

Nr 4

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i förordningen (1960:77) angående byggnadsforskningsavgift, m.m.; given Stockholms slott den 4 januari 1971.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att *dels* antaga härvid fogade förslag till lag om ändring i förordningen (1960:77) angående byggnadsforskningsavgift,

dels bifalla de förslag i övrigt om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

Eric Holmqvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att förordningen om byggnadsforskningsavgift ändras så att skyldigheten att betala byggnadsforskningsavgift skall föreligga i fråga om inte bara som f. n. husbyggnadsverksamhet utan också anläggningsverksamhet. Ansvarsområdet för statens råd för byggnadsforskning skall vidgas i motsvarande omfattning och antalet ledamöter i rådet ökas. Avgiften skall inom det vidgade tillämpningsområdet utgå med 0,5 % av avgiftsunderlaget. Statens bidrag till byggnadsforskningen skall beräknas på grundval av statens husbyggnads- och anläggningsverksamhet i egen regi.

Ändringarna i förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1972.

Förslag

till

Lag

om ändring i förordningen (1960:77) angående byggnadsforskningsavgift

Härigenom förordnas, att 1 och 2 §§ förordningen (1960:77) angående byggnadsforskningsavgift¹ skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Förslagen lydelse)

1 §.

Den som yrkesmässigt bedriver *byggnadsverksamhet* under sådana förhållanden, att han är att anse såsom arbetsgivare enligt lagen om yrkesskadeförsäkring, så ock kommun, vilken såsom arbetsgivare i nämnda lags mening bedriver *bygg- nadsverksamhet*, är skyldig att, i enlighet med vad nedan sägs, till främjande av forsknings- och rationaliseringsverksamhet inom byggnadsfacket erlagga en särskild avgift (b y g g n a d s f o r s k n i n g s a v g i f t).

Den som yrkesmässigt bedriver *husbyggnads- eller anläggningsverk- samhet* under sådana förhållanden, att han är att anse såsom arbets- givare enligt lagen om yrkesskade- försäkring, så ock kommun, vilken såsom arbetsgivare i nämnda lags mening bedriver *husbyggnads- eller anläggningsverksamhet*, är skyldig att, i enlighet med vad nedan sägs, till främjande av forsknings- och ra- tionaliseringsverksamhet inom bygg- nadsfacket erlagga en särskild av- gift (b y g g n a d s f o r s k n i n g s a v g i f t).

Från avgiftsskyldighet — — — — — staten befriad.

2 §.²

Byggnadsforskningsavgift utgår för kalenderår med *sextio hundra- dels* procent av den lön i penningar eller naturaförmåner i form av kost eller bostad, som arbetsgivare under året utgivit till arbetstagare, för vilken arbetsgivaren skall påföras av-

Byggnadsforskningsavgift utgår för kalenderår med *fem tiondels* pro- cent av den lön i penningar eller na- turaförmåner i form av kost eller bostad, som arbetsgivare under året utgivit till arbetstagare, för vilken arbetsgivaren skall påföras avgift en-

¹ Förordningen omtryckt 1962: 134.

² Senaste lydelse 1968: 173.

gift enligt lagen om yrkesskadeförsäkring och vilken vid debitering i riksförsäkringsverket av dylik avgift är att hänföra till någon av de i verkets premietariff under näringsgrenen byggnadsindustri upptagna undergrupperna husbyggnad (kodnummer 401) och byggnadshantverk m. m. (kodnummer 403).

ligt lagen om yrkesskadeförsäkring och vilken är att hänföra till näringsgrenen byggnadsindustri i näringsgrensindelningen för yrkesskadeförsäkringsstatistik.

Vid beräkning — — — — — årets ingång.

Angående debitering — — — — — särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om byggnadsforskningsavgift för år 1971 eller tidigare år.

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 4 januari
1971.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *vidgat underlag för byggnadsforskningsavgiften m. m.* och anför.

1. Inledning

Enligt förordningen (1960: 77) angående byggnadsforskningsavgift skall vissa arbetsgivare inom husbyggnadsfacket betala avgift till främjande av forsknings- och rationaliseringsverksamhet inom husbyggnadsområdet. Staten är befriad från avgift men lämnar bidrag till verksamheten genom anslag över budgeten. Byggnadsforskningsavgiften utgår i princip med 0,6 % på den lönesumma som arbetsgivaren årligen betalar ut (avgiftsunderlag). Underlaget bestäms med ledning av den arbetsgivaruppgift som arbetsgivare lämnar för beräkning av avgift till yrkesskadeförsäkringen m. m. och är detsamma som underlaget för denna avgift.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 17 mars 1967 tillkallade dåvarande chefen för inrikesdepartementet två sakkunniga¹ för att utreda frågor om underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift. Utredningen har den 22 december 1969 lämnat betänkandet *Vidgat underlag för byggnadsforskningsavgiften m. m.* (Stencil In 1969: 6). I betänkandet behandlas huvudsakligen systemet för debitering och uppbörd av byggnadsforskningsavgiften samt frågan om avgiftsdebiteringen bör utsträckas att gälla också anläggningsverksamhet och tillverkning av monteringsfärdig byggnad eller del av byggnad.

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av riksförsäkringsverket, televerket, statens järnvägar, statens vägverk, statens planverk, byggnadsstyrelsen, riksrevisionsverket, riksskattenämnden, centrala folkbokförings-

¹ Överdirektören Leif Hultström, ordförande, och tekniske direktören Olof Eriksson.

och uppbördsnämnden (CFU), statens vattenfallsverk, bostadsstyrelsen, statens råd för byggnadsforskning, statens institut för byggnadsforskning, styrelsen för teknisk utveckling (STU), byggindustrialiseringsutredningen, Tekniska högskolan i Stockholm (KTH), Tekniska högskolan i Lund (LTH), Ingenjörsvetenskapsakademien, Svenska landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges industriförbund, Svenska byggnadsindustriförbundet, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska kraftverksföreningen, Elektriska installatörsorganisationen (EIO), Näringslivets byggnadsdelegation (NBD), Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), Svenska byggnadsingenjörers riksförbund, Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, Svensk byggtjänst, Träindustrins branschorganisation (TIBO), Hyresgästernas riksförbund, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund u.p.a. (HSB), Svenska riksbyggen och Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO).

KTH och LTH har bifogat yttranden från sektionerna för väg- och vattenbyggnad samt för arkitektur. Sveriges industriförbund har hänvisat till de synpunkter som har framförts av NBD. Svenska byggnadsindustriförbundet och SBEF har avgett gemensamt yttrande. Svenska kraftverksföreningen har återopat en inom föreningens stiftelse för tekniskt utvecklingsarbete (VAST) utarbetad promemoria.

2. Byggnads- och anläggningsforskningen

2.1 Historik

Forskning på byggnadsområdet bedrevs fram till år 1942 i tämligen splittrade former. Byggnadsbranschen omfattade ett mycket stort antal mindre företag som inte ensammia kunde göra någon insats för forskning eller tekniskt utvecklingsarbete. Nämnda år tog statsmakterna initiativ till en samordning och systematisering av byggnadsforskningen. Statens kommitté för byggnadsforskning inrättades och fick till uppgift att bl. a. fördela de medel som anvisades över statsbudgeten till forskningsverksamhet på byggnadsområdet. Till sitt förfogande hade kommittén ett anslag till driften av kommittén med sekretariat och ett anslag till byggnadsforskning från vilket kommittén delade ut bidrag. Forskningsverksamheten skulle i första hand avse byggnadsteknik, byggnadsstatistik samt hus- och brobyggnad. Kommitténs verksamhet hade ganska liten omfattning. För budgetåret 1952/53 uppgick de bägge anslagen till sammanlagt 388 000 kr.

För att möjliggöra en större insats beslöt statsmakterna år 1953 att en särskild avgift skulle tas ut av arbetsgivare inom byggnadsbranschen (prop. 1953: 163, S3LU 13, rskr 306). Avgiften beräknades varje år tillföra byggnadsforskningen 2,5 milj. kr. Medlen skulle föras samman till en fond för byggnadsforskning. Statens kommitté för byggnadsforskning ombildades till statens nämnd för byggnadsforskning. Enligt sin instruktion skulle nämnden främja forskning och rationalisering inom byggnadsområdet med huvudvikten på husbyggnadsfacket. Nämnden utförde forsknings- eller utredningsarbete i egen regi, lämnade forskningsuppdrag till vetenskapliga institutioner och delade ut bidrag till enskilda forskare. Staten var befriad från byggnadsforskningsavgift. För nämndens verksamhet anvisades i stället statsanslag dels till nämndens avlöningar och omkostnader och dels till byggnadsforskning.

Byggnadsforskningens organisation ändrades år 1960. Ändringarna innebar i huvudsak att nämnden delades i statens råd för byggnadsforskning med uppgift att fördela tillgängliga forskningsmedel och statens institut för byggnadsforskning med uppgift att bedriva egen forskning. Statens bidrag till byggnadsforskningen skulle för budgetåret 1960/61 tillskjutas i form av ett enda anslag som direkt skulle föras till fonden för byggnadsforskning. Kostnaderna för rådets och institutets administration skulle betalas av medel från fonden enligt årliga utgiftsstater som Kungl. Maj:t fastställde. I övrigt skulle rådet besluta om fondmedlens användning för byggnadsforskning och publikationsverksamhet avseende sådan forskning. Stor-

leken av statens tillskott till fonden beräknades med utgångspunkt i de anslag som hade tagits upp till byggnadsforskning och till nämndens administrationskostnader för budgetåret 1959/60. Tillskottet bestämdes till 530 000 kr.

Samma år ändrades även bestämmelserna för uttagande av byggnadsforskningsavgiften. Avgiften skulle utgöra 0,15 % av lönesumman inom byggnadsindustrin (avgiftsunderlaget). Avgiftsberäkningen var föranledd av det nya system för uppbörd av arbetsgivaravgifter som infördes i anslutning till tilläggs pensioneringen. Avsikten var inte att öka byggnadsforskningens resurser. Resurserna har emellertid därefter förstärkts kraftigt genom att uttagsprocenten har höjts flera gånger, senast den 1 januari 1969, då avgiften bestämdes till 0,60 % av avgiftsunderlaget. År 1962 ökades inkomsterna av avgiften dessutom genom att den övre gränsen för avgiftspliktig lön höjdes i anslutning till motsvarande höjning i fråga om arbetsgivaravgifterna till sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna. Statsanslaget har höjts i samma proportion som avgiften.

Byggnadsforskningsfondens inkomster genom avgifter och statsanslaget har under 1960-talet ökat från ca 4 milj. kr. budgetåret 1960/61 till ca 35 milj. kr. budgetåret 1969/70.

2.2 Statens råd och statens institut för byggnadsforskning

Statens råd för byggnadsforskning består av ordförande och åtta andra ledamöter. Ledamöterna utses av Kungl. Maj:t. Rådet har en föreståndare som förordnas av Kungl. Maj:t. Föreståndaren är chef för rådets kansli som består av ca 20 personer.

Enligt instruktionen (1965: 672) för rådet åligger det rådet att bl. a. sörja för att resultaten av den verksamhet som bedrivs med stöd av bidrag från rådet publiceras på lämpligt sätt. År 1965 uppdrog rådet åt institutet att sköta denna uppgift. Publiceringen sker i huvudsak genom forskningsrapporter och sammanfattningar av dessa i form av informationsblad. Ett 50-tal rapporter och lika många informationsblad ges ut varje år.

Statens institut för byggnadsforskning, som leds av en styrelse bestående av ordförande och fem andra ledamöter, skall enligt sin instruktion (1965: 673) ägna sig i första hand åt sådan forskning som inte bedrivs på annat håll. Institutet har därför koncentrerat sig på tidigare underutvecklade forskningsområden, bl. a. samhällsplanering. Institutet har även uppdragsverksamhet, bl. a. åt olika offentliga utredningar. Forsknings- och utredningsarbetet bedrivs inom ett antal forskningsgrupper som svarar mot de viktigaste intresseområdena. F. n. finns fasta forskningsgrupper för samhällsplanering, byggnadsprojektering, installationer, produktionsteknik, ekonomisk analys och byggnadsklimatologi. Dessutom finns en s. k. metodgrupp som biträder forskningsgrupperna i frågor om urval, statistikbearbet-

ning, mätteknik m. m. Slutligen finns en förhållandevis stor informationsavdelning (28 personer) som svarar för bl. a. den nyss nämnda publikationsverksamheten. Antalet anställda vid institutet är ca 160, varav ca 100 forskare, utredningsmän och assistenter. För finansiering av verksamheten får institutet konkurrera med andra forskningsinstitutioner och enskilda forskare om anslag från rådet. Rådets anslag till institutet budgetåret 1969/70 var 9,2 milj. kr. för forskning och 3,0 milj. kr. för publikationsverksamhet.

