynpunkt. Vägverket framhåller att inom driftverksamheten, där huvuddelen av personalen är verksam, arbetena till övervägande del utförs i egen regi medan inom byggnadsverksamheten arbeten i egen regi utförs till 50 procent. I enlighet med departementschefens uttalande är det verkets strävan att

uppnå en sådan balans mellan entreprenader och egna arbeten att totalekonomiskt bästa resultat erhålles och att möjligheterna till kostnadskontroll genom jämförelser av utfallet för olika regiformer tillvaratas.

Statskontoret förklarar i sitt yttrande att motionärernas hemställan i denna del inte ger verket anledning till särskilt uttalande.

Riksrevisionsverket anför att vägverkets planering av vägbyggandet från år 1971 baserats på antagandet om en kontinuerlig ökning av vägbyggnadsanslagen. Verkets byggnadsorganisation har varit anpassad till denna planering. Som följd av dålig överensstämmelse mellan prognostiserad och faktisk anslagsutveckling har differenserna mellan verkets vägbyggande och dess tillgängliga byggnadskapacitet blivit betydande. Minskning av vägbyggnadsanslagen har lett till att vägverkets organisation blivit överdimensionerad. Verket har därför sökt genomföra en anpassning bl. a. genom reducering av vägarbetarpersonalen. På längre sikt anses dock minskningen av vägarbetarkåren framför allt vara en följd av rationaliseringen och mekaniseringen inom vägbyggandet. Den otillfredsställande anslagsutvecklingen och en ökning i vägverkets egenregi-verksamhet har samtidigt medfört betydande sysselsättningssvårigheter för de privata anläggningsföretagen och ett minskat intresse för produktivitetshöjande åtgärder. Riksrevisionsverket säger sig med hänsyn härtill inte kunna tillstyrka motionärernas hemställan om ett ökat byggande i vägverkets egen regi.

Arbetsmarknadsstyrelsen uttalar sig inte i frågan medan Svenska byggnadsentreprenörföreningen avstyrker motionärernas krav i förevarande del.

Utskottet vill för sin del i detta sammanhang erinra om de vid riksdagsbehandlingen av propositionen 1966:129 gjorda uttalandena i denna fråga. Det framhölls sålunda (SU 1966:152 s. 3) att bedömningar, rådgivning och beslut skall grundas på lönsamhetskalkyler i största möjliga utsträckning. I konsekvens härmed ansågs — vilket särskilt underströks — det avgörande för frågan om exempelvis ett arbete avseende projektering, konstruktion eller byggande skall utföras i egen regi eller av utomstående vara vad som vid varje tidpunkt är fördelaktigast från totalkostnadssynpunkt. Ett tilläpande av angivna grundsats ansågs av riksdagen innebära ett tillgodoseende av motionsledes uttalade önskemål om att verklig konkurrens på lika villkor mellan verket och utomstående komme till stånd.

Dessa synpunkter finner utskottet alltjämt äga giltighet. Av vägverkets yttrande torde också framgå att verkets intentioner på detta område står i god överensstämmelse med riksdagens uttalanden på området. Det finns i sammanhanget anledning notera att enligt vägverket andelen egen regi beträffande vägbyggnad på grund av i realiteten sjunkande medelstilldelning tenderat att öka. Verket anser denna utveckling mindre tillfredsställande både för sin egen verksamhets skull och av samhällsekonomiska skäl. Den successiva anpassning av personalstyrkan, som verket anser nödvändig, måste emellertid enligt utskottets uppfattning ske med

beaktande av den fast anställda personalens berättigade intresse av trygghet i anställningen. Med hänvisning bl. a. till det anförda har utskottet ej funnit tillräckliga skäl föreligga att tillstyrka motionärernas yrkanden. Motionen avstyrks därför i denna del.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. i anledning av motionen 1972:719 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anför om översyn av verksamheten för vägverket och arbetsmarknadsstyrelsen i vad gäller beredskapsarbeten på vägar,
2. avslår motionen 1972:719 i vad avser prövning av möjligheterna för vägverket till ökat byggande i egen regi.

Stockholm den 8 september 1972

På trafikutskottets vägnar

SVEN GUSTAFSON

Närvarande: herrar Gustafson i Göteborg (fp), Mellqvist (s), Dahlgren (c), Lindahl (s), Lothigius (m), Hjorth (s), Persson i Heden (c), Hugosson (s), Rosqvist (s), Håkansson (c), Lindberg (s), Magnusson i Kristinehamn (vpk) och Taube (fp).

Yttranden över motionen 1972:719

Statens vägverk (20.4.1972)

En stor del av vägbyggandet i landet finansieras med medel för beredskapsarbeten, vilka avräknas mot bilskattemedel. Från mitten av 60-talet har årligen mellan 200 och 300 miljoner kronor anslagits för beredskapsarbeten på kronans vägar och under innevarande budgetår, 1971/72, pågår beredskapsarbeten för 510 miljoner kronor.

Omfattningen och inriktningen av beredskapsarbetena regleras genom ett årligt beredskapsprogram. Vid månadskiftet mars-april erhåller vägverket från AMS uppgifter om preliminära kostnadsramar m. m. som skall gälla för påföljande budgetår. Vägverket anmodar därefter vägförvaltningarna att i samråd med länsarbetsnämnd och byggnadsdistrikt upprätta beredskapsprogram för kommande budgetår.

Enligt vägverkets direktiv skall de företag, som tas med i beredskapsprogrammet, finnas med i flerårsplan och/eller långtidsplan och urvalet skall baseras på företagets angelägenhet. Sådana företag som avses startas med ordinarie medel under innevarande eller påföljande kalenderår, får dock endast i undantagsfall medtagas, eftersom vägverkets planering för sin ordinarie personal och sina andra resurser annars skulle störas.

Beredskapsprogrammet färdigställs under maj månad och efter ytterligare central bearbetning fastställs det slutliga programmet av AMS i augusti.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att någon beröra vägverkets totala planering av vägbyggnadsinsatserna. Till grund för denna ligger statsmakternas uttalanden om vägpolitiken, t. ex. behandlingen av Vägplan 1970 och direktiven för flerårsplanarbetet. Genom en behovsinventering erhålls med för hela landet gemensamma kriterier avseende vägstandard, trafikmängd, vägfunktion m. m. en förteckning av erforderliga åtgärder, för närvarande t. o. m. 1984. I en tioårig långtidsplan anges angelägenhetsordningen mellan de i behovsinventeringen medtagna objekten. Långtidsplanen upprättas i nära samråd med länsstyrelser, länsvägnämnder och kommuner. Erfarenhetsvärden från tidigare AMS-insatser i de olika regionerna används vid bestämningen av de ekonomiska ramarna. Långtidsplanen anger inriktningen på vägbyggnadsåtgärderna samt är en plan i första hand för verkets projekteringsarbete. I en femårig flerårsplan, vars handläggning är föreskriven i vägkungörelsen, anges de objekt som skall komma till utförande under perioden och turordningen dem emellan. Långtids- och flerårsplanerna revideras vart tredje år. För verkställigheten upprättas varje år en programbudget omfattande tre år.