2.3 Byggnadsforskning och annat utvecklingsarbete på byggnadsområdet

En betydande del av den byggnadstekniska forsknings- och utvecklingsverksamheten sker vid de tekniska högskolorna. De har den dubbla uppgiften att vara centra för forskning och läroanstalter för högre utbildning. Mer än hälften av professorerna vid sektionerna för väg- och vattenbyggnad, arkitektur och lantmäteri vid de tekniska högskolorna får anslag från byggnadsforskningsrådet eller är på annat sätt engagerade i rådets verksamhet.

Frågan om den framtida byggnadsutbildningen och byggnadsforskningen vid de tekniska högskolorna har utretts av universitetskanslersämbetet. Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag ökad samverkan mellan sektioner för att tillgodose samhällsbyggandets forsknings- och utbildningsbehov utan någon skarp gränsdragning mellan byggnads- och anläggningsverksamhet.

Kollektiv forskning har i regel organiserats i s. k. branschforskningsinstitut. Sedan många år ges bidrag av statsmedel till verksamheten vid ett antal sådana institut. Styrelsen för teknisk utveckling har till uppgift att svara för statens deltagande i branschforskning. För budgetåret 1970/71 disponerar styrelsen ett anslag på 19 milj. kr. för stöd till kollektiv forskning. Av det trettiofem institut med inriktning på tillverkningsindustrin som finns f. n. får åtta statligt stöd, bl. a. Svenska träforskningsinstitutet, Institutet för metallforskning, Svenska silikatforskningsinstitutet och Korrosionsinstitutet.

Vissa branschforskningsinstitut kan i större eller mindre grad hänföras till byggnadssektorn. De kan för visst projekt få anslag från statens råd för byggnadsforskning. Som exempel på branschforskningsinstitut som arbetar med stöd från rådet kan nämnas Forskningsinstitutet för cement och betong, Träforskningsinstitutet, Stålforskningsinstitutet och statens geotekniska institut.

Staten bedriver utvecklingsarbete inom byggnadsområdet också i andra former. Statens planverks verksamhet i fråga om såväl samhällsplanering som byggande syftar till rådgivning samt anvisningar och föreskrifter för allt byggande i landet. I vissa fall finansieras utredningar och forskning som behövs som grund för planverkets normer av byggnadsforskningsrådet.

I andra fall sker finansieringen inom ramen för planverkets budget. Utvecklingsarbete bedrivs även inom statens tekniska verk. Det är inriktat på speciella mål men har i vissa fall mera vidsträckt användbarhet. Inom husbyggnadsområdet gäller detta främst byggnadsstyrelsens utvecklingsarbete.

Byggnadsstyrelsen har till uppgift att bl. a. projektera och utföra byggnadsföretag för statens räkning och att genom utvecklings- och normeringsarbete verka för rationalisering i fråga om detta byggande. Till grund för styrelsens byggande och fastighetsförvaltning för statens räkning bedrivs utvecklingsarbete inom styrelsens utvecklingsbyrå. Styrelsens insatser för utvecklingsverksamheten och information om detta kan uppskattas till 3,0—3,5 milj. kr. budgetåret 1969/70. Resultaten av verksamheten redovisas i form av rapporter och anvisningar.

Bland andra statliga organ i vars uppgifter ingår visst utvecklingsarbete på byggnadsområdet kan nämnas skolöverstyrelsen samt sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI), inom vilket staten samarbetar med kommunerna.

Utom vid universitet och högskolor bedrivs basteknologiskt utvecklingsarbete vid en rad statliga eller statligt finansierade institut och laboratorier. Försvarets forskningsanstalt (FOA), AB Atomenergis forskningsstation i Studsvik och statens provningsanstalt har de största resurserna på det tekniska forskningsområdet. FOA:s verksamhet är den mest mångsidiga.

Den 1 juli 1968 genomfördes en organisatorisk reform av det statliga stödet till teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete genom inrättandet av STU. Den statliga verksamheten på området kompletterades vidare genom tillkomsten av ett organ för exploatering, produktutveckling och marknadsföring av nya produkter, nämligen Svenska utvecklingsaktiebolaget (prop. 1968:68). Avsikten med inrättandet av STU var att bl. a. uppnå bättre planerad och samordnad finansiering av den tekniska forsknings- och utvecklingsverksamhet som stöds av olika statliga forskningsråd och fonder. STU övertog den finansieringsverksamhet som dithills hade bedrivits av statens tekniska forskningsråd, Stiftelsen Malmfonden för teknisk forskning och utveckling och Institutet för nyttiggörande av forskningsresultat (INFOR) samt den rådgivande och förmedlande verksamheten som hade bedrivits av Stiftelsen för exploatering av forskningsresultat (EFOR) och Svenska uppfinnarkontoret. Däremot berörde reformen inte de existerande formerna för finansiellt stöd åt byggnadsforskningen.

2.4 Byggnadsforskningens nuvarande inriktning

Byggnadsforskningen spannar över många ämnesområden och pågår som nyss har nämnts inom ett stort antal olika forskningsinstitutioner. Belysande för byggnadsforskningens stora bredd är att byggnadsforskningsrådet

beviljar anslag till forskning inom vetenskaper som inte är företrädde vid de tekniska högskolorna, t. ex. meteorologi, geografi, geologi, psykologi, socialekologi, hygien, ekonomi och trädgårdskonst. För bl. a. behandlingen av ansökningar om forskningsanslag har rådet delat upp sin verksamhet i områdena Allmänt—information, samhällsplanering, byggnadsplanering, material och konstruktioner, installationer samt produktion och förvaltning.

Allmänt—information har särskilt under de senaste åren tagit en nästan konstant andel av forskningsmedlen. Rådet gör översikter av forskningsbehov inom olika delområden som har akuta problem eller där utvecklingen mera allmänt behöver stimuleras. Dessa översikter publiceras vanligen som programskrifter. Inom stadsplaneområdet görs insatser för att klarlägga forskningsbehoven. Utöver programarbete och startande av sådana branschorgan som transportforskningsnämnden, institutet för byggdokumentation o. l. stöder rådet ett stort antal andra organ som har samordnande uppgifter inom branschen, anordnar konferenser kring olika delfrågor etc. Sådana insatser ingår i rådets allmänna uppgifter och ger också det nödvändiga underlaget för fördelning av fondmedlen.

Också bidragen till samhälls- och byggnadsplanering har varit konstanta under de senaste åren. En inbördes förskjutning har dock skett. Samhällsplanering har fått kraftigt ökade resurser, medan byggnadsplaneringsresurserna har minskat. Den övervägande delen av samhälls- och byggnadsplaneringsforskningen bedrivs inom statens institut för byggnadsforskning. Forskningens inriktning kommer att förskjutas från planeringens process till dess produkt, bebyggelsen. Vid forskningsinstitutioner utanför institutet gäller de största insatserna trafikplanering och bebyggelsemiljö. Ett område där forskningen har nått fram till praktisk tillämpning utgör koordinatmetodens användning i samhällsplaneringen. Forskningen härom ligger till grund för det nya fastighetsregister med lägesangivna data som nu håller på att införas i landet.

Material och konstruktioner utgör traditionellt det största delområdet inom byggnadsforskningen. Vid statens institut för byggnadsforskning bedrivs relativt omfattande klimatforskning. Arbetet med egenskapsredovisning av byggnadsmaterial har gett upphov till många forskningsuppgifter, bl. a. utredningar om provningsmetoder för att mäta egenskaper hos material och konstruktioner. Många anslag har delats ut inom området geoteknik och grundläggning.

Forskningen om betongmaterials- och betongkonstruktioners bärförmåga m. m. inlar sedan länge en dominerande ställning inom konstruktionstekniken. Ett växande område är stålforskningen. Ett stålforskningsinstitut har som förut sagts inrättats och en kommitté har tillsatts för utredning av forskningsbehovet inom stålområdet. Installationsområdet anses allmänt vara ett eflersatt forskningsområde. Anledningen härtill torde vara att tillräckligt många kvalificerade forskare saknas för att snabbare öka insatsen i absoluta tal.

Inom delområdet produktion och förvaltning kan nämnas att Byggnadsindustrins datacentral AB har arbetat med bidrag från rådet med system- och begreppsfrågor av grundläggande betydelse för samordnad kommunikation och användande av datamaskiner i byggprocessen. Vidare har Byggnadsindustrins arbetsforskningsstiftelse fått bidrag för att utreda arbetsmedicinska och arbetspsykologiska faktorer, inlärningsförloppet vid olika slags arbeten, den äldre arbetskraftens problem samt arbetsmätning.

2.5 Anläggningsforskning

Forsknings- och utvecklingsarbete inom anläggningsområdet bedrivs, utom vid de tekniska högskolorna, av vissa forskningsinstitut, inom statens affärsverk och vissa branschorganisationer och sannolikt också inom större anläggningsföretag.

Statens väginstitut är centralt organ för den vägforskning som bedrivs med stöd av statsmedel. Institutet utför vetenskapliga undersökningar och praktiska försök i egen regi. Verksamheten delas in i allmän verksamhet (grundforskning) och uppdragsverksamhet (målforskning), varav den senare finansieras genom avgifter från uppdragsgivarna. Bland dessa dominerar statens vägverk. Verksamheten är organiserad på fem forskningsavdelningar, nämligen beläggning, bärighet, geologi, maskinteknik och trafikteknik.

Statens geotekniska institut handlägger geotekniska ärenden i den mån handläggningen inte ankommer på annan myndighet. Institutet bedriver forskning i egen regi samt utför uppdrag åt statliga och kommunala myndigheter och enskilda mot ersättning. Verksamheten har hittills koncentrerats på geotekniska frågor som har samband med byggande av vägar och flygfält. Större delen av institutets inkomster kommer från statens vägverk. Institutet har också anslag från byggnadsforskningsrådet för forskningsprojekt.

Av betydelse i detta sammanhang är även statens trafiksäkerhetsråd, som bedriver trafiksäkerhetsforskning i egen regi och ger bidrag till annan forskning i ämnet. Förslag har lagts fram av 1964 års transportforskningsutredning (SOU 1968:34) att statens väginstitut tillsammans med bl. a. statens trafiksäkerhetsråd skall ombildas till ett nytt transportforskningsinstitut.

Även de statliga affärsverken bedriver i större eller mindre omfattning utvecklingsarbete på anläggningsområdet. Detta tar självfallet sikte på den typ av anläggningsverksamhet som varje verk har men även frågor av mera allmän räckvidd förekommer. Här kan nämnas statens järnvägar (t. ex. spår- och linjebyggnad samt elektriska anläggningar), televerket (t. ex. kablar och andra fjärrförbindelseanläggningar), statens vattenfallsverk (kraft-

stationer och kraftledningar) samt statens vägverk. Ofta sker utvecklingsarbetet i samband med projekteringen av särskilda objekt.

Av anläggningsverksamheten utgör vatten- och avloppsanläggningar (va-anläggningar) en betydande del. De omfattar vatten- och avloppsledningar, reningsverk och konstarbeten som vattentorn m. m. Av de sammanlagda investeringarna på anläggningssidan torde en tredjedel belöpa på va-anläggningar. Naturvårdsverket skall enligt sin instruktion bl. a. samordna åtgärder för vattenförsörjning och avlopp samt utarbeta råd och anvisningar i fråga om drift av vattenverk och avloppsreningsverk.

En annan viktig del av anläggningsområdet är kraftverken. Behovet av elektrisk energi kan täckas genom antingen vattenkraft eller värmekraft. Statens vattenfallsverk och de enskilda och kommunala kraftföretagen svarar för ungefär hälften var av kraftproduktionen. Bägge sektorerna investerar ungefär lika mycket, kanske med någon övervikt för den statliga genom att de större kraftledningarna (stamlinjenätet) byggs och ägs av vattenfallsverket. För utvecklingsarbete inom avdelningen Byggnadsteknik anslog vattenfallsverket drygt 1 milj. kr. under budgetåret 1969/70. Härutöver förekommer fortlöpande visst utvecklings- och rationaliseringsarbete i direkt samband med konstruktionen och byggandet av de större kraftanläggningarna.

Kraftföretagen inom den enskilda och kommunala sektorn har växlande storlek. De större företagen bildade år 1957 ett branschforskningsorgan, VAST. Stiftelsens verksamhet finansieras genom bidrag från företagen. Bidragens storlek beräknas i princip efter varje företags omsättning. För år 1970 uppgick de sammanlagda bidragen till 830 000 kr. Dessutom finns ett utskott för rationaliseringsfrågor, vilket samarbetar med vattenfallsverket. Det tekniska utvecklingsarbetet bedrivs i kommittéer bestående av ledamöter från medlemsföretagen. VAST lämnar även forskningsbidrag till utomstående.

3. Nuvarande bestämmelser om byggnadsforskningsavgiften

Bestämmelser om byggnadsforskningsavgift finns i förordningen (1960: 77) angående byggnadsforskningsavgift (Af, ändrad senast 1968: 173) och förordningen (1959: 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. (Uf, ändrad senast 1970: 744).

I Af föreskrivs att den som yrkesmässigt bedriver byggnadsverksamhet under sådana förhållanden att han är att anse som arbetsgivare enligt lagen (1954: 243) om yrkesskadeförsäkring är skyldig att betala byggnadsforskningsavgift till främjande av forsknings- och rationaliseringsverksamhet inom byggnadsfacket. Avgiftsskyldig är också kommun vilken som arbetsgivare i yrkesskadeförsäkringslagens mening bedriver byggnadsverksamhet. Staten är befriad från avgiftsskyldighet.

Begränsningen till yrkesmässig byggnadsverksamhet medför att bl. a. industriföretags, jordbrukares, egnahemsägares och sportstugeägares byggnadsverksamhet i egen regi är undantagen från avgiftsplikten.

Byggnadsforskningsavgift utgår för kalenderår med 0,6 % av den lön i pengar eller naturaförmåner i form av kost eller bostad som arbetsgivaren under året har gett ut till arbetstagare, för vilken arbetsgivaren skall påföras avgift enligt lagen om yrkesskadeförsäkring och vilken vid debitering i riksförsäkringsverket av sådan avgift är att hänföra till de i verkets premietariff under näringsgrenen byggnadsindustri upptagna undergrupperna husbyggnad (kodnr 401) och byggnadshantverk m. m. (kodnr 403). Undergruppen husbyggnad omfattar hus-, fabriks-, skorstens- och ställningsbyggnadsarbete, rivning, taktäckning, grävning, schaktning, planering, grundläggning med tillhörande pålning, gjutning m. m., uppförande av järnkonstruktioner o. d. Undergruppen byggnadshantverk m. m. omfattar glasmästeriarbete, plåtslageriarbete, golvläggning, målning, rörledningsinstallation och elektrisk installation, avvägning, kontrollarbeten o. d.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande har riksförsäkringsverket föreskrivit att byggnadsforskningsavgift skall påföras — utom för hus-, fabriks- och skorstensbyggnadsarbete — för sådant i övrigt angivet arbete, som utförs i samband med hus-, fabriks- och skorstensbyggnadsarbete. Byggnadsforskningsavgift skall påföras även för kontorsarbete m. m., som utförs i anslutning till nu angivet avgiftspliktigt arbete.

Bestämmelserna i Af har tolkats så att det är arbetets art som är avgörande för om avgiftsskyldighet föreligger, inte klassificeringen av arbetsgivaren enligt yrkesskadetariffen. Byggnadsforskningsavgift betalas alltså inte bara av arbetsgivare som betalar avgift till yrkesskadeförsäkringen enligt tariffen för kodnr 401 och 403.

De i Af angivna undergrupperna med kodnr 401 och 403 kallas vanligen

näringsgrenar. För varje näringsgren finns i premietariffen en procent-sats som varierar med yrkesskaderiskerna inom de olika näringsgrenarna. Antalet näringsgrenar var 135 år 1967. Antalet olika premiesatser som före-kom i tariffen var för samma år 34. Vid näringsgrensklassificeringen hän-förs ett företag i regel till en enda näringsgren, även om företaget bedriver flera olika verksamheter. Bestämmande vid klassificeringen blir verksamhe-tens huvudsakliga inriktning. Detta innebär bl. a. att ett byggnadsföretag som bedriver blandad husbyggnads- och anläggningsverksamhet hänförs till näringsgrenen husbyggnad (kodnr 401), om husbyggnadsverksamheten överväger. Om anläggningsverksamheten överväger hänförs verksamheten till näringsgrenen väg-, vatten- och linjebyggnad m. m. (kodnr 402). Enligt den praxis som riksförsäkringsverket tillämpar utgår i bägge fallen bygg-nadsforskningsavgift på grundval av lönen endast för de arbetstagare som utför husbyggnadsarbete. I fråga om näringsgrenen byggnadshantverk (kodnr 403) kan nämnas att även verkstadsarbete avseende detaljer som sedan monteras på byggplatsen läggs till grund för avgift. Bortsett härifrån utgår f. n. ingen byggnadsforskningsavgift på byggmaterialsidan. Byggnads-forskningsavgift kan komma ifråga även om företag vid debitering av yr-kesskadeförsäkringsavgift åsatts annan näringsgren än de med kodnr 401, 402 och 403. Byggnadsforskningsavgift kan utgå t. ex. för mekanisk verk-stad med grovplåtslageri (näringsgren med kodnr 351) för den del som av-ser montering av järnkonstruktioner på byggplats. Samma sak gäller för mekanisk verkstad med fläkttillverkning (näringsgren med kodnr 361) där byggnadsforskningsavgift utgår för montering av fläktutrustning på bygg-plats. Allmännyttigt bostadsföretag som bygger i egen regi påförs bygg-nadsforskningsavgift för husbyggnadsarbete även om den åsatta närings-grenen, dvs. huvudsaklig verksamhet, skulle utgöra förvaltning av bostads-hus (näringsgren med kodnr 849).

Av de 21 025 arbetsgivare som för år 1967 registrerades med kodnr 401 påfördes 5 142 byggnadsforskningsavgift med ett sammanlagt belopp av ca 10 milj. kr. Av de 13 118 arbetsgivare som för år 1967 registrerades med kodnr 403 påfördes 8 235 byggnadsforskningsavgift med ca 6 milj. kr. De arbetsgivare som inom de angivna kodnumren inte påfördes avgift utgörs främst av sådana som inte ansågs bedriva byggnadsverksamhet yrkesmäs-sigt (jordbrukare samt ägare av egnahem och fritidshus som bedrev bygg-nadsarbetet i egen regi). Till en del var det fråga om arbetsgivare som hade sysselsatt arbetskraft i grävning, schaktning, lastning m. m. utan sam-band med byggnadsverksamhet.

Av de 1 686 arbetsgivare som för år 1967 registrerades med kodnr 402 (väg-, vatten- och linjebyggnad) påfördes 105 byggnadsforskningsavgift med ca 2 milj. kr. De avgiftsskyldiga utgjordes huvudsakligen av större entreprenadföretag med blandad husbyggnads- och anläggningsverksam-het. Företagen påfördes byggnadsforskningsavgift för den del av verksam-heten som avsåg husbyggnad.

Härutöver har 102 kommuner och 592 arbetsgivare med andra kodnr än 401—403 påförts byggnadsforskningsavgift för år 1967 med ca 150 000 kr. resp. ca 700 000 kr. Dessa arbetsgivare är främst sådana som bedriver blandad verksamhet, vilken endast till den mindre delen är byggnadsverksamhet. De har då registrerats under kodnr för den större delen men har påförts byggnadsforskningsavgift för den del som avser husbyggnad eller byggnadshantverk. Av intresse i detta sammanhang är att byggnadsforskningsavgift påförs för sådant monteringsarbete på byggnadsplatsen som räknas till de avgiftsbelagda grenarna, t. ex. montering av monteringsfärdiga hus samt montering av starkströmsanläggningar för hissar.

Förenklingsskäl tillsammans med den omständigheten att yrkesskadeförsäkringen genom utvecklingen av övriga socialförsäkringsgrenar har fått en relativt sett minskad betydelse har lett till en strävan att minska differentieringen av avgifterna till yrkesskadeförsäkringen. Detta har skett både genom att premietariffen har förenklats och genom att arbetsgivarna i allt större utsträckning har hänförs till endast en näringsgren. Endast arbetsgivare med starkt differentierad verksamhet hänförs nu till två eller flera näringsgrenar. Antalet arbetsgivare vilkas verksamhet har differentierats på detta sätt var ca 550 år 1967.

I fråga om uttagandet av byggnadsforskningsavgift har denna utveckling inneburit att anknytningen till premietariffen för yrkesskadeförsäkringen i praktiken fått minskad betydelse. Om byggnadsforskningsavgift skulle ha påförts arbetsgivare som har hänförs till kodnr 401 och 403 för hela deras verksamhet men inte arbetsgivare som har hänförs till andra kodnummer skulle detta ha lett till påtaglig ojämnhet i fråga om byggnadsverksamhet av samma art. Anknytningen till premietariffen fyller nu i stort sett funktionen att ange vilket slags arbete som skall avgiftsbeläggas. Utskiljandet av de avgiftspliktiga arbetena fordrar särskild bedömning där kodifieringen efter näringsgren i stort sett fyller funktionen att i vissa fall ge en presumtion för avgiftsplikt.

I detta sammanhang bör nämnas att utredningen angående yrkesskadeförsäkringens finansiering m. m. i ett i september 1970 avgivet betänkande (SOU 1970:49) har föreslagit att det nuvarande differentierade premiesystemet skall ersättas med en enhetlig avgift. Genom att enhetspremie föreslås blir näringsgrensindelningen överflödig från premiesättningssynpunkt. Eftersom indelningen behövs bl. a. för statistikändamål föreslår utredningen att den behålls tills vidare i sin nuvarande form. Utredningen skall enligt sina direktiv i sitt fortsatta arbete överväga hur yrkesskadestatistiken i framtiden bör utformas och vem som bör svara för statistikproduktionen. Remissbehandlingen av utredningens nu framlagda förslag har nyligen avslutats och förslaget bereds f. n. inom socialdepartementet.

Byggnadsforskningsavgiften ingår bland de arbetsgivaravgifter som nämns i Uf. Avgiften beräknas kollektivt på summan av vad arbetsgivaren har gett ut i kontanta löner och naturaförmåner i form av fri kost eller bostad under

det kalenderår för vilket avgifterna skall beräknas (utgiftsåret). Beräkningen utförs av riksförsäkringsverket. Lönebelopp till arbetstagare vars lön från arbetsgivaren under året inte har uppgått till 300 kr. räknas inte med och inte heller den del av varje arbetstagares årslön som överstiger ett belopp motsvarande sju och en halv gånger det vid årets början gällande basbeloppet inom den allmänna försäkringen. Detta s. k. maximibelopp utgjorde för år 1970 45 000 kr. Maximibeloppet gäller för arbetstagare som har arbetat full tid under året. Riksförsäkringsverket fastställer normalmått på full arbetstid. Om en arbetstagare har arbetat mindre än hel årsarbetstid, t. ex. två tredjedels tid, skall maximibeloppet minskas i motsvarande mån.

Byggnadsforskningsavgift beräknas inte för arbetstagare som är gift med arbetsgivaren och inte heller för vissa andra anförvanter som varaktigt lever i hushållsgemenskap med arbetsgivaren och inte är placerad i sjukpenningklass enligt lagen om allmän försäkring.

Avgiftsunderlaget beräknas på grundval av den arbetsgivaruppgift som arbetsgivaren är skyldig att lämna till riksförsäkringsverket för varje kalenderår. I uppgiften skall arbetsgivaren uppge inte bara den sammanlagda lön han har betalat ut under utgiftsåret utan också hur lång tid de anställda har arbetat.

I fråga om debitering och uppbörd av arbetsgivaravgift gäller följande. Om den sammanlagda arbetsgivaravgiften uppgår till högst 1 000 kr. påförs den i regel arbetsgivarens debetsedel på slutlig skatt. Riksförsäkringsverket lämnar den debiterande myndigheten uppgift om avgiftens storlek. Om den sammanlagda arbetsgivaravgiften uppgår till mer än 1 000 kr. debiteras avgiften på särskild räkning som arbetsgivaren får direkt från riksförsäkringsverket. Arbetstagaren betalar varje år ett belopp som motsvarar dels en preliminär avgift för året och dels skillnaden mellan å ena sidan den slutliga avgift som har debiterats under närmast föregående år och å andra sidan den preliminära avgift som har erlagts för det utgiftsår som den slutliga avgiften avser. Skillnaden kallas regleringsavgift. Preliminär avgift motsvarar i regel den närmast föregående år debiterade slutliga avgiften. Räkningen från riksförsäkringsverket kommer arbetsgivaren tillhanda i januari året efter det arbetsgivaruppgiften har lämnats. Om det sammanlagda räkningsbeloppet understiger 300 kr. skall det erläggas senast den 18 februari. I annat fall erläggs beloppet med en sjättedel senast den 18 i månaderna februari, april, juni, augusti, oktober och december.

Efter varje uppbörd förs byggnadsforskningsavgiften över till statskontoret som förvaltar byggnadsforskningsfonden. Därefter kan byggforskningsrådet rekvirera medlen. Riksförsäkringsverket underrättar rådet om hur stort belopp som har förts över och anger hur beloppet fördelar sig mellan preliminär avgift och s. k. regleringsavgift för att rådet skall kunna beräkna vad byggnadsforskningsavgiften har inbringat för varje år.

4. Avgiftssystemet

4.1 Bakgrund

Debitering och uppbörd av byggnadsforskningsavgift är samordnad med motsvarande åtgärder i fråga om arbetsgivaravgifter till socialförsäkringen. Underlag för beräkning av byggnadsforskningsavgift utgörs av arbetsgivarernas utgifter för löner.