I den behovsinventering som utfördes under 1971 och som för närvarande bearbetas visar det sig att betydande regionala differenser finns i behoven av åtgärder. Om hittillsvarande tilldelning av ordinarie medel och beredskapsmedel även fortsättningsvis skulle utgå, kommer endast ca

60 % av de samlade behoven av vägbyggnadsåtgärder, som skulle ha utförts t. o. m. 1984, att kunna tillgodoses. För Norrbottens län skulle däremot det angivna behovet vara täckt redan 1982, vilket i stor utsträckning beror på de ansevliga AMS-insatserna i detta län. Från vägverkets synpunkt vore en mer långsiktig plan framför allt vad avser urval och lokalisering av beredskapsarbeten inom vägsektorn önskvärd. Det torde därvid kunna övervägas om inte sysselsättningsinsatserna i större utsträckning kunde göras på andra orter än där lokal arbetslöshet uppträder.

Merparten av beredskapsarbetena utförs i vägverkets regi med från länsarbetsnämnderna anvisade arbetare under det att en mindre del - i genomsnitt 25-30 % under perioden 1963-1971 - utförs helt i AMS regi. 1960 års arbetsmarknadsutredning föreslog i sitt betänkande Arbetsmarknadspolitik, att AMS byggande verksamhet successivt skulle avvecklas. I sitt yttrande över betänkandet förklarade sig dåvarande väg- och vattenbyggnadsstyrelsen beredd att överta ansvaret för den volymökning som härigenom kunde uppstå inom vägväsendets byggande. Vägverket vill framhålla att åtskilliga skäl talar för en koncentration av allt statligt vägbyggande till ett statligt organ och ifrågasätter om inte denna fråga på nytt borde övervägas.

När det gäller frågan huruvida vägbyggandet skall ske genom entreprenör eller med vägverkets egen personal uttalar sig chefen för kommunikationsdepartementet i Kungl. Maj:ts proposition nr 129 år 1966 angående Ny organisation för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen:

"I fråga om målsättningen för verket har utredningen, mot bakgrunden av den väntade fortsatta expansionen på väg- och gatuområdet och de stegrade krav som bl. a. på grund därav torde komma att ställas, förordat att verksamheten skall ges en mer ekonomisk inriktning än f. n. Bedömningar, rådgivning och beslut skall grundas på lönsamhetskalkyler i största möjliga utsträckning. I konsekvens härmed bör det avgörande för frågan om exempelvis ett arbete avseende projektering, konstruktion eller byggande skall utföras i egen regi eller av utomstående vara vad som vid varje tidpunkt är fördelaktigast från totalkostnadssynpunkt.

— — — —

I likhet med utredningen anser jag det angeläget att verksamheten i vägverket ges en mera ekonomisk inriktning och jag ansluter mig i huvudsak till de synpunkter som framförts."

Till detta vill vägverket anföra följande:

Inom driftverksamheten, där huvuddelen av personalen är verksam, utförs arbetena till övervägande del i egen regi. För vissa säsongbundna arbeten, t. ex. snöröjning, anlitas dock åkare som komplement till de ordinarie resurserna. Orsakerna till detta är att det inte är motiverat att dimensionera de egna resurserna efter säsongtoppar. Under övriga årstider skulle i så fall överkapacitet med därav följande sysselsättningsproblem uppstå. Vägverkets strävan är att uppnå en sådan personalstyrka och -sammansättning att väghållningen kan skötas på ett både företagseko-

nomiskt och för den fast anställda personalen riktigt sätt.

Inom byggnadsverksamheten utförs 50 % av arbetena i egen regi och 50 % på entreprenad (genomsnittsvärden 1969–1973). Påpekas bör att även vid vägverkets arbeten i egen regi underentreprenörer anlitas för t. ex. materialtransporter. Denna volym uppgår till ca 20 % av verkets byggnadsomslutning. För de olika företagsdelarna är fördelningen mellan arbeten på entreprenad och i egen regi ojämn. Sålunda gäller följande fördelning i genomsnitt för åren 1969–1973 (åren 1972 och 1973 budgeterade värden).

	VV regi	Entreprenader
Väg	75 %	25 %
Beläggning	10 %	90 %
Bro	10 %	90 %

Med utgångspunkt från departementschefens ovannämnda uttalande är det vägverkets strävan att nå en sådan fördelning mellan regiformerna att fördelaktigaste kostnader erhålls. En viss del entreprenader är därvid nödvändig för att kostnadskontroll skall kunna ske och för att verket skall få den rörelsefrihet som är väsentlig av såväl ekonomiska som personella skäl.

Inom företagsdelen väg tenderar andelen egen regi att öka (budgeterat värde för 1973 82 %). Orsaken till detta är den i realiteten sjunkande medelstillsdelningen, som inte helt kunnat mötas med rationaliseringar och minskningar av de fasta kostnaderna. Om inte denna utveckling bryts kommer praktiskt taget inga entreprenadarbeten bortsett från underentreprenader att kunna utföras inom företagsdelen väg år 1975–1976. Vägverket anser denna utveckling mindre tillfredsställande både för sin egen verksamhets skull och av samhällsekonomiska skäl. Övervägande skäl talar nämligen för att en effektiv entreprenadkår finns inom landet.

Arbetena inom företagsdelarna beläggning och bro har hittills i liten utsträckning utförts i egen regi. Speciellt inom brobyggandet vore en jämnare fördelning mellan regiformerna motiverad. För denna företagsdel är sålunda för år 1973 15 % av arbetena planerade att utföras i egen regi mot 10 % under hittillsvarande år. Denna utveckling måste dock genomföras på längre sikt eftersom erforderliga resurser, såväl personella som maskinella och tekniska, inte kan skapas på en gång utan endast successivt.

Personalantalet har som påpekats i motionen gått ned starkt sedan vägväsendets förstatligande. Den främsta orsaken till detta är de genomförda rationaliseringsåtgärderna med bl. a. ökad insats av stora, effektiva maskiner. Till detta kommer den i realiteten minskande medelstillsdelningen under senare år, vilken inneburit minskningar av utförda kvantiteter. Enda möjliga åtgärden att möta dessa samverkande och av statsmakterna accepterade faktorer är att det sker en successiv anpassning av personalstyrkan.

Sammanfattningsvis får vägverket anföra följande.

Den i motionen framförda synpunkten om översyn av verksamheten för vägverket och AMS vad gäller beredskapsarbeten väg delas av vägverket. Särskilt vill verket framhålla nödvändigheten av en långsiktig planering av inriktning och lokalisering av de sysselsättningsskapande åtgärderna genom vägarbeten.

Beträffande valet av regiformer för vägbyggandet är det verkets strävan att uppnå en sådan balans mellan entreprenader och arbeten i egen regi att totalekonomiskt bästa resultat erhålls samt att möjligheterna till kostnadskontroll genom jämförelse av utfallet för olika regiformer tillvaratas.

Statskontoret(14.4.1972)

I motionen yrkas på en översyn av samordningen mellan vägverket och arbetsmarknadsstyrelsen vad gäller beredskapsarbeten på vägar. För närvarande utförs vägbyggnader som beredskapsarbeten av båda verken. Samarbete förekommer och vägverket har bl. a. särskilda medel till sitt förfogande för planering av beredskapsarbeten åt arbetsmarknadsverket.

En rimlig arbetsfördelning i framtiden är enligt motionärerna att arbetsmarknadsstyrelsen anvisar medel medan vägverket svarar för byggandet. En ansvarsfördelning av skisserat slag har i princip tidigare föreslagits av 1960 års arbetsmarknadsutredning (SOU 1965:9). I proposition angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken (prop. 1966:52) framhölls emellertid att arbetsmarknadsstyrelsen när så var lämpligt även i fortsättningen borde kunna driva vägarbeten som allmänna beredskapsarbeten. Detta borde dock ske i nära samarbete med vägmyndigheten.