Den mera principiella kritik som har riktats mot det nuvarande avgiftssystemet har främst avsett den omständigheten att företagens lönekostnader utgör underlag för avgiften. Tredje lagutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande 1964: 2 att systemet i viss mån ter sig otillfredsställande. Systemet synes kunna leda till att de byggnadsföretag som bäst har kunnat tillgodogöra sig forskningens resultat får lägre lönekostnader och därmed lägre avgifter, medan de byggnadsprojekt i vilka forskningen inte alls eller endast i ringa utsträckning har kommit till nytta belastas med relativt sett högre lönekostnader och motsvarande högre avgifter.

I direktiven för utredningen rörande underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift hänvisades till detta uttalande. Andra grunder för avgiftens bestämning kunde tänkas ge rättvisare utslag, t. ex. den totala omsättningen.

I direktiven erinrades vidare om förslaget i betänkandet Yrkesskadeförsäkring (SOU 1966: 54) att nuvarande system med differentiering av yrkesskadeförsäkringsavgiften efter skaderiskerna i olika yrkesgrupper skulle upphöra. I direktiven uttalades att förutsättningarna för debitering av byggnadsforskningsavgift genom riksförsäkringsverkets försorg ändras om differentieringen tas bort. Betänkandet föranledde i denna del ingen annan åtgärd än att en utredningsman tillkallades för att ytterligare utreda finansieringen av yrkesskadeförsäkringen. Enligt direktiven för utredningsmannen skall övervägas om premiesättningen alltjämt skall vara differentierad och hur yrkesskadestatistiken i framtiden bör utformas och vem som bör svara för statistikproduktionen.

4.2 Utredningen

4.2.1 Utgångspunkter

Vid övervägande av vilka alternativa avgiftssystem som kan komma i fråga har utredningen utgått från att debitering och uppbörd av byggnadsforskningsavgift även i framtiden skall vara statligt organiserad. Utredningen har vidare utgått från att det inte är rimligt att etablera ett särskilt

debiterings- och uppbördssystem för byggnadsforskningsavgiften, som relativt sett är en liten pålaga -- f. n. ca 35 milj. kr. per år. Uttagandet av avgiften bör liksom hittills vara anknutet till något befintligt uppbördssystem.

Underlaget för byggnadsforskningsavgift är i nuvarande system lönesumman. Detta underlag har enligt utredningen olika svagheter. Den från principiell synpunkt mest framträdande är att underlaget blir beroende av i vilken utsträckning förtillverkade element används vid genomförandet av de enskilda byggnadsförelagen. Utredningen har övervägt att knyta an avgiften till fastighetstaxeringen, inkomstskatten och mervärdeskatten.

4.2.2 Fastighetstaxeringen

Möjligheten att få fram ett underlag för byggnadsforskningsavgift som en biprodukt av fastighetstaxeringen är enligt utredningen begränsad i flera avseenden, om man utgår från att avgiften skall relateras till köp av tjänster från byggnadsindustrin i vid bemärkelse. För nybyggnad samt mera omfattande om- eller tillbyggnad torde det visserligen ofta vara möjligt att få fram ett sådant underlag utan nämnvärt merarbete. I ett stort antal fall skulle emellertid fordras särskild beräkning för vilken underlag ofta inte skulle finnas i det taxeringsunderlag som nu skall företeas av fastighetsägare. I samband med allmän fastighetstaxering skulle man vara nödsakad att hålla i sär värdet av nybyggnad etc. från andra delar av taxeringsvärdet på ett sätt som inte behövs annars. Vidare skulle reparationsverksamhet samt mindre om- och tillbyggnader falla utanför avgiftsbeläggningen. En motsvarande förhöjning skulle få göras av avgiften på nybyggnad samt större om- och tillbyggnad.

Avgiften skulle vidare normalt komma att debiteras i efterhand. Bara i undantagsfall skulle motsvarighet till den nuvarande preliminärdebiteringen kunna äga rum. Vid utsträckning av byggnadsforskningen till anläggningssidan skulle systemet inte kunna fungera, eftersom huvuddelen av anläggningsverksamheten torde försiggå på mark som inte utgör fastighet eller som av andra skäl är undantagen från åsättande av taxeringsvärde. Slutligen skulle möjligheten att knyta an uppbörden av avgifterna till något existerande uppbördssystem inte kunna ske utan betydande komplikationer.

Redan vid nuvarande begränsning till husbyggnadsområdet erbjuder alltså en anknytning till fastighetstaxeringen betydande problem, påpekar utredningen. Om byggnadsforskningsavgiften sträcks ut till anläggningssidan blir en anknytning till fastighetstaxeringen omöjlig att genomföra. Denna metod för uttagande av avgift måste därför enligt utredningens mening avföras från diskussionen, i varje fall om avgiften skall omfatta också anläggningssidan. Frågan att anknyta avgiften till garantibeloppet för fastighet har utredningen ansett ligga utanför dess uppdrag.

4.2.3 Inkomstskattesystemet

Utredningen anser att det visserligen är möjligt att knyta an byggnadsforskningsavgift till inkomstskattesystemet och därmed vinna att avgiften beräknas på omsättningen i stället för på löneutgifterna. Man skulle alltså även med denna metod komma ifrån de problem som är förenade med lönerna som underlag. Förutsättningar för att byggnadsforskningsavgiften skall kunna komma fram som en automatisk biprodukt vid taxeringen synes emellertid inte finnas. Tvärtom är det sannolikt att en anknytning till inkomstskattesystemet skulle tynga detta system. Samtidigt skulle företagen belastas med redovisning av avgiften på ungefär samma sätt som vid anknytning till mervärdeskatten. Utredningen avvisar därför också detta alternativ.

4.2.4 Mervärdeskattesystemet

Mervärdeskattesystemet erbjuder enligt utredningen i vissa hänseenden goda förutsättningar för att utnyttjas också för byggnadsforskningsavgiften. Mervärdeskatten för byggnads- och anläggningsverksamhet beräknas på reducerat underlag. Om uttagande av byggnadsforskningsavgift knyts an till byggnadsförelagares redovisning för sådan mervärdeskatt som beräknas på reducerat underlag skulle man med viss begränsning automatiskt skilja ut de företag som skall betala byggnadsforskningsavgift. Man skulle alltså vinna att uttagandet av sådan avgift kom fram som en biprodukt vid ett uppbördsförfarande för annat ändamål utan att särskilda kontrollåtgärder behövde vidtas för avgiftens del. Genom att det är fördelaktigt för företagaren att få beräkna mervärdeskatten på reducerat underlag skulle det ligga i hans intresse att bli hänförd till den grupp som har att betala avgiften.

Mervärdeskatten trädde i funktion vid ingången av år 1969 och skattesystemet befinner sig fortfarande under uppbyggnad. Den bearbetning av deklarationsmaterialet som utförs hos postbanken består huvudsakligen i maskinell kontroll av att skatten betalas in i rätt tid. För detta ändamål förs inbetalade belopp över till ett magnetband för vidare databehandling. Ett enda belopp noteras alltså i detta sammanhang, nämligen skillnaden mellan utgående och ingående skattebelopp. Uppdelning av deklarationsmaterialet t.ex. efter bransch eller någon statistisk bearbetning i övrigt sker inte. Enligt vad utredningen har inhämtat övervägs att införa maskinell kontrollräkning av skattebeloppen hos postbanken. Om detta kommer till stånd kommer inte bara skillnaden mellan utgående och ingående skatt att noteras utan också själva skattebeloppen och den utgående skattens fördelning mellan reducerat och oreducerat underlag. Alla ifyllda belopp på deklarationsdelen skulle alltså föras över till magnetband för databehandling och lagring. Avsaknaden av uppdelning eller annan bearbetning gör

emellertid att det inte f. n. är känt hur stor del av skatten som beräknas enligt reduceringsreglerna. Det är därför inte möjligt att ange efter vilket procenttal en forskningsavgift anknuten till mervärdeskatten skulle behöva tas ut för att ge samma inkomst som den nuvarande avgiften.

Mot denna bakgrund har utredningen ansett sig inte böra utforma ett mera detaljerat system anknutet till mervärdeskatten. Utredningen anser emellertid att mervärdeskattesystemet, när det har byggts ut och fått stadga, erbjuder en metod för att ta ut byggnadsforskningsavgift som är överlägsen den nu tillämpade när det gäller att nå rättvis fördelning av avgiften. Metoden är överlägsen också i fråga om kontrollbehov men ger i stället företagen ett merarbete. Hur stort detta blir kan inte bedömas med säkerhet, innan ett avgiftssystem utformas i detalj. Det minskade beroende som vinnas jämfört med nuläget då det gäller byggmetoder och objektstorlekar synes kunna kompensera nackdelarna. Den väsentliga olägenhet som skulle vara förknippad med ett sådant system är att kommunernas byggande i egen regi inte skulle bli avgiftsbelagt. Enligt utredningens uppfattning är detta inte något avgörande skäl mot systemet under förutsättning att behovet av forskningsmedel även för anläggningsområdet tillgodoses genom utfyllnad från statens sida.

Genom anknytningen till reduceringsreglerna blir avgiftssystemets enkelhet beroende av att dessa regler inte upphävs eller att inte fler grupper av skattepliktiga får samma reduceringsregler.

4.2.5 Jämförelser mellan olika avgiftssystem

Omsättningen i byggnadsföretagarens verksamhet kan läggas till grund för byggnadsforskningsavgiften vid anknytning till mervärdeskattesystemet eller inkomstskattesystemet. Omsättningen som grund eliminerar enligt utredningen vissa av de svagheter som vidlåder den nuvarande ordningen med lönesumman som underlag. Väljs omsättningen som grund måste avgift tas ut av alla byggnadsföretag som säljer sina tjänster direkt till fastighetsägarna, vilket medför risk för dubbelbetalning. Skall detta förhindras måste man ha möjlighet att räkna bort underentreprenader när man beräknar avgift för huvudentreprenör. Detta synes lättast genomförbart vid anknytning till mervärdeskattesystemet.

F. n. åvilar avgiftsskyldighet yrkesmässigt byggande samt kommunernas byggande i egen regi. Anknyts byggnadsforskningsavgiften till fastighetstaxeringen eller fastighetsskatten kan enligt utredningen begränsningen till yrkesmässigt byggande inte upprätthållas utan allt byggande i egen regi måste avgiftsbeläggas. En minimigräns kan dock möjligen föreskrivas. Vid anknytning till mervärdeskatten måste principen vara att avgiftsplikten begränsas till det yrkesmässiga byggandet. Någon enkel väg att föra in kommunernas byggande i egen regi i detta system synes inte finnas. Skall detta byggande fortfarande avgiftsbeläggas måste ett särskilt system an-

ordnas. Vid anknytning till inkomstskatten har man större möjligheter att variera det avgiftsbelagda området. I första hand skulle detta omfatta rörelseidkare, dvs. dem som bygger yrkesmässigt. Härvid skulle kommunernas byggnadsverksamhet i stort sett falla utanför. Det synes emellertid möjligt att ålägga även kommunerna uppgiftsskyldighet på samma sätt som nu är fallet.

4.2.6 Överväganden och förslag

Utredningen anser att det nuvarande systemet är ganska bristfälligt i administrativt hänseende. Avgiftspåföringen kommer inte fram som en automatisk biprodukt vid administrationen av avgifter till yrkesskadeförsäkringen. I stor utsträckning måste särskild beräkning göras och avgift påförs i många fall endast för en del av arbetsgivarens lönesumma. Detta medför att kontrollsvårigheterna blir stora och att tillämpningen i praktiken blir ojämn. De administrativa svårigheterna kan antas bli större i framtiden, om graderingen av yrkesskadeavgifterna efter skaderisk avskaffas och till följd därav kodifiering av arbetsgivaren efter näringsgren inte längre behövs.

A andra sidan framhåller utredningen att det nuvarande systemet fungerar relativt tillfredsställande och att förutsättningar att tillämpa det synes finnas, även om ändring sker i fråga om avgifterna till yrkesskadeförsäkringen. Arbetsgivarkollektivet, dvs. de som påförs arbetsgivaravgift till socialförsäkringen m. m., omfattar något över 300 000 personer och företag. Av dessa betalar 14 000—15 000 byggnadsforskningsavgift.

Vid bedömningen av möjligheterna att knyta an byggnadsforskningsavgiften till andra arbetsgivaravgiftssystem framhåller utredningen att det här rör sig om val mellan skilda system, vilka alla har betydande olägenheter. En förutsättningslös behandling av problemet skulle från administrativ synpunkt ge anledning till andra lösningar. En sådan behandling har utredningen dock ansett ligga utanför dess uppdrag.