Mot bakgrund av den betydande ökning insatserna av beredskapsmedel inom vägväsendet fått under senare tid till följd av det skärpta sysselsättningsläget anser statskontoret att det nu är motiverat att se över samordningen mellan vägverket och arbetsmarknadsstyrelsen på detta område. Statskontoret har även tidigare – i yttrande över vägplan 1970 (SOU 1969:56) – framhållit att det ur planeringssynpunkt finns skäl se över ansvarsfördelningen beträffande väginvesteringar, dels mellan statens vägverk och andra statliga intressenter, dels mellan staten och kommunerna.

Statskontoret tillstyrker således motionärernas hemställan.

Den nuvarande riktpunkten för arbetsmarknadsstyrelsens förrådshållning – utrustning för 3 000 sysselsatta – bör enligt statskontoret prövas vid en översyn, bl. a. med hänsyn till nuvarande förhållanden i fråga om tillgången på arbetsmaskiner. Den angivna beredskapsnivån har under lång tid varit oförändrad. Till avsevärd del avser beredskapen utrustning för vägarbeten.

Motionärerna framhåller att ”vid de beredskapsarbeten som AMS bedriver utlämnas i regel maskinarbeten på entreprenad, medan vägverkets maskinpark inte alltid utnyttjas i den grad som är rimligt från förräntningssynpunkt.” I syfte att bättre utnyttja den senare kan det enligt

statskontoret vara skäl undersöka möjligheterna till gemensam förråds-hållning av arbetsmarknadsstyrelsens och vägverkets maskinutrustning.

Motionärernas yrkande om att ökat byggande i egen regi bör prövas vid statens vägverk ger inte anledning till några särskilda uttalanden från statskontoret.

Riksrevisionsverket (12.4.1972)

Motionen innehåller hemställan dels om en översyn av verksamheten för vägverket (VV) och arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) vad gäller beredskapsarbeten på vägar i syfte att nå ett effektivare utnyttjande, främst genom ökad samordning, av de båda verkens resurser, dels om en prövning av möjligheten till ökat byggande i VV egen regi främst för att undvika en fortsatt minskning av den statliga vägarbetarkåren.

Med anledning av motionen får riksrevisionsverket (RRV) framhålla följande.

RRV har i en förvaltningsrevisionell studie (Rapport 1970-09-09, Dnr 910 och 911) och i skrivelse till Kungl. Maj:t (1971-05-14) konstaterat att det föreligger vissa brister i samordningen och samplaneringen mellan AMS och VV vad avser beredskapsarbeten.

I skrivelsen konstaterades att VV planering av vägbyggande är väl utvecklat och långsiktigt. Planeringen baseras på antagandet om en kontinuerlig ökning av vägbyggnadsanslagen. Vid urvalet av objekt, både ordinarie arbeten och beredskapsarbeten, gäller att objekten skall vara angelägna. Angelägenhetsgraderingen baseras på lönsamhetskalkyler.

AMS planering av beredskapsarbeten är i princip kortsiktig och baseras på osäkra antaganden om konjunkturutveckling och sysselsättningsbehov. Planeringshorisonten omfattar i princip endast det budgetår för vilket verket äskar anslag.

Samplanering mellan VV och AMS beträffande beredskapsarbeten vägs sker således i dag endast på ett års sikt.

Dessa problem är mest uttalade i övre Norrland. Av det totala statliga vägbyggandet på ca 800–900 milj. kronor per år bestrids 200–300 milj. kronor av beredskapsmedel. Av beredskapsmedlen har ca 40 % använts i de båda nordligaste länen motsvarande 2/3 av det totala vägbyggandet där. I den ovannämnda skrivelsen framhöll RRV: "Vägverkets långtidsplaner visar på minskat utbyggnadsbehov i övre Norrland under 1970-talet. Med nuvarande byggnadstakt kommer behovet av huvudvägar i detta område att vara tillgodosett inom några år. En komplett utbyggnad även av det sekundära vägnätet skulle kräva högst ett à två års produktion.

De av vägverket presenterade projekten för beredskapsarbeten i övre Norrland har i dagsläget en avkastning ungefär motsvarande 8 %. En så låg avkastning motsvarar projekt som för övriga landet tidigast skulle igångsättas om 10 à 15 år. De lägst prioriterade vägföretagens lämplighet som beredskapsarbeten kan således ifrågasättas ur transportekonomiska synpunkter."

RRV framhöll i de ovan nämnda skrivelserna att det är synnerligen angeläget att de båda verken snarast drar konsekvenserna av att angelägna vägprojekt kommer att vara avverkade i övre Norrland under slutet av 1970-talet och att en successiv minskning av den sammanlagda vägbyggnadskapaciteten snarast bör förberedas i samråd mellan de båda verken liksom att en ökning av andra slag av beredskapsarbeten måste förberedas.

Vägbyggandet med beredskapsmedel spelar emellertid även utanför Norrland en betydande roll bland AMS sysselsättningsskapande åtgärder. Detta har inte minst visats under lågkonjunkturen hösten 1971, då ett mycket stort antal vägbyggnadsprojekt igångsattes som beredskapsarbeten även i storstadsområdena och i övrigt i södra Sverige. Detta möjliggjordes av att VV av andra skäl hade en stor reserv av färdigprojekterade företag. Samtidigt utgör beredskapsarbetena en riklig del av den totala utbyggnaden av vägnätet.

Mot bakgrunden av det ovan sagda finner RRV det väl motiverat med en översyn av arbetsfördelningen mellan VV och AMS vad gäller beredskapsarbeten väg och av formerna för detta. Härvid synes det vara av särskild vikt att överväga en ökad samordning mellan verken och ett system för långsiktig planering såsom förberedelse för beredskapsarbeten. Frågan om hur dessa skall behandlas ur budgetsynpunkt med hänsyn till konjunktursvängningarna övervägs av budgetutredningen.

Den andra frågeställningen som aktualiseras av motionärerna rör organisationen av vägverkets byggnadsverksamhet. Som ovan framhållits har VV planering av vägbyggandet fram till 1971 baserats på antagandet om en kontinuerlig ökning av vägbyggnadsanslagen. Verkets byggnadsorganisation har varit anpassad till denna planering. Som en följd av dålig överensstämmelse mellan av VV prognostiserad anslagsutveckling och faktisk har differenserna mellan det faktiska vägbyggandet och verkets tillgängliga byggnadskapacitet blivit betydande. Verket har därför sökt genomföra en anpassning bl. a. genom reducering av vägarbetarpersonalen. Under de närmaste åren förväntas denna minskning fortsätta. Motionärerna ställer sig kritiska till detta och menar att en ökning i vägverkets egen regiverksamhet bör genomföras för att undvika en ytterligare reduktion av vägarbetarkåren.

Motionärerna framhåller vidare att vägverket har svårt att konkurrera prismässigt i egenregibyggnad med privata entreprenörer därför att VV erbjuder sina anställda bättre löneförmåner och större anställningstrygghet än privata entreprenörer. Motionärerna anser det orimligt om detta får leda till ett sämre sysselsättningsläge för de anställda.