Utredningen erinrar vidare om att de administrativa förutsättningarna för nuvarande debiteringssystem kan påverkas av utvecklingen i fråga om debiteringen av arbetsgivaravgifter till socialförsäkringen. Försök pågår att förenkla debiteringsförfarandet genom att i större utsträckning än f. n. utnyttja riksförsäkringsverkets dataanläggning. På grund av byggnadsforskningsavgiften måste emellertid ett stort antal arbetsgivaruppgifter sorteras ut för manuell behandling. Olägenheterna av de särskilda reglerna för debitering av byggnadsforskningsavgift kommer enligt utredningen förmodligen att bli mer framträdande. Om avgiften till yrkesskadeförsäkringen blir enhetlig kan det tänkas att frågan om decentralisering av avgiftsdebiteringen för socialförsäkringen aktualiseras. Hur frågan om byggnadsforskningsavgiften då kommer att påverkas kan inte bedömas närmare på nuvarande stadium.

Utredningen har på de nu redovisade skälen stannat för att föreslå att

nuvarande system för debitering och uppbörd av byggnadsforskningsavgift behålls tills vidare. Frågan om anknytning till mervärdeskattesystemet bör enligt utredningens mening emellertid tas upp till ny behandling, när detta system har byggt ut och vunnit stadga.

4.3 Remissyttrandena

De flesta remissinstanserna ifrågasätter inte utredningens utgångspunkt att byggnadsforskningen även i fortsättningen i princip skall finansieras genom avgifter som tas ut av arbetsgivarna. Bland dessa instanser kan nämnas *televerket*, *statens järnvägar*, *statens vägverk*, *statens planverk*, *byggnadsstyrelsen*, *riksrevisionsverket*, *statens vattenfallsverk*, *bostadsstyrelsen*, *statens råd för byggnadsforskning*, *byggindustrialiseringsutredningen*, *LO*, *Svenska byggnadsindustrieförbundet*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *SBEF*, *Svenska riksbyggen* och *SABO*. *STU* påpekar att det inte har ingått i utredningens uppdrag att gå in på andra finansieringsmöjligheter än arbetsgivaravgifter.

Några remissinstanser tar emellertid upp frågan om inte nuvarande avgiftsfinansiering av byggnadsforskningen bör överges.

Sålunda påpekar *riksskattenämnden* att inkomsterna av byggnadsforskningsavgiften är relativt blygsamma. Härtill kommer att nuvarande regler för uttagande av avgiften föranleder betydande gränsdragningsproblem och att det administrativa förfarandet är krångligt. Dessa nackdelar med systemet kvarstår i allt väsentligt även om utredningens förslag genomförs. Systemet kan ha varit berättigat vid en tidpunkt, då byggnadsforskningen var föremål för ett speciellt intresse. Numera finns emellertid en mängd andra forskningsområden, som kräver samma eller större uppmärksamhet. I likhet med vad som har skett i fråga om miljövården kan enligt nämnden en särskild stiftelse inrättas och drivas som ett forsknings- och serviceorgan på byggnadsområdet. I en sådan stiftelse skulle staten, kommunerna, de allmännyttiga bostadsföretagen samt byggnads- och hantverksorganisationerna vara representerade och var och en bidra med viss andel till bestridande av stiftelsens driftkostnader.

Helt statlig finansiering av byggnadsforskningen förordas av *riksförsäkringsverket*, *Svenska kommunförbundet*, *SAF*, *NBD*, *TIBO Hyresgästernas riksförbund* och *HSB*.

Med hänsyn till att byggnadsforskningsavgiften för budgetåret 1969/70 beräknas uppgå till endast 36,3 milj. kr. ifrågasätter *Hyresgästernas riksförbund* om inte byggnadsforskningen i likhet med allt annat i statlig regi bedrivit forskningsarbete bör bestridas av statsmedel och principiellt inte belasta produkter vars priser är så höga att samhället av sociala skäl tvingas att vidta speciella åtgärder för att göra produkterna tillgängliga för större delen av medborgarna. *NBD* har samma inställning men tillägger att

den allvarligaste invändningen mot avgiftssystemet är att avvägning mellan utgifterna för denna forskning och annan statsunderstödd forskning inte förekommer. Också *riksförsäkringsverket* och *Svenska kommunförbundet* finner det vara rationellt att finansiera forskningen helt över budgeten.

En omfattande ändring av formerna för att ta ut byggnadsforskningsavgift anser *STU* vara olämplig, om inte de allmänna principer för finansiering av byggnadsforskning som bör tillämpas under överskådlig tid prövas samtidigt.

I fråga om val mellan olika avgiftssystem instämmer de flesta remissinstanserna i utredningens kritik mot nuvarande avgiftssystem och förordar en övergång till omsältningen som underlag för avgiftsuttaget.

Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker emellertid utredningens förslag att nuvarande avgifts- och uppbördssystem skall behållas tills vidare, eftersom det f. n. inte är möjligt att knyta an till något annat system. Denna inställning redovisar bl. a. *statens vägverk*, *statens planverk*, *byggnadsstyrelsen*, *statens vattenfallsverk*, *bostadsstyrelsen*, *statens råd för byggnadsforskning*, *LO*, *Svenska riksbyggen* och *SABO*. *Svenska byggnadsarbetareförbundet* uttalar förståelse för de argument som utredningen anför i denna fråga. *NBD* framhåller att näringslivets bidrag enklast erläggs genom det förfarande som nu tillämpas. Även om detta system har åtskilliga brister, torde det vara ett billigt och bekvämt sätt som arbetsgivarna sedan lång tid tillbaka är väl förtroga med. Avgiften bör enligt *NBD* betraktas som en naturlig del i företagets verksamhet.

LO påpekar i anslutning till pågående utredning om yrkesskadeförsäkringens finansiering att beslut därom bör baseras uteslutande på överväganden om hur avgiftssystemet skall utformas för att yrkesskadeförsäringen skall fungera på bästa sätt.

Inte någon remissinstans uttalar sig för en anknytning till fastighetstaxeringen eller inkomstskatten. *Riksskattenämnden* instämmer i utredningens uppfattning, att förutsättningar inte föreligger att knyta uttagandet av byggnadsforskningsavgiften till fastighetstaxeringen. Som utredningen har framhållit är en anknytning till fastighetstaxeringen omöjlig att genomföra, om avgiftsplikten skall utsträckas att omfatta även anläggningsidan. Enligt nämndens mening är det inte heller möjligt med en så schablonarlad metod som att knyta avgiften till garantibeloppet för fastighet. Nämnden delar också utredningens uppfattning, att förutsättningar inte finns för att byggnadsforskningsavgiften skall kunna komma fram som en automatisk biprodukt vid taxeringen till inkomstskatt. Utredningens förslag att ta upp frågan om anknytning till mervärdesskatten till ny behandling när detta system har byggts ut tillstyrker flertalet remissinstanser, bl. a. *Svenska landstingsförbundet*, *Svenska kommunförbundet*, *LO*, *Svenska byggnadsindustriförbundet*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *NBD* och *SBEF*.

Svenska kommunförbundet instämmer i utredningens uttalande att den olägenhet som väsentligen talar mot anknytning till mervärdeskattesystemet, nämligen att kommunernas byggande i egen regi skulle falla utanför systemet, är så ringa om avgiften begränsas till husbyggnadsverksamheten att man bör kunna se bort från den. Att anläggningsverksamheten avgiftsbeläggs är inte något avgörande skäl mot systemet, om staten ökar anslaget så att det täcker kommunernas egenregibyggande. Kommunförbundet framhåller vidare att man vid en eventuell anknytning till mervärdeskattesystemet bör beakta att full överensstämmelse inte föreligger mellan husbyggnade och anläggningsverksamhet å ena samt 60 %- och 20 %-reglernas tillämpningsområde å andra sidan. 20 %-regeln gäller i fråga om vatten- och avloppsanläggningar endast »yttre vatten- och avloppsledningar» men inte själva vattenverks- och reningsverksanläggningarna, på vilka mervärdeskatt utgår enligt 60 %-regeln. Enligt *Svenska byggnadsindustriförbundet* och *SBEF* är en viktig förutsättning för övergång till ett nytt debiterings- och uppbördssystem att företagen inte utsätts för större administrativ belastning än i det nuvarande systemet.

Svenska byggnadsarbetareförbundet anser att ett underlag baserat på företagens omsättning är det riktiga, om man skall tillämpa ett system där företagen delvis själva svarar för finansieringen. Ett sådant uttag torde också praktiskt kunna realiseras genom anknytning till mervärdeskatten. Enligt *LO* kan beslut om yrkesskadeförsäkringens framtida finansiering komma att innebära att man måste utforma ett annat system än det nuvarande för byggnadsforskningsavgiften. Detta tillsammans med de övriga fördelar som mervärdeskattesystemet innebär bör enligt *LO:s* mening föranleda att man snarast i detalj arbetar vidare med detta system. *Riksförsäkringsverket* påpekar att det övervägs att utvidga den nuvarande maskinella bearbetningen av det deklarationsmaterial som lämnas för mervärdeskatten. Verket anser att detta övervägande bör göras även med sikte på en anknytning av byggnadsforskningsavgiften till mervärdeskattesystemet.

Utredningen har enligt *NBD* inte belyst de ekonomiska omfördelningskonsekvenserna vid en övergång till andra debiteringsmetoder. Delegationen anser därför att utredningens beskrivning av debitering enligt mervärdeskattesystemet och dess konsekvenser inte är tillräcklig för att det skall vara möjligt att principiellt bedöma utfallet.

Ett par remissinstanser sätter i fråga om anknytning till mervärdeskattesystemet är ändamålsenligt. Med hänsyn till att denna fråga har ägnats relativt stor uppmärksamhet i betänkandet, har *riksskattenämnden* tagit upp några av de problem och frågeställningar som uppkommer vid en dylik anknytning. Nämnden erinrar om att redovisningen för mervärdeskatt sker löpande för bestämda redovisningsperioder. Varje period, som i regel omfattar två kalendermånader, är en sluten enhet med definitiv skatt. Något taxeringsförfarande förekommer inte lika litet som någon årsavräkning.

Om byggnadsforskningsavgiften skall knylas till mervärdeskattesystemet och avgiften tas ut på samma sätt som mervärdeskatten, måste avgiften i princip behandlas på motsvarande sätt som mervärdeskatten. Det kan inte vara lämpligt att i en och samma deklaration ge utrymme för preliminära uppgifter, när övriga uppgifter skall vara definitiva. En sådan ordning skulle bryta sönder mervärdeskattesystemet. Riksskattenämnden framhåller dessutom att skattskyldiga till mervärdeskatt är registrerade dels på ett centralt databand, som finns hos postbanken, och dels på visuella register hos länsstyrelserna. Någon kodifiering av verksamhetens art eller branschtillhörighet finns inte f. n. Redovisning (registrering) skall i princip ske för varje verksamhet för sig. Med verksamhet förstås förvärvskälla enligt kommunalskattelagen. Flera verksamheter kan slås samman och anses som en verksamhet i redovisningshänseende. Detta har skett i inte oväsentlig utsträckning. Med hänsyn härtill kan i redovisningen av mervärdeskatt enligt 60-procentregeln ligga, utom byggnadsverksamhet, även exempelvis serverings- och hotelltjänster eller andra tjänster som skall beskattas efter samma regel, t. ex. avverkning och vissa efterföljande arbeten samt vissa transporter inom avverkningsområdet. Om enbart lämnade uppgifter i mervärdeskattedeclarationen skall utgöra grund för byggnadsforskningsavgiftens uttagande, föreligger således risk för att avgift påförs sådana som inte skall påföras avgift. För den händelse en mervärdeskattedeclaration utvisar negativ skatt, dvs. skatt som skall återbetalas av länsstyrelsen eller av den skattskyldige avräknas för kommande period eller perioder, uppkommer också problem. Detta gäller särskilt inom byggnadsbranschen, som på längre sikt beräknas ha en redovisning till mervärdeskatt som inte utvisar vare sig över- eller underskott. Man får också ganska ofta räkna med lång tidsintervall mellan arbetets påbörjande och omsättningen av den färdiga anläggningen. Under denna tid redovisas i princip endast ingående skatt. Om byggnadsforskningsavgift tas ut på både huvudentreprenader och underentreprenader utan att man beaktar detta dubbeluttag kommer huvudentreprenörens uppgift för uttagande av avgiften att vara lika med noll tills omsättningen av den färdiga anläggningen redovisas. Införs ett sådant system att kaskadeffekten elimineras, måste huvudentreprenören få göra avdrag för forskningsavgift som betalas av underentreprenören på samma sätt som avdrag får göras för mervärdeskatt. Under sådana omständigheter uppkommer problem av samma art. Utredningen har inte närmare behandlat frågan om negativ avgift. Visserligen kan man säga att avgiften kommer att redovisas, när anläggningen omsätts. Det framgår emellertid inte klart, om utredningen har varit beredd att acceptera en sådan tidsutdräkt i uppbördsförfarandet. Var bearbetning av byggnadsforskningsavgifterna skall ske har heller inte i detalj behandlats av utredningen. Det torde vara tveksamt, om postbanken har möjlighet att ta hand om denna bearbetning. Härtill kommer att granskningsarbetet på länsstyrelserna av deklARATIONERNA inte får

fördröjas. Det är synnerligen viktigt att granskningsarbetet fortlöper kontinuerligt och utan dröjsmål. Riksskattenämnden framhåller också att ett inte oväsentligt antal deklarationer aldrig passerar postbanken utan sänds av de skattskyldiga direkt till länsstyrelsen. Givet är att ändrade regler i fråga om mervärdeskatten, t. ex. slopande av reduceringsreglerna eller ändrade procentsatser, kan medföra att förutsättningarna för påföring av byggnadsforskningsavgiften helt ändras eller faller bort. Med hänsyn till det anförda och eftersom kommunernas i egen regi bedrivna verksamhet inte kan avgiftsbeläggas vid en anknytning till mervärdeskattesystemet anser nämnden att en anknytning av byggnadsforskningsavgiften till detta system inte bör komma i fråga. Även beträffande mervärdeskatteorganisationen gäller, att den för att kunna fylla sin uppgift inte bör belastas med sidordnade arbetsuppgifter.