Det bör emellertid framhållas att minskningen av vägarbetarkåren över längre sikt framför allt är en följd av rationaliseringen och mekaniseringen inom vägbyggandet. Endast under den allra senaste tiden har den i förhållande till tidigare planer minskade byggnadsvolymen direkt föranlett en reduktion av arbetarstyrkan. Detta har varit nödvändigt trots en kraftig ökning av egenregibyggnad som inneburit att de tankegångar rörande organisationen av vägverkets byggnadsverksamhet som antogs av

statsmakterna 1967 i väsentliga avseenden satts ur spel.

Omorganisationen av vägverket 1967 innebar nämligen bland annat att verket delades i en driftorganisation som skulle ansvara för vägnätets kontinuerliga underhåll och fungera som byggherre för vägbygget samt en byggnadsorganisation vilken som verkets interna entreprenör skulle ha ansvar i tekniskt och ekonomiskt avseende för varje projekt för sig. Den i förhållande vill VV planer minskade utbyggnadstakten av det statliga vägnätet har inneburit att VV – med hänsyn till kravet att sysselsätta egna resurser – inte i full utsträckning kunnat fullfölja den strikta ansvarsfördelning som statsmakterna avsett. Såvitt RRV kunnat utröna har detta ogynnsamt påverkat det ekonomiska och tekniska utfallet av byggnadsverksamheten (RRV rapport Dnr 1972:85). En fortsatt utveckling i denna riktning, innebärande ett allt större organisatoriskt ömsesidigt beroende mellan VV byggherre- och entreprenörfunktioner, torde knappast vara fördelaktig för en ekonomiskt rationell vägbyggnadsverksamhet och inte heller stå i överensstämmelse med statsmakternas tidigare intentioner.

Vägverket har även att fördela bidrag till anläggning av statsbidragsberättigade kommunala vägar samt att granska kostnaderna för sådana företag som underlag för bidragsberäkningarna. I några fall har RRV noterat en mycket nära sammankoppling mellan VV myndighetsfunktion i detta avseende och VV agerande som entreprenör för sådana kommunala vägbyggnadsföretag. En sådan sammankoppling av VV medelsbeviljande, kostnadskontrollerande och byggandefunktioner torde på längre sikt vara olycklig med hänsyn till kostnadsmedvetande och rationalisering.

Den faktiska utvecklingen av vägbyggnadsanslagen har som ovan nämnts lett till att vägverkets organisation blivit överdimensionerad. Detta har i sin tur medfört svårigheter för VV att genomföra rationaliseringsåtgärder. Anslagsutvecklingen samt ökningen i vägverkets egenregi-verksamhet, har samtidigt medfört betydande sysselsättningsvärigheter för de privata anläggningsföretagen och ett minskat intresse för produktivitetshöjande åtaganden. Åtgärder för metodutveckling och rationalisering syns härigenom ha eftersatts både på den privata och statliga sidan. En utveckling i denna riktning skulle på sikt bli mycket otillfredsställande då det enligt RRV mening är ett starkt samhälleligt intresse att rationaliseringstakten inom den ekonomiskt betydelsefulla anläggningsverksamheten är maximal.

Det kan i sammanhanget konstateras att den totala kommunala och statliga anläggningsverksamheten vad avser gator, vägar och flygfält i landet uppgår till storleksordningen 3 miljarder kronor per år.

Med hänsyn till vad som anförts kan RRV inte tillstyrka motionärernas hemställan om ett ökat byggande i VV egen regi. Som också framgår ovan synes emellertid motionärerna ha aktualiserat ett väsentligt problem. Enligt RRV mening bör detta problem ses i relation till hela den offentliga anläggningsverksamheten vad avser gator, vägar och flygfält för att mera rationella organisationsformer förutsättningslöst skall kunna prövas.

Flera organisatoriska lösningar synes tänkbara. RRV är inte berett att i detta sammanhang ta ställning till vilken organisationsform som kan vara den mest lämpliga men vill som ett alternativ att utreda peka på möjligheten att bryta ut vägverkets och luftfartsverkets byggnadsorganisationer ur respektive verk och fusionera dessa till ett särskilt statligt verk. Vägverket skulle då komma att utgöra den statliga byggherren på vägsidan, vilket är helt i linje med tankarna bakom omorganisationen av verket, medan vägverkets nuvarande entreprenörverksamhet skulle ingå i det nya verket vars verksamhetsfält således inte bara skulle omfatta den statliga utan även kunna utnyttjas för den omfattande kommunala anläggningsverksamheten. Ett sådant verk skulle dels kunna driva anläggningsverksamhet med egna resurser, dels och framför allt utgöra en byggledarorganisation för inledda resurser. Genom den ökade konkurrensen och det vidgade verksamhetsfältet som skulle uppkomma torde förutsättningarna och incitamenten till metodutveckling och rationalisering öka samtidigt som problemen med dimensioneringen av den statliga vägbyggnadsorganisationen skulle lösas snabbare och på ett mera tillfredsställande sätt än som annars är möjligt. Slutligen skulle ett verk av ovan skisserat slag kunna bidra till ökad konkurrens inom hela anläggningsbranschen genom att VV nuvarande bundenhet till egna byggnadsresurser skulle upphöra.

Sammanfattningsvis anser sig således RRV böra tillstyrka motionärernas hemställan om en ökad samordning av vägverkets och arbetsmarknadsstyrelsens resurser vad gäller beredskapsarbeten väg och att formerna härför bör utredas närmare. RRV anser däremot inte att man kommer till rätta med den överdimensionerade byggnadsorganisationen inom vägverket genom en utökad egenregiverksamhet. Denna problemställning bör enligt RRV mening utredas i perspektivet av hela den statliga och kommunala anläggningsverksamheten.

Arbetsmarknadsstyrelsen (5.4.1972)

Som beredskapsarbeten har de senaste åren utförts vägbyggnader varierande mellan 2–300 miljoner kronor. Härav har mellan 30–40 % utförts i arbetsmarknadsstyrelsens regi medan vägverket handhaft den övriga och större delen. Innevarande budgetår har med hänsyn till de speciella förhållanden som varit rådande på arbetsmarknaden vägbygget tagits i anspråk i stor omfattning för att skapa arbetstillfällen. Det utförs totalt under budgetåret vägar som beredskapsarbeten för ca 545 miljoner kronor varav i AMS regi arbeten för ca 160 miljoner kronor dvs. mindre är 30 %.

De vägarbeten som de senaste åren utförts i arbetsmarknadsstyrelsens regi kan uppdelas enligt nedanstående sammanställning.

Budgetår	Särskilda bered- skapsarbeten	Allmänna beredskaps- arbeten		Summa 1 000-tal kr.
	Totalt	varav arbeten för spec. anv.		
1967/68	48 753	47 792	52 231	100 984
1968/69	40 410	36 174	52 283	92 693
1969/70	49 611	47 543	33 098	82 709
1970/71	46 071	39 910	39 189	85 260

De särskilda beredskapsarbetena (tidigare benämnda beredskapsarbeten för handikappade) är avsedda för människor som av olika skäl är svårplacerade medan de allmänna beredskapsarbetena är avsedda för fullt arbetsföra tillfälligt arbetslösa personer.

Såsom framgår av ovanstående sammanställning syftar senare år en stor del av den vägbyggnadsverksamhet som arbetsmarknadsstyrelsen bedriver till att skapa sysselsättning åt sådana människor som av olika skäl alkoholmissbruk, kriminalitet, fysiska eller psykiska handikapp har stora svårigheter att erhålla arbeten i öppna marknaden och som kräver speciell hänsyn beträffande arbetsmiljön.

För dessa grupper har i samarbete mellan arbetsförmedling, arbetsvård och styrelsens byggande verksamhet tillskapats särskilda arbetsplatser. Karaktäristiskt för dessa arbetsplatser för s. k. specialanvisade är att den kurativa verksamheten bedöms såsom särskilt betydelsefull.

Det har härvid visat sig värdefullt att ha tillgång till en arbetsledarstam som sedan lång följd av år har erfarenhet av att handha "udda" människor. De specialanvisades förmåga till arbetsprestation och viljan till arbete beror i hög grad på hur arbetsledningen kan forma arbetsmiljön. En olämplig arbetsledare kan snabbt rasera vad som tagit lång tid att bygga upp. Om dessa arbeten skall fylla sin uppgift är en av de viktigaste förutsättningarna att arbetsledningen utväljs bland arbetsledare som förutom lång erfarenhet av att handha arbetskraft av skiftande slag även har särskild lämplighet. Denna specialiserade arbetsledarkår bör ges särskild utbildning och information om dessa människors situation och sättet för deras rehabilitering. En sådan utbildning bedrivs av arbetsmarknadsstyrelsen för de arbetsledare som sätts att leda arbetsplatser för specialanvisade.

Den kurativa verksamheten handhas för närvarande genom särskilda assistenter knutna till arbetsmarknadsstyrelsens arbetsvårdsbyrå. För att i möjligaste mån bereda arbete i öppna marknaden åt dem som har förutsättningar härför, erfordras en intim och kontinuerlig kontakt med arbetsförmedlingarna. Verksamheten måste alltså bedrivas i intimt samarbete mellan arbetsvård, arbetsförmedling och arbetsledning. Det synes rationellt att samtliga dessa tre medverkande tillhör samma verk. Det syns också värdefullt att arbetsmarknadsverket i möjligaste mån har möjligheter att påverka arbetenas bedrivande så att sysselsättningsbehovet och arbetsvårdssynpunkterna får en framträdande plats.

För sysselsättning av specialanvisade har vägarbeten tagits i anspråk i den utsträckning som ovan angivits i detta yttrande. Det syns ytterst

angeläget att arbetsmarknadsstyrelsen även i fortsättningen får bedriva de vägarbeten som kan komma i fråga för detta klientel i styrelsens egen regi.

Frågan om styrelsens byggande verksamhet var föremål för riksdagens prövning 1966. I detta sammanhang anförde departementschefen följande (Kungl. Maj:ts proposition nr 52 år 1966).

”Under de senaste åren har särskilda beredskapsarbeten för handikappade anordnats i allt större omfattning. Vid dessa arbeten måste arbetsledningen besitta speciella kvalifikationer för att omhänderta den hänvisade arbetskraften. Därutöver fordras tillgång till kurativ personal. Det är viktigt att denna personal får aktivt stöd hos arbetsledningen. Arbetsmarknadsstyrelsens arbetsledande personal har förvärvat omfattande erfarenheter på detta område och styrelsen har genom kursverksamhet förbättrat dess kvalifikationer ytterligare. Man kan rimligtvis inte ställa samma krav på arbetsledningen hos andra statliga myndigheter eller hos privatföretag. Detta synes mig vara ett starkt skäl för att arbetsmarknadsstyrelsen alltfjämt bör ha hand om en del av beredskapsarbetena för handikappade. Främst torde det bli fråga om arbeten avsedda för personer med psykiska eller sociala handikapp. Beredskapsarbete för handikappade i form av vägarbete bör dock liksom tidigare kunna drivas såväl av arbetsmarknadsstyrelsen som av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Enligt min mening bör sålunda inga skarpa gränser dras mellan de arbeten för handikappade som arbetsmarknadsstyrelsen bör resp. inte bör handha. Frågan får avgöras från fall till fall med hänsyn till arbetets art, de hänvisades handikapp och möjligheterna att på bästa sätt omhänderta den hänvisade arbetskraften.

Även allmänna beredskapsarbeten bör arbetsmarknadsstyrelsen enligt min mening alltfjämt kunna driva i egen regi. Beredskapsarbeten på allmänna vägar synes emellertid i första hand böra handhas av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Eftersom en betydande omsättning av personal i samband med övergång till arbete i öppna marknaden bör kunna påräknas särskilt vid de s. k. storarbetsplatserna och med hänsyn till de speciella problem denna omsättning skapar bör dock arbetsmarknadsstyrelsen vara oförhindrad att när så befinns lämpligt även driva vägarbeten som allmänna beredskapsarbeten. Arbetsmarknadsstyrelsen bör genom samråd med väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och andra byggande organ från fall till fall klarlägga i vilken form arbetet kan drivas på billigaste sätt utan att de arbetsmarknadspolitiska intressena eftersetts.”

Vad departementschefen ovan framfört synes fortfarande äga giltighet.

Inte minst årets arbetslöshetssituation som föranlett den osedvanligt stora volymen beredskapsarbeten har visat att AMS har behov av att ha tillgång till egna resurser för att förverkliga statsmakternas intentioner om snabba åtgärder. Detta gäller även vägsidan. Härtill kommer styrelsens önskemål att genom byggandet ha tillgång till sakkunskap när det gäller att bedöma kostnader och olika objekts lämplighet.

Arbetsmarknadsstyrelsen och dess föregångare har varit engagerade i byggandet av vägar i över femtio år. Den organisation som inom AMS byggts upp för ändamålet är den äldsta i varje fall inom den statliga sektorn, och det synes värdefullt att denna sakkunskap tillvaratas.

Vad gäller i motionen framförda synpunkter beträffande vid vägverket anställda vägarbetare vill arbetsmarknadsstyrelsen endast framhålla att beredskapsarbetena tillkommit för att sysselsätta arbetslösa personer och inte vägverkets ordinarie personal.

Det kan alltså sammanfattningsvis konstateras att i arbetsmarknadsstyrelsens regi bör utföras

dels med hänsyn till de särskilda sociala problemen som uppstår vid omhändertagandet av den handikappade arbetskraften de vägarbeten som bedrivs som särskilda beredskapsarbeten, såvida inte förhållandena i särskilda fall motiverar något annat

dels där det så befinnes lämpligt bl. a. med hänsyn till önskemålen om en snabb utslussning av arbetskraften även i viss utsträckning vägarbeten som utförs som allmänna beredskapsarbeten.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen (13.4.1972)

Motionen behandlar två delvis skilda problemställningar, nämligen samordningen mellan Vägverket och Arbetsmarknadsstyrelsen vad gäller beredskapsarbeten på vägar samt Vägverkets byggande i egen regi. Dessa frågor behandlas därför var för sig.

A. Motionärernas synpunkter på beredskapsarbeten

Motionärerna hemställer om "översyn av verksamheten för Vägverket och Arbetsmarknadsstyrelsen i vad gäller beredskapsarbeten på vägar i syfte att nå ett effektivare utnyttjande av de båda verkens resurser". Som motiv härför anförs dels att Vägverkets maskinpark inte alltid utnyttjas i den grad som är rimligt från förräntningssynpunkt och dels att det skulle råda ett "dubbelkommando" när det gäller vägbyggande med bristande samordning mellan Arbetsmarknadsstyrelsen och Vägverket. Motionärerna föreslår en ansvarsfördelning så, att Arbetsmarknadsstyrelsen anvisar medel medan Vägverket svarar för byggandet, dvs. har huvudansvaret för allt vägbyggandet i landet.