Riksrevisionsverket, som betonar att det inte utan betydande tekniskt—administrativa svårigheter är möjligt att genomföra en anknytning till mervärdeskattesystemet, förordar att man bygger ut det nu gällande systemet för uppbörden. Ett utvidgat underlag för avgiften torde kunna erhållas även inom ramen för arbetsgivarnas nuvarande uppgiftslämning, om byggförelagens löneuppgifter kompletteras med uppgifter om den årliga omsättningen. Avgiftsberäkningen kan baseras på detta siffermaterial. Den nuvarande uttagsprocenten måste givetvis anpassas till det ändrade avgiftsunderlaget. Erforderlig kontroll och uppföljning torde kunna erhållas inom taxeringsrevisionen.

5. Avgiftsskyldighetens omfattning

5.1 Definition av byggnadsverksamhet

Normgivande för näringsindelningen i den officiella statistiken är den av Förenta Nationerna anlagda International Standard Industrial Classification Of All Economic Activities (ISIC), vilken ligger till grund även för riksförsäkringsverkets premietariff för yrkesskadeförsäkringen, till vilken utlagande av byggnadsforskningsavgiften knyter an.

Med byggnadsverksamhet avses enligt ISIC byggande av hus och anläggningar samt byggnadshantverk. Till byggnads- och anläggningsverksamhet räknas alla arbeten på byggnad eller anläggning, fr. o. m. planerings- och projekteringsarbeten, schaktnings-, sprängnings- och pålningsarbeten fram t. o. m. fasad- och ytarbeten samt markarbeten. Hittills har olika statistikgrenar använt olika indelningsgrunder, även om alla har följt den i ISIC angivna huvudindelningen i näringar. Numera finns en svensk näringsindelning (SNI), grundad på ISIC, som skall vara normerande för allt officiellt statistikarbete och som även arbetsmarknadsparterna har förbundit sig att tillämpa. Riksförsäkringsverket torde komma att ansluta sig till SNI efter viss övergångstid. SNI bygger på indelning efter aktiviteter.

5.2 Byggnadsverksamhetens omfattning och fördelning

Bruttonationalprodukten (BNP) mäter det samlade produktionsresultatet under visst år. Frånsett export och import samt lagerförändringar förbrukas BNP för konsumtion och investeringar. De senare utgör f. n. omkring en fjärdedel av BNP (24,2 % år 1967). Investeringar görs i dels byggnader och anläggningar, dels maskiner, apparater o. d. Under år 1969 svarade byggnads- och anläggningsverksamheten för ca 65 % av de sammanlagda investeringarna. Återstoden gick till maskiner och apparater. Näringsgrenen byggnadsverksamhet har varit en av de mest expansiva under efterkrigstiden. Ökningen var under perioden 1960—1965 drygt 6 % per år. Under femårsperioden 1965—1970 var enligt 1970 års långtidsutredning (SOU 1970: 71) den årliga tillväxten 2,7 %. Enligt utredningen kan man under perioden 1970—1975 vänta en årlig ökning på 3,8 %.

Enligt nationalräkenskaperna (Meddelande nr V 1968: 13 från statistiska centralbyrån) uppgick byggnads- och anläggningsinvesteringarna år 1967, räknat i löpande priser, till ca 25,7 miljarder kr. inkl. underhåll och ca 20,4 miljarder kr. exkl. underhåll.

SCB utarbetar produktionsstatistik över byggnadsverksamheten. Den avser att belysa byggnadsverksamhetens omfattning och fördelning på olika projektyper, företagsstruktur, sysselsättning m. m.

I nedanstående tablå visas produktionsvärdet enligt produktionsstatistiken för år 1967 fördelat på olika producenter samt på husbyggnad och anläggningsverksamhet, varvid de allmännyttiga bostadsföretagens och industriföretagens produktion har tagits upp till något lägre belopp än SCB har beräknat. Det kan antas att anläggningssidan har undervärderats något i förelagens uppgifter till produktionsstatistiken.

Företag	Husbyggnad	Anläggnings- verksamhet
	Milj. kr.	Milj. kr.
1. Husbyggnads- och anläggningsföretag verksamma som entreprenörer och/eller egenregibyggare	10 684	2 736
2. Byggnadshantverksföretag verksamma som entreprenörer och/eller egenregibyggare	2 895	149
3. Allmännyttiga bostadsföretag med byggnadsverksamhet i egen regi	440	18
4. Statliga myndigheter med byggnadsverksamhet i egen regi (exkl. statliga företag)	157	2 939
5. Kommuner med byggnadsverksamhet i egen regi (exkl. kommunala bolag och stiftelser)	169	1 590
6. Samfärdsföretag och industriföretag med byggnadsverksamhet i egen regi	380	190
Summa	14 725	7 622

Anm.

Beloppen från samfärdsel- och industriföretagen har framkommit så att SCB har uppskattat produktionsvärdet från dessa företag till ca 570 milj. kr. utan uppdelning mellan husbyggnad och anläggningsverksamhet, varefter detta belopp har fördelats med 2/3 till husbyggnad och 1/3 till anläggningsverksamhet.

Det sammanlagda produktionsvärdet uppgick till 22,9 miljarder kr. för år 1967 enligt SCB:s produktionsstatistik. För samma år uppgick de totala investeringarna i byggnader och anläggningar till 25,7 miljarder kr. enligt nationalräkenskaperna. Skillnaden beror på bl. a. att produktionsstatistiken inte omfattar byggnadsföretag med mindre än två årsanställda och vissa andra företag.

5.3 Tidigare förslag om utvidgning av tillämpningsområdet för forskningsavgiften

Under förarbetena till den ursprungliga förordningen angående byggnadsforskningsavgift (1953:269) framhölls att många byggnadsproblem var gemensamma för husbyggnad, vägbyggnad, vattenbyggnad osv. och att forskningsresultaten från det ena området ofta visade sig kunna få direkt tillämpning inom det andra. Flera remissinstanser, bl. a. byggnadsstyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, Byggnadsindustriförbundet och

SBEF, ansåg att avgift borde tas ut för all byggnads- och anläggningsverksamhet. Föredragande departementschefen sade sig emellertid anse att forskningsverksamheten tills vidare borde riktas in på problem som hade anknytning till husbyggnadsområdet. Innan närmare erfarenheter hade vunnits kunde det inte anses försvarligt att ge den nya verksamheten så stor omfattning som de nämnda remissinstanserna hade föreslagit (prop. 1953: 163 s. 41).

I samband med att den nu gällande förordningen om byggnadsforskningsavgift trädde i kraft föreslog dåvarande riksförsäkringsanstalten att avgiftsskyldigheten skulle omfatta även den nya undergruppen 402 Väg-, vatten- och linjebyggnad m. m. Förslaget motiverades med administrativa skäl. Vid remissbehandlingen av förslaget avstyrkte nästan alla remissinstanser den föreslagna utvidgningen. Samtidigt avlämnade den år 1958 tillsatta byggforskningsutredningen sitt betänkande med förslag till ny organisation av den statliga byggforskningen. Utredningen föreslog bl. a. att ett av byggnadsforskningsnämndens verksamhetsområden, planforskningen, skulle brytas ut och läggas på ett särskilt organ, vars verksamhet skulle finansieras med en avgift på fastställelse av stads- och byggnadsplaner. Som motivering för förslaget framhöll utredningen att kritik hade riktats mot att så stor del av forskningsmedlen gick till planforskning i stället för byggnadsforskning. Regeringen följde emellertid inte utredningen på denna punkt. Planforskningen förutsattes alltså även i fortsättningen bli finansierad med byggnadsforskningsavgiften. Riksförsäkringsanstaltens förslag att utvidga avgiftens tillämpningsområde till anläggningsverksamhet vann inte heller gehör. Frågan ansågs böra prövas av det nya byggforskningsrådet (prop. 1960: 56 s. 16).

5.4 Utredningen

5.4.1 Anläggningsverksamhet

Allmänt

I sina överväganden om utsträckandet av byggnadsforskningsavgiften till andra grenar inom byggnads- och anläggningsverksamheten än husbyggnad har utredningen beaktat såväl forskningssynpunkter som mer administrativt—tekniska synpunkter på uttagandet av avgiften.

Forskningssynpunkterna kan enligt utredningen delas på två nivåer, dels den finansierande — planerande — samordnande nivån och dels den forskningsbedrivande nivån. Till den förra hänför utredningen sådan verksamhet som bedrivs av forskningsråden, STU m. fl. organ. Till den senare hänförs t. ex. statens institut för byggnadsforskning, högskoleinstitutioner, väginstitutet m. fl. Utredningen finner flera skäl att begränsa sina överväganden huvudsakligen till den finansierande — planerande — samordnande nivån.

Under hänvisning till pågående utredningar betonar utredningen svårigheten att behandla den forskningsbedrivande nivån utan att avvakta resultat av utrednings- och reformverksamheten. Verksamheten antyder att stor rörlighet är önskvärd på denna nivå för att möta utveckling, nya forskningsbehov etc. Det finns enligt utredningen inte heller några principiella hinder för att organisationen på forskningsbedrivande nivå har annan struktur än på forskningsrådsnivå. Det kan t. o. m. vara en fördel om organisationen på den förra nivån bildar bryggor över de gränzoner som varje indelning i skilda forskningsområden måste skapa.

Enligt utredningens uppfattning skulle därför en utsträckt byggnadsforskningsavgift inte behöva medföra någon ändring av de forskningsbedrivande organens organisation eller uppgifter. Däremot bör institutet för byggnadsforskning få ett forskningsområde som motsvarar avgiftsbeläggningen. Eftersom institutets uppgift är att bedriva forskning inom delområden som ingen annan har tagit hand om, skulle utsträckandet inte medföra intrång i existerande organs uppgifter. Det skulle endast innebära frihet att använda institutets resurser och forskningsträning inom hela problemområdet.

Frågan att vidga byggnadsforskningsavgiften till andra verksamhetsgrenar än husbyggnad blir enligt utredningen i hög grad en fråga om en planering—samordning kan väntas ge fördelar i form av bättre forskningsresultat och effektivare användning av de samlade forskningsresurserna. Utredningen överväger två möjligheter för planering—samordning. Den ena innebär att anläggningsområdet som helhet bildar ett eget forskningsområde, det andra att hela eller delar därav samordnas med annat organs forskningsområde.

Anläggningsforskningens samordning med annan forskning

Den del av den samlade byggnads- och anläggningsverksamheten som inte betalar byggnadsforskningsavgift kan enligt utredningen grovt delas in i tre grupper: kommunaltekniska anläggningar såsom gator, ledningar, vattenverk, avloppsreningsverk och tunnelbanor, region- och riksanläggningar såsom vägar, järnvägar, flygfält och stora vatten- och avloppssystem, speciella anläggningar såsom kraftverk (vatten—olja—kärnenergi) och värmeverk.

De två första grupperna anser utredningen vara tekniskt nära besläktade. De karakteriseras av att de innehåller de tekniska trafik- och försörjningskomponenter som tillsammans med husen utgör delar av samhällsmiljön. Skillnaden ligger närmast i anläggningarnas skala och funktion samt i huvudmannskap. De speciella, energiproducerande anläggningarna karakteriseras av att de på olika sätt betjänar och skyddar en komplicerad teknisk apparat, vars utveckling, konstruktion och tillverkning inte kan räknas in i byggnads- och anläggningsverksamhet. Mellan anläggning och apparat finns

ofta ett starkt ömsesidigt beroende. Förhållandet har likheter med det som gäller vid industribyggande, där anläggningar, hus och maskiner i vissa fall bildar en integrerad produktionsenhet.