Beredskapsarbetenas omfattning och fördelning

Anslagen till Arbetsmarknadsstyrelsens beredskapsarbeten har under den senaste tioårsperioden ökat starkt. (Budgetåret 1970--1971 1 miljard kronor.) För budgetåret 1971--1972 har verket tilldelats betydande tilläggsanslag till följd av den rådande bristen på sysselsättning. Beredskapsarbetena utgörs av s. k. särskilda beredskapsarbeten för olika typer av handikappad arbetskraft samt av allmänna beredskapsarbeten. Arbetena utförs dels av AMS och dels av andra beställare, bl. a. Statens

Vägverk och kommuner, vilka erhåller anslag från AMS för dessa arbeten. De allmänna vägarna har sålunda under senare år erhållit AMS-bidrag med mellan 200–300 miljoner kronor årligen (1971–1972 ca 450 miljoner kronor). Dessa medel har till ca 3/4 administrerats av Vägverket och till 1/4 av Arbetsmarknadsstyrelsen själv. Vägverket har enligt sin sysselsättningsstatistik utfört mer än 90 % av beredskapsarbetena i egen regi.

Förutom vägarbeten administrerar AMS även skogliga och andra beredskapsarbeten. Den sammanlagda produktionsvolymen för AMS uppgick 1970–1971 till ca 260 miljoner kronor och beräknas 1971–1972 till över 450 miljoner kronor.

AMS egen byggande verksamhet

När AMS inrättades år 1947 beslöts att styrelsen skulle ha egen byggande verksamhet. Som ett avgörande skäl för detta beslut anfördes, att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten borde ha möjligheter att, oberoende av andra myndigheter, snabbt och effektivt ingripa med offentliga arbeten.

1960 års arbetsmarknadsutredning tog upp frågan om beredskapsproduktionen. Utredningen konstaterade, att av det totala antalet sysselsatta i beredskapsarbeten under åren 1958–1964 mellan 10 och 20 % hade varit sysselsatta med arbeten i AMS egen regi. Dessa arbeten hade huvudsakligen utgjorts av vägarbeten.

Utredningen föreslog, att AMS byggande verksamhet skulle avvecklas. Som motiv härför hänvisade utredningen bl. a. till att möjligheterna att snabbt få igång beredskapsarbeten i en akut arbetslöshetssituation avsevärt hade förbättrats. Man syntes därför enligt utredningens mening inte behöva hysa farhågor för att snabbheten och effektiviteten i handlandet skulle minska, om den byggande verksamheten flyttades över från AMS till respektive fackmyndigheter eller till entreprenörer som de anlitar.

Remissinstanserna hade olika uppfattningar om detta förslag. Byggnadsstyrelsen, Civilförsvarsstyrelsen, Samarbetsdelegationen för de fyra nordliga länen och Länsstyrelsen i Norrbottens län tillstyrkte förslaget. Dåvarande Väg- och Vattenbyggnadsstyrelsen förklarade sig beredd att överta vägbyggandet, inklusive arbeten för handikappade. TCO förordade en försiktig avveckling men pekade liksom vissa andra remissinstanser på att den kurativa verksamheten inte fick eftersättas. AMS, Skogsstyrelsen, LO m. fl. avstyrkte förslaget.

I propositionen nr 52 år 1966 anförde departementschefen, att den ursprungliga motiveringen för att AMS borde ha en egen byggande verksamhet otvivelaktigt hade försvagats. Andra omständigheter hade emellertid tillkommit, som gav nya aspekter på frågan.

”Under de senaste åren har särskilda beredskapsarbeten för handikappade anordnats i allt större omfattning. Vid dessa arbeten måste arbetsledningen besitta speciella kvalifikationer för att omhänderta den hänvisade arbetskraften. Därutöver fordras tillgång till

kurativ personal. Det är viktigt, att denna personal får aktivt stöd hos arbetsledningen. Arbetsmarknadsstyrelsens arbetsledande personal har förvärvat omfattande erfarenheter på detta område och genom kursverksamhet förbättrat kvalifikationerna ytterligare. Detta synes mig vara ett starkt skäl för att AMS alltjämt bör ha hand om en del av beredskapsarbetena för handikappade. Frågan får avgöras från fall till fall med hänsyn till arbetets art, de hänvisades handikapp och möjligheterna att på bästa sätt omhänderta den hänvisade arbetskraften."

Departementschefen anförde även följande.

"Även allmänna beredskapsarbeten bör Arbetsmarknadsstyrelsen enligt min mening alltjämt kunna driva i egen regi. Beredskapsarbeten på allmänna vägar synes emellertid i första hand böra handhas av Väg- och Vattenbyggnadsstyrelsen. Eftersom en betydande omsättning av personal i samband med övergång till arbete i öppna marknaden bör kunna påräknas särskilt vid de s. k. storarbetsplatserna och med hänsyn till de speciella problem denna omsättning skapar bör dock AMS vara oförhindrad att när så befinnes lämpligt även driva vägarbeten som allmänna beredskapsarbeten. AMS bör genom samråd med Väg- och Vattenbyggnadsstyrelsen och andra byggande organ från fall till fall klarlägga i vilken form arbetet kan bedrivas på billigaste sätt utan att de arbetsmarknadspolitiska intressena eftersätts. Som en konsekvens av att AMS föreslås behålla en byggande verksamhet bör också dess förrådshållning bestå."

Sammanfattningsvis har alltså följande anförts som skäl för AMS egenregiverksamhet.

- Möjligheterna att snabbt och oberoende av andra myndigheter ingripa med offentliga arbeten.
- Möjligheterna att omhänderta olika typer av handikappad arbetskraft och ge denna kurativt stöd.
- De ökade förutsättningarna att via s. k. storarbetsplatser slussa personal ut på den öppna marknaden.

De arbeten som AMS administrerade budgetåret 1970/71 — 260 miljoner -- utfördes till ca 4/5 i egen regi. Den höga egenregiandelen har framför allt motiverats med att kraven på snabb igångsättning ej skulle medge upphandling på den öppna marknaden och att arbeten för handikappad arbetskraft ej varit lämpade som entreprenadarbeten.

Verket har sålunda byggt upp en egen produktionsapparat med egna maskiner, förrådshållning, fast anställda arbetsledare samt vissa yrkesarbetare. Maskinparken anges vara dimensionerad för en arbetsstyrka på ca 3 000 man. Den fasta personalen för AMS beredskapsarbeten och förrådshållning uppgick i mitten av 1971 till drygt 780 personer (jämfört med ca 250 år 1960). Under 1972 kan en betydande ökning av personalen förväntas med hänsyn till den ökade produktionsvolymen.

Konsekvenser av nuvarande system

AMS har i nuvarande system hos sig bundit fasta resurser i form av basorganisation med fast anställda arbetsledare, vissa yrkesarbetare, egen maskinpark, centraladministration m. m. Denna organisation kräver kontinuerliga anslag för att hållas sysselsatt, oberoende av om sysselsättningssituationen i stort påkallar denna verksamhet. Den flexibilitet att utnyttja lediga resurser på marknaden, som borde eftersträvas vid beredskapsarbetenas bedrivande, blir därmed svårare att nå.

Vägverket har sedan några år alltför många anställda i förhållande till anslagstilldelningen för dess ordinarie verksamhet. Vägverket har därför för sysselsättning av viss ordinarie personal varit beroende av de bidrag, som lämnats av AMS. I regioner med stor volym beredskapsarbeten under vinterhalvåret har detta enligt en av Riksrevisionsverket gjord utredning medfört att Vägverket fått avdela större ordinarie anslag än motiverat för att kunna sysselsätta denna personal sommartid.

Vägverket har ett väl utbyggt planeringssystem, som är långsiktigt och som baseras på en samhällsekonomisk prioritering av vägbyggnadsinvesteringarna i landet. AMS planering är däremot, helt naturligt, kortsiktig och baseras på antaganden om konjunkturutveckling och aktuella sysselsättningsförändringar. Detta har fått till följd, att samplanering av beredskapsarbeten avseende vägbyggande endast skett på ett års sikt. Härigenom uppstår risker för effektivitetsförluster i produktionsprocessen. Dessa förhållanden har påtalats, både av Riksrevisionsverket och Vägverket i gjorde utredningar.

Vägverkets och AMS stora egenregivolym vad gäller beredskapsanslagen till vägbyggandet innebär svårigheter för sysselsättningen av arbetare, arbetsledare och tjänstemän hos entreprenörerna. Företagen ansvarar för människor, organisation och maskiner som kräver jämn och överblickbar sysselsättning. Till följd av att beredskapsarbetena till övervägande delen sker som egenregiprojekt undandras dessa arbeten från entreprenadmarknaden. Entreprenörernas resurser kommer därmed att utnyttjas dåligt, särskilt under vintern. Bl. a. har konjunktursvackan under 1971 och den därmed följande arbetslösheten inneburit stora påfrestningar för entreprenadföretagen och deras anställda. De stora beredskapsanslag som satsats i sysselsättningsskapande syfte har – vad beträffar statliga arbeten – endast i mindre utsträckning medverkat till att upprätthålla sysselsättningen av de ordinarie produktionsresurserna hos entreprenörerna. Effektiva och väl inarbetade produktionslag – projektörer, arbetsledare, lagbasar och arbetslag – har splittrats med sämre produktionsresultat, ökad otrygghet och ökade kostnader som följd.

För de anställda innebär denna ordning stora problem. Bristen på arbeten för entreprenörerna medför att arbetskraft måste friställas. Efter hand registreras denna arbetslöshet av arbetsmarknadsmyndigheten. Som följd därav igångsätts beredskapsarbeten, i stor utsträckning i den offentliga sektorns egen regi, varvid arbetskraften efter en tids friställning anställs – i regel tillfälligt – i någon av de byggande verkens

organisationer. Därmed har många av dessa arbetstagare förlorat kanske under flera år upparbetade karensen för socialförsäkringar och uppsägningskydd. De förlorar en del av sin pensionsförmån under friställning och beredskapsarbete. Därtill kommer den psykologiskt nedbrytande effekten av att behöva bryta upp från en etablerad arbetsgemenskap för en osäker och tillfällig sysselsättning. En fortsatt anställning inom den ordinarie verksamheten genom ett jämnare utbud av arbeten skulle bespara dessa arbetstagare en mängd omställningsproblem. Beredskapsarbetena får speciella konsekvenser just för byggnadsindustrins anställda, eftersom det är från deras ordinarie arbetsmarknad projekten tas för att sysselsätta arbetslösa även från andra näringsgrenar. Med nuvarande höga volym på beredskapsarbeten och den omfattande statliga egenregiverksamheten får detta negativa återverkningar på den ordinarie byggnadsverksamheten, speciellt i vissa regioner.

Förslag till åtgärder

SBEF instämmer i motionärernas hemställan om en översyn av verksamheten för Vägverket och Arbetsmarknadsstyrelsen vad gäller beredskapsarbeten för vägar.

Vid en sådan översyn bör provas, om Vägverket kan ges i uppdrag att upprätta rullande projektreserver för ökat vägbyggande under perioder med arbetslöshet. Vid behov av ökad sysselsättning igångsätts lämpliga objekt ur denna reserv på direktiv från Arbetsmarknadsstyrelsen. Vägverket och berörda entreprenörer borde också kunna ges vissa resurser att handha den handikappade arbetskraften.

För att möjliggöra utnyttjandet av beredskapsarbeten för att kompensera nedgångar i sysselsättningen på den öppna marknaden, bör Vägverkets egenregiorganisation anpassas till vad som är ekonomiskt motiverat inom ramen för ordinarie anslag. Därmed kan entreprenadföretagens organisation och administration i ökad omfattning utnyttjas vid beredskapsarbeten, vilket leder till jämnare sysselsättning av ordinarie produktionsapparat. Man når härigenom en större flexibilitet och ett bättre utnyttjande av de totala resurserna.

I detta sammanhang bör också provas, om inte AMS egenregiverksamhet kan nedbringas i förhållande till nuvarande nivå. AMS verksamhet borde koncentreras på administrativa och planerande uppgifter. I fråga om beredskapsarbeten skulle verksamheten kunna koncentreras på att initiera och stödja utarbetande av projektreserver hos statliga myndigheter och kommuner. AMS skulle dessutom svara för de kurativa insatserna och den eventuellt kompletterande arbetsledarutbildning, som erfordras i samband med de särskilda beredskapsarbetena för handikappad arbetskraft. AMS uppgift blir sålunda, att i första hand söka förutse var sysselsättningssvårigheter kan uppkomma och att därefter i samråd med de byggande myndigheterna och kommunerna både kunna ingripa i preventivt syfte och vid redan inträffad arbetslöshet genom att beordra igångsättning av projekt ur projektreserven.

För att klara kraven på snabb igångsättning vid beredskapsarbeten bör, såsom tidigare nämnts, de byggande myndigheterna arbeta med projektreserver. Parallellt härmed kan "förberedande" upphandlingar ske på den öppna marknaden, så att igångsättning kan ske med kort varsel. I övrigt bör de byggande myndigheterna få i uppdrag att utveckla upphandlingsformer — vilka delvis redan finns — som är lämpade för de olika typer av beredskapsarbeten som blir aktuella.

B. Vägverkets egenregiverksamhet

Med anledning av motionärernas krav på ökad egenregiverksamhet inom Vägverket får SBEF anföra följande.

År 1970 sysselsatte Vägverket i genomsnitt 11 900 arbetare i egen regi, varav drygt 1 350 man i beredskapsarbete. I entreprenadverksamhet sysselsatte Vägverket samma år i genomsnitt 1 400 man varav drygt 100 man på beredskapsanslag.

Kriterier för dimensionering av Vägverkets egenregiproduktion

Vägverkets egenregiverksamhet bör enligt SBEF:s uppfattning ses som en del av det totala vägbyggandet i landet. Egenregiverksamheten bör därvid dimensioneras med hänsyn till dess konkurrenskraft i jämförelse med entreprenadverksamhet.

Målsättningen för Vägverkets egenregiverksamhet bör vara den som angavs i Vägverksutredningen (SOU 1965:47), nämligen

"att på mest effektiva sätt utnyttja landets totala resurser inom vägbyggnadsområdet. Det gäller därför att finna rimliga och välmotiverade former för engagemang av i verksamheten erforderliga interna och externa resurser."