Ett i viss mån likartat beroende mellan anläggning och annan teknik finner utredningen även inom de två första grupperna, t. ex. i förhållandet farled—farkost. Utredningen anser därför att ett gemensamt drag för anläggningsverksamheterna är deras kontaktytor med annan teknisk verksamhet som ligger inom forskningsområdet för STU.

Med utvecklingen av stora energiproducerande anläggningar, som lokaliseras till eller i närheten av tätbebyggda regioner och fritidszoner, har dessa anläggningar med sina miljökonsekvenser blivit betydelsefulla delar av samhällsmiljön. Ett annat gemensamt drag för anläggningarna är därför enligt utredningen att de tillsammans med husen utgör de artificiella fasta komponenterna i den fysiska samhällsmiljön. Detta innebär bl. a. att anläggningarna liksom husen behandlas i fysisk samhällsplanering i vid bemärkelse. Planeringen utgör en för både anläggande och byggande nödvändig fysisk basplanering med uppgift att bl. a. balansera anläggningar och hus i förhållande till varandra.

Utredningen erinrar om att samhällsplaneringsforskning finansieras av medel från byggnadsforskningsfonden. Detta är emellertid inte den enda byggnadsforskning som kommer anläggandet till godo. Byggnadsforskning inom material- och konstruktionsområdet innefattar geologi, hydrologi och klimatologi med resultat som direkt är tillämpbara inom anläggningsverksamheten. Detsamma gäller sådana områden som grundläggning bl. a. genom pålning, stål- och betongkonstruktion m. m. Även inom produktionsforskningen för byggnadsverksamhet uppnås resultat som direkt kan tillämpas inom anläggningsverksamhet. Dessa områden har också en tendens att öka sin andel av forskningsmedlen genom att tillgången på kompetenta forskare och formulerade program är god. Sådana allmänna insatser som byggnadsforskningsrådet gör för information, standardisering m. m. betjänar i växlande grad också anläggningsområdet. Det torde inte vara någon överdrift att anta att mer än hälften av byggnadsforskningsmedlen går till forskningsområden med direkt värde för anläggningsverksamheten.

Av produktionsstatistiken från SCB redovisar utredningen bl. a. följande. Av 4 478 företag som år 1966 hade två eller fler årsanställda sysslade ca 2 700 företag med enbart husbyggande, ca 1 000 företag med enbart anläggningsverksamhet, ca 550 med både husbyggande och anläggningsverksamhet (kombinerad verksamhet) samt de övriga med enbart specialiserad verksamhet, t. ex. ställningsbyggande. Av de 30 största företagen sysslade praktiskt taget alla med kombinerad verksamhet, vilket innebär att större delen av produktionen kom från kombinerade företag. Även inom konsultsidan täcker de större företagen såväl husbyggande som anläggningsverksamhet. Utredningen finner det uppenbart att dessa förhållanden innebär att forsk-

ning och utveckling avscende bebyggelseprocessens metodfrågor — arbetsprocesser, systemfrågor, erfarenhetsåterföring m. m. — bör samordnas, om utvecklingen skall få en maximal rationaliserande effekt på både husbyggnad och anläggningsverksamhet.

De sammanhållande faktorerna hos anläggningsområdets tre huvuddelar säger utredningen samtidigt knyta anläggningsforskning till dels teknisk forskning, dels byggnadsforskning. Utredningen har funnit att, om en förändring av anläggningsforskningen skall ske på finansierande—planerande—samordnande nivå, detta bör ske genom anslutning till det forskningsområde mot vilket kontaktytorna är störst, dvs. byggnadsforskningen.

Byggnadsforskningen har successivt utvecklats från att vara en bostadsbyggnadsforskning till att ge erforderligt kunskapsunderlag för samhällsbyggandet, från översiktlig planering över detaljplanering, programmering, projektering och byggnadsproduktion till underhåll och drift samt ombyggnad, stadsförnyelse eller rivning.

Byggnadets olika aspekter bör enligt utredningen tillhöra ett och samma forskningsråd, byggnadsforskningsrådet. I ett sådant mönster låter sig anläggningsforskningen utan väsentliga konflikter inordnas genom att den samordnas med byggnadsforskningen.

Samordningens fördelar

Det finns enligt utredningen motiv för att en gemensam finansiering—planering—samordning för husbyggande och anläggande leder till vinster i fråga om resultat och resursanvändning. Utredningen har inte haft att bedöma på vilken nivå den samlade byggnadsforskningsinsatsen bör ligga. Men ingenting har talat för att insatserna skulle vara för stora. Tvärtom förefaller en fortsatt expansion vara önskvärd, vilket förstärker motiven för en effektivisering av forskningsinsatserna.

Anläggningsverksamheten har till stor del stat och kommun som huvudman och produktionen sker i hög grad i egen regi. Den är ofta förenad med omfattande underhållsverksamhet. Förutsättningarna för en rimlig effektiv forskning och utveckling finner utredningen därför bättre än de var inom byggnadsverksamheten, när byggnadsforskningen kom till.

Det är uppenbart, uttalar utredningen, att vinster står att göra genom effektivare samordning av den anläggningsforskning som avser allmänna anläggningstekniska frågor såväl inbördes som med husbyggnadsforskning. Samtidigt bör man kunna få smidiga finansieringsformer för olika gemensamma insatser på anläggningsområdet. Den nuvarande byggnadsforskningen på områden som har direkt tillämpbarhet inom anläggandet — material, konstruktion, geologi, produktion etc. — skulle kunna få fortsatt rimlig expansion. Beträffande de för olika anläggningsverksamheter helt speciella och egna problemen är vinsterna av en samordning inte lika uppenbara. Utvecklingsinsatser bör därför även fortsättningsvis göras via

de olika statliga verken och finansieras genom särskilda anslag. Å andra sidan har möjligheterna till tvärtekniska kontakter betydelse. Gränsen mellan allmänna och speciella problem, mellan anläggningsverksamhetens olika delar och mot husbyggandet är inte heller statisk.

Förslag

Utredningen anser det oklokt att föreslå en permanent uppdelning av anläggningsområdet så att vissa delar av speciell karaktär faller utanför ett samlat finansierings—planerings- och samordningsansvar på forskningsområdet. I stället bör möjligheter skapas för samordning och effektivisering över hela fältet samtidigt som redan existerande insatser på problemområden som är speciella för olika anläggningsverksamheter utan störningar kan fortsätta inom resp. statliga verk och andra organ. Utredningen föreslår därför att forskningsavgift tas ut även på anläggningsverksamhet och att statens råd för byggnadsforskning får ansvaret för finansiering—planering—samordning.

Om förslaget godtas bör enligt utredningen övervägas om inte antalet ledamöter i rådet bör ökas för att ge utrymme att täcka det breddade ansvarsområdet. Det ökade ansvarsområdet bör beaktas också vid tillsättningen av existerande platser. Antalet ledamöter bör kunna begränsas till tio utöver ordföranden.

5.4.2 Förtillverkning

Allmänt

Den mera principiella kritik som har riktats mot det nuvarande systemet för uttag av byggnadsforskningsavgiften har främst avsett den omständigheten att företagens lönekostnader utgör underlag för avgiften, anför utredningen. Tendensen till minskning av den andel byggföretagens lönekostnad utgör av byggnadskostnaden kan för det samlade byggandet väntas bestå. Som en följd av en successiv rationalisering i branschen kan man vänla en kontinuerlig men långsam förändring. Vill man behålla byggnadsforskningsavgiften vid en viss relativ andel av branschens produktionsvärde kan denna utveckling leda till att man tid efter annan får höja procenttalet för avgiftsuttaget. Men så vitt utredningen kan bedöma torde det dröja avsevärd tid innan lönekostnadsandelens minskning i och för sig kan påverka lönekostnadernas användbarhet som underlag för avgiftens uttagande mera påtagligt.

Lönekostnadsandelens variation med region, hustyp och objektstorlek är betydande. Arbetskraftsinsatsen i antal arbetare varierar också från år till år och en total minskning uppstår som nettoresultat av en serie ökning och minskningar. Den utomordenligt stora spridningen fördelas i regel så att

3 — *Bihang till riksdagens protokoll 1971. 1 saml. Nr 4*

små objekt har de högsta värdena och stora objekt de minsta. Man kan anta att de minsta objekten i stort sett finns utanför de expansiva tätortsregionerna och uppförs av mindre byggföretag med förhållandevis låg mekaniseringsgrad. Byggproduktion med hög förtillverkningsgrad redovisar låg arbetskraftsinsats. Samma effekt uppkommer vid ökat anlilande av underentreprenörer. Spridningen i lönekostnad blir mindre genom motverkande skillnader i inkomstutfall mellan expansiva tätorter och andra områden. En annan utjämnande faktor är att s. k. industrialiserat byggande allmänt antas ha högre kostnader för tjänstemän och tekniker genom den mer avancerade ledning sådant byggande kräver.

Avgiftsområdet

En relativt sett större avgiftsbelastning ligger således på små objekt, dvs. små byggherrar och små företag. Enligt utredningens mening är denna snedbelastning inte så allvarlig eftersom avgiften f. n. är låg. Den balanseras också av att större byggherrar och företag gör utvecklingsinsatser vid sidan av den avgiftsfinansierade forskningen.

Den mest framträdande svaghet som följer med nuvarande system finner utredningen vara att avgiftsunderlaget beror av i vilken utsträckning förtillverkade element används vid byggandet. Förtillverkningsgraden är inte något mått på rationalitet utan anger endast ett val av byggmetod. Låg forskningsavgift kan därför komma att kombineras med låg rationalitet. Den variation i avgiftsbelastning som har uppstått genom att delar av det traditionella byggplatsarbetet i vissa fall har överförts till fast industri har f. n. knappast någon styrande bieffekt. Vid fortsatt utveckling av förtillverkningsindustrin och höjning av byggnadsforskningsavgiften uppkommer en ständigt ökad snedbelastning.

Inom anläggningsverksamhet torde problemet med förtillverkningsgrad inte föreligga i samma utsträckning. Normalt är där varukostnadsandelen mindre än i husbyggandet. Mekaniseringsgraden varierar med arbetets art och de fysiska förhållningarna, vilket ger stark variation i lönekostnadsandel. Den ligger dock inom samma intervall som i husbyggandet och utredningen anser att man får acceptera den om lönen kvarstår som grund för avgiftsunderlaget. Om någon styrande bieffekt skulle uppstå kan den bedömas verka i positiv riktning.

Utredningen avvisar tanken att ta ut avgiften på alla lönekostnader i den fasta industri som medverkar som leverantör till byggande och anläggande. Ett bättre sätt anser utredningen vara att sträcka ut avgiften till vissa urskiljbara och betydelsefulla förtillverkningsområden t. ex. tillverkning av monteringsfärdiga byggnader och byggnadsstommar. Man kan emellertid vänta sig att förtillverkningen alltmer riktas in på dyra byggdelar som installation, kompletteringsdelar m. m. Att peka ut viss industri ger därför sannolikt efter några år upphov till en ny skevhet i avgiftsbelastningen. En

kontinuerlig anpassning av det avgiftsbelagda området kommer därför att bli nödvändig om man skall komma till rätta med de skevheter som utvecklingen i riktning mot ökad förtillverkning leder till.

Överväganden och förslag

Utredningen erinrar om att det f. n. i praktiken är arbetets art som är styrande för avgiftsuttaget, medan näringsgrensindelningen används som ett sätt att definiera avgiftsplikten. Utan att införa någon ny princip kan därför verksamhet vid fast industri, som i förädlingsprocessen från råvara till färdig byggnad motsvarar hela eller delar av grupperna 401 och 403 utan att därför ske på byggplats, beläggas med avgift. Snedbelastning framträder endast i situationer då en del byggföretag köper färdiga element medan andra utför motsvarande arbete på byggplatsen. När köp av förtillverkad vara har blivit den dominerande metoden minskar problemet för att falla bort när tillverkning på arbetsplatsen i ifrågavarande del har upphört. Undan för undan som ytterligare komponenter förs över från platsframställning till mer regelmässig förtillverkning skulle avgiften därför kunna slopas för framställningsmomentet utan att balansen rubbades.

Anpassningen av det avgiftsbelagda området kan enligt utredningen ske på olika sätt. Man kan sålunda från tid till annan ändra de författningsbundna avgränsningsreglerna. Men man kan också göra anpassningen till en administrativ tillämpningsfråga. Efter övervägande av dessa båda alternativ har utredningen funnit övervägande skäl tala för att ändring av det avgiftsbelagda området bör ske genom författningsändring.