Vägverket har i flera sammanhang framhållit, att dess egenregibyggande bör ske

"minst i den utsträckning som erfordras för utveckling av egen personal och för att följa den tekniska utvecklingen samt därutöver i den omfattning som är motiverad från företagsekonomisk synpunkt."

SBEF instämmer i kravet på att egenregiverksamheten skall vara företagsekonomiskt motiverad. En anpassning av egenregiandelen efter dess företagsekonomiska resultat får anses vara en förutsättning för att landets totala vägbyggnadsresurser utnyttjas på mest effektiva sätt.

Utveckling av egen personal och uppföljning av den tekniska utvecklingen ingår normalt i varje effektiv producents verksamhet. Personalutveckling får sålunda inte utgöra något självständigt motiv för egenregiproduktion.

Möjligheten att för närvarande dimensionera Vägverkets egenregiproduktion efter ekonomiska kriterier

SBEF instämmer som nämnts i Vägverkets krav på företagsekonomiskt motiverad egenregiverksamhet men ifrågasätter Vägverkets möjligheter att med nuvarande organisation och system för ekonomisk uppföljning kunna bedöma detta.

Vägverksutredningen ansåg, att Vägverket måste ges en mer ekonomisk inriktning. Eftersom verket inte uppbär intäkter i sin verksamhet måste detta ta sig uttryck i en noggrann uppföljning av kostnaderna.

Vägverket torde numera ha uppnått en godtagbar uppföljning av kostnadsutfallet i relation till budgeterade kostnader för olika arbetsmoment. Detta material är dock otillräckligt som underlag för dimensionering av produktion i egen regi. Det är till och med tveksamt, om man kan dra några slutsatser om utfallet för enskilda projekt. I Riksrevisionsverkets rapport "Metod för bedömning av byggnadsproduktivitet, Vägverket" konstateras följande:

"Den produktivitet som i dag är föremål för studium inom Vägverket belyser endast produktiviteten i olika arbetsmoment på byggsplatsen. Möjlighet saknas således att bedöma produktiviteten i byggprocessen i dess helhet."

Riksrevisionsverket har i en annan studie "Vägverkets byggadministration" betonat att, mot bakgrund av statsmakternas beslut 1966 och 1967 om Vägverkets organisation samt moderna teorier för byggadministration, så bör byggnadsavdelningen fungera som verkets interna byggnadsentreprenör.

Det är SBEF:s uppfattning att, om man strävar efter att "finna rimliga och välmotiverade former för engagemang av i verksamheten erforderliga interna och externa resurser", då måste egenregiverksamheten avskiljas som en separat resultatenhet och dimensioneras med hänsyn till sitt ekonomiska resultat.

Är ett ökat egenregibyggnande motiverat?

Motionärerna anser, att det mot bakgrund av inträffad och planerad minskning av antalet arbetare inom Vägverket finns anledning att pröva möjligheten till ökat byggande i egen regi. De anför också som sin principiella uppfattning att så stor del av byggandet som möjligt bör ske i egen regi. Dessutom framhåller motionärerna, att Vägverket har svårt att konkurrera med entreprenörerna om vissa objekt på grund av högre personalkostnader.

Vägverkets byggnadsorganisation är för närvarande överdimensionerad i förhållande till de ordinarie vägbyggnadsanslagen. Detta framgår bl. a. av Vägverkets egna bedömningar i petita för 1972/73.

"Under den närmaste 5-årsperioden förutses en ytterligare minskning av det totala antalet anställda. Som redovisats under programmet statlig väghållning föreligger personalöverskott inom såväl drift- som

byggnadsverksamheten även sedan hänsyn tagits till inverkan av arbetstidsförkortningar och den längre semestern för arbetarpersonalen."

En fortsatt minskning av den byggande personalen i enlighet med Vägverkets planer är därför väl motiverad. Hur långt denna minskning skall göras bör bedömas med utgångspunkt från de ekonomiska kriterier som ovan anförts.

SBEF vill i detta sammanhang något beröra de av motionärerna framhållna skillnaderna i anställningsvillkor mellan de statligt och privat anställda vägarbetarna. Arbetslöshet under vintermånaderna anges som exempel på de privatanställdas sämre villkor.

Vägverkets arbetare är efter den senaste avtalsuppgörelsen löneledande med höga fasta månadslöner, bättre semestervillkor och förmånligare anställningsvillkor i övrigt än motsvarande arbetare i enskild tjänst. Detsamma gäller också de vägarbetare, som sysselsätts vid beredskapsarbeten i såväl AMS som Vägverkets egen regi. Fördelaktigare anställningsvillkor leder självfallet till ett dyrare vägbyggande, varför ökade anslag krävs till Vägverket, om vägstandarden skall kunna bibehållas. Skulle de privatanställdas villkor förbättras i motsvarande mån medför även detta en kostnadsökning som återfaller på Vägverket som beställare.

Enligt Byggplaneringsutredningen (SOU 1970:33) svarar statens byggande på entreprenad för hela säsongvariationen inom det statliga byggandet. Det är således riktigt, att de privatanställda löper en risk att bli säsongarbetslösa, som de egenregianställda aldrig utsätts för.

SBEF instämmer med motionärerna i kravet på jämn sysselsättning, men anser det principiellt felaktigt att vägarbetarkåren uppdelas i två grupper, där en grupp ständigt tillförsäkras jämn och trygg sysselsättning inom det statliga egenregibygget, medan den inom entreprenadföretagen sysselsatta personalen skall bära samtliga sysselsättningsvariationer, som förorsakas av statens varierande utbud av arbeten.

SBEF anser att Vägverket som byggherre har huvudansvaret för den totala sysselsättningen inom det statliga vägbyggandet, således även hos entreprenörerna. Denna uppfattning delas uppenbarligen av Vägverket, vilket framgår av verkets remissvar på Byggplaneringsutredningen (SOU 1970:33):

"Verket har givetvis ett direkt ansvar för jämn sysselsättning både för sin egen personalstyrka och för i egenregibygget anlitade entreprenörers arbetskraft. De i detta fall anlitade entreprenörerna har själva mycket små möjligheter att verka för säsongutjämning i sitt åtagande hos verket. På motsvarande sätt svarar verket för att huvudentreprenaderna tidsmässigt planeras och upphandlas med hänsyn till jämn sysselsättning."

Med nuvarande ordning medför ökad egenregiverksamhet, att risken för säsongarbetslöshet ökar för de privatanställda vägarbetarna. Omvänt gäller att en lägre egenregivolym skapar bättre förutsättningar för en jämnare sysselsättning över hela linjen -- för statligt såväl som enskilt anställda och därmed ett mera rationellt utnyttjande av landets totala resurser.

Mot bakgrund av det ovan anförda instämmer SBEF i motionärernas hemställan om en översyn av verksamheten för Vägverket och AMS vad gäller beredskapsarbeten avseende vägar.

Däremot avstyrker SBEF motionärernas krav på ökat egenregibyggande inom Vägverket. Egenregiverksamhetens omfattning bör fastställas med utgångspunkt från dess effektivitet. För att möjliggöra en sådan bedömning krävs, att denna verksamhet organisatoriskt och resultatmässigt renodlas så, att effektiviteten kan mätas.