Utredningen föreslår, under förutsättning att det nuvarande systemet för avgiftsuttag behålls, att avgift oberoende av företagets näringsgrenstillhörighet skall tas ut på löner som avser tillverkning av monteringsfärdig byggnad eller del av byggnad, bl. a. monteringsfärdiga rum för olika ändamål, monteringsfärdiga stom- och väggelement av betong, stål, trä eller annat material samt monteringsfärdiga ventilationssystem. Förslaget avser inte att medföra ändring i nuvarande praxis att inom gruppen byggnadshantverk viss tillverkning i verkstad avgiftbeläggs, t. ex. plåtslageri- och glas-mästerarbeten. Med monteringsfärdig del av byggnad avses större eller sammansatt element, som har åstadkommits genom tillverkning som annars skulle ha skett på byggnadsplatsen. Tillverkning av murblock av tegel eller betong och normala byggnadssnickerier — fönster, köksinredningar och liknande — ingår alltså inte.

Förfarandet m. m.

Det nuvarande förfarandet förutsätter en deklaration från arbetsgivaren om till vilken del dennes verksamhet är avgiftspliktig. Som framgår av det föregående ger detta anledning till gränsdragningsfrågor särskilt beträffande företag som bedriver både avgiftspliktig och inte avgiftspliktig verksam-

hel. Utredningen påpekar att dess förslag till ändring av avgiftsförordningen ökar antalet sådana företag. Ändringen medför också nya kontrollproblem och tolkningssvårigheter i gränssfallen. Detta är emellertid en olägenhet som utredningen bedömer som ofrånkomlig med nuvarande system. Den utgör enligt utredningens mening inte tillräckligt skäl att avstå från den av principiella skäl starkt önskvärda utsträckningen av avgiftsplikten till viss förtillverkningsindustri.

Antalet arbetare i förtillverkningsindustrin, definierad som cement- och betongfabriker, byggnadssnickerifabriker och trähusfabriker, var 21 500 år 1960 och ökade till 29 800 år 1967 eller med 35—40 %, erinrar utredningen. Gruppen utgör grovt räknat 10 % av totala antalet sysselsatta arbetare i byggnads- och anläggningsverksamhet. Med utredningens förslag skulle emellertid hela förtillverkningsindustrin inte avgiftsbeläggas. Ökningen av nuvarande inkomster till byggnadsforskningsfonden bedömer utredningen som så måttlig att den inte bör föranleda sänkning av uttagsprocenten, innan närmare erfarenhet har vunnits av hur utfallet blir.

5.4.3 *Fristående konsultverksamhet*

F.n. tas byggnadsforskningsavgift inte ut på fristående konsultverksamhet som avser projektering m.m., medan sådan verksamhet inom ett byggföretag avgiftsbeläggs. Den förra typen av verksamhet anser utredningen vara kvantitativt dominerande. Enligt stalens pris- och kartellnämnds utredning om byggkonsulter (Pris- och kartellfrågor nr 5 s. 67) fanns år 1964 ca 1 600 fristående konsultföretag med en omsättning av ca 800 milj. kr. Projekteringens andel av kostnaderna varierar starkt med såväl byggnadstyp som fysiska förutsättningar i det enskilda fallet — stadsplan, miljökrav, geologi etc. För typiserade byggnader eller byggnader med stark upprepning kan den vara av storleken 5 %, medan den för speciella byggnader i krävande miljö kan uppgå till mer — ibland betydligt mer — än 10 %. Variationen torde i många fall följa den variation i lönekostnadsandel som finns i produktionsledet, även om inverkan av förtillverkningsgraden reduceras enligt utredningens nyss redovisade förslag. Löneandelen är mycket stor i konsultverksamhet. Avgift även på konsultverksamhet skulle därför öka spridningen i avgiftsbelastningen i stället för att minska den. Samtidigt skulle antalet avgiftsbelastade företag öka. Av dessa skäl har utredningen funnit att projektering genom fristående konsultföretag även i fortsättningen bör vara undantagen från avgiftsplikt, om avgiften tas ut med lönen som underlag.

5.4.4 *Möjligheter att förenkla avgiftssystemet*

Allmänt

Byggnadsforskningsavgiften är anknuten till underlaget för avgiften till yrkesskadeförsäkringen. Reglerna för detta underlag tar utredningen inte

upp till behandling. Eventuella förenklingar måste enligt utredningen ta sikte huvudsakligen på det särskilda förfarande som debiteringen av byggnadsforskningsavgift ger anledning till.

Under förutsättning att kodifiering efter näringsgren i framtiden kommer att göras vid debitering av yrkesskadeförsäkringens arbetsgivaravgift skulle enligt utredningen kunna övervägas att byggnadsforskningsavgift automatiskt påförs arbetsgivare som hänförs till näringsgrenen byggnadsverksamhet. Utsträcks avgiftsskyldigheten till anläggningsverksamhet faller en av de omständigheter som hittills har försvårat genomförandet av ett sådant system bort. Med hänsyn till praxis i fråga om åsättande av näringsgrensbeteckning skulle följden emellertid bli att likartad verksamhet skulle i avgiftshänseende behandlas olika i större utsträckning än som sker f.n. Vidare förutsätter systemet att yrkesskadavgifterna differentieras efter skaderisk. Blir dessa avgifter enhetliga försvinner förutsättningarna för ett automatiskt verkande system även om kodifiering av arbetsgivarna efter näringsgren behålls. Ett verkligt automatiskt system skulle enligt utredningen kunna åstadkommas endast om byggnadsforskningsavgiften slogs ut på samtliga arbetsgivare som betalar avgift t.ex. till yrkesskadeförsäkringen.

Möjligheterna att tillämpa den nu angivna metoden ligger enligt utredningen i öppen dag och fordrar inte särskilt utredningsarbete. Utredningen har begränsat sina undersökningar till vad som kan och bör göras under förutsättning att avgiften alltjämt skall tas ut på ett mer begränsat underlag.

Yrkesmässig byggnadsverksamhet

Utredningen diskuterar först inskränkningen till yrkesmässig byggnadsverksamhet. Inskränkningen utesluter från avgiftsplikt främst tre slag av byggnadsverksamhet, nämligen industrins byggande genom egen personal, jordbrukets motsvarande byggande och sådan byggnadsverksamhet i fråga om egna hem och fritidshus där entreprenör ej anlitas.

När byggnadsforskningsavgiften infördes diskuterades frågan om industrins byggande i egen regi. Svenska byggnadsindustriförbundet och SBEF föreslog att man skulle avgiftsbelägga även i egen regi byggande industrier, som regelbundet sysselsatte mer än 25 arbetare i byggnads- och anläggningsarbeten. Med hänsyn till att en sådan anordning skulle föranleda bl. a. specialredovisning från arbetsgivarna och dessutom föra byggnadsforskningsavgiften in i ett flertal andra industrigrupper än byggnads- och metallindustri sköts emellertid denna tanke på framtiden (prop. 1953:163 s. 42).

Att industrins byggande i egen regi är undantaget från avgiftsplikt spelar enligt utredningen sannolikt i praktiken ingen roll när ett företag väljer mellan att bygga i egen regi och att anlita entreprenör. Avgiften ter sig obetydlig vid jämförelse med mervärdesskattereglernas möjliga inverkan på

upphandlingsstrategin. Som framhölls år 1953 skulle avgiftsbeläggning av industrins egenregibyggande vidare medföra stora administrativa olägenheter.

Även i fråga om jordbrukare samt ägare till egna hem och fritidshus anser utredningen praktiska skäl tala mot avgiftsbeläggning. Antalet avgiftspliktiga skulle öka starkt utan att det sammanlagda avgiftsbeloppet skulle stiga i mera betydande utsträckning.

En speciell situation föreligger dock beträffande ägare till egnahem och fritidshus, påpekar utredningen. Praxis i fråga om arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen inom socialförsäkringen är sådan att det inte sällan är oklart om den som utför byggnadsarbete är egen företagare eller arbetstagar i förhållande till byggherren. I det senare fallet är byggherren skyldig att betala arbetsgivaravgift till bl. a. yrkesskadeförsäkringen men, i fråga om egnahem och fritidshus, i regel inte byggnadsforskningsavgift. Om begränsningen till yrkesmässig byggnadsverksamhet tas bort, skulle man i dessa fall slippa ett led i prövningen. Detta finner utredningen emellertid inte motivera ändring i fråga om kravet på yrkesmässighet.

Arbetsgivare med få anställda

Utredningen diskuterar vidare möjligheten att undanta mindre arbetsgivare. I fråga om sådana arbetsgivare skulle man då slippa att pröva om yrkesmässigt byggnadsarbete föreligger och om i och för sig avgiftsbelagt byggnadsarbete har utförts.

Beträffande arbetsgivare för vilka år 1967 har registrerats mindre än 5 årsarbetare redovisar utredningen följande sammanställning.

<i>Årsarbetare</i>	<i>Antal arbetsgivare</i>	<i>Påford byggnadsforskningsavg. kr.</i>
Mindre än 1	2 219	87 495
» » 2	4 615	340 769
» » 3	6 242	647 517
» » 4	7 384	957 261
» » 5	8 205	1 252 563

En begränsning av avgiftsplikten med hänsyn till antalet årsarbetare ger anledning till tröskelproblem. Utredningen anser emellertid att de administrativa fördelarna är så betydande att en minimigräns för uttaget av byggnadsforskningsavgift bör införas, om nuvarande debiterings- och uppbördssystem behålls. Gränsen föreslås sättas vid tre årsarbetare. Av praktiska skäl bör gränsen kunna uttryckas i en avlöningssumma. Det bör enligt utredningen ankomma på riks-försäkringsverket att för varje år fastställa den lönesumma som kan anses genomsnittligt motsvara lönen för tre årsarbetare inom byggnadsindustrin.

Maximering av avgiftsunderlaget

För arbetsgivaravgiften till sjukförsäkringen, tilläggpensioneringen och yrkesskadeförsäkringen, och därmed också för byggnadsforskningsavgiften, gäller begränsning av avgiftsunderlaget till sju och en halv gånger basbeloppet för varje årsarbetare, dvs. för år 1970 till 45 000 kr. Denna maximering är motiverad av att förmånerna inom de olika socialförsäkringsgrenarna är maximerade. Riksförsäkringsverket uppbär även den allmänna arbetsgivaravgiften. För denna gäller ingen motsvarande maximering utan avgiften beräknas på hela lönesumman. Lika litet som beträffande den allmänna arbetsgivaravgiften finns enligt utredningen i fråga om byggnadsforskningsavgiften något sakligt skäl för maximering. För riksförsäkringsverkets hantering torde det inte spela någon större roll om man på denna punkt skulle avvika från bestämmelserna för avgifter till yrkesskadeförsäkringen. Avskaffades maximeringen beträffande byggnadsforskningsavgiften skulle avgiftsbeloppet stiga något. Åtminstone för de arbetsgivare som redovisar mer än tio arbetstagare skulle emellertid följden bli att redovisningen kompliceras ytterligare. Utredningen föreslår därför ingen ändring på denna punkt.

5.5 Remissyttrandena

5.5.1 Anläggningsverksamhet

Utredningens förslag att byggnadsforskningsavgift, som utgår för husbyggnad och byggnadshantverk, skall tas ut även för anläggningsverksamhet tillstyrks i huvudsak av alla remissinstanser utom *Svenska kommunförbundet* och *Svenska vatten- och avloppsföreningen*, som hänvisar till kommunförbundets yttrande.

Bland de tillstyrkande remissinstanserna framhåller *statens vattenfallsverk*, *statens råd för byggnadsforskning* och *Svenska riksbyggen*, att det är angeläget, att anläggningsforskningen får ökade resurser och att samordning sker dels inom anläggningsforskningen, dels mellan denna och husbyggnadsforskningen. Rådet påpekar dessutom, att samordning skulle kunna främja den fysiska, översiktliga planeringen. Utvecklingen har enligt *Ingenjörsvetenskapsakademien* medfört en integrering av husbyggnads- och anläggningsverksamhet till ett gemensamt samhällsbyggande. Den ökade forskning som blir möjlig genom en utsträckning av skyldigheten att erlagga byggnadsforskningsavgift till anläggningsområdet är väl motiverad och bör inte bedömas som en utgift utan som en god investering. *KTH* uttalar att den ökning av forskningsresurser som vidgat underlag för avgiften kommer att innebära möjliggör effektivare utnyttjande av de tekniska högskolornas växande basorganisation. Högskolan anser att fiktiva gränser mellan husbyggnads- och anläggningsverksamhet har blivit allt mer hindrande för

en fruktbar utveckling. Svårigheter att f. n. få forskningsanslag för projekt inom anläggningsverksamheten påtalas av *LTH*.

Statens institut för byggnadsforskning uppger, att forskningsverksamheten inom institutet har kommit allt i hög grad inriktas på frågor utanför det direkta husbyggandet. Sålunda har samhällsplaneringens problematik uppmärksammas och kommit att kräva allt större del av institutets budget. På motsvarande sätt har produktionsprocessens olika moment studerats och de ekonomiska analys- och kalkylfrågorna tagits upp till behandling. Dessa forskningsområden är inte knutna enbart till husbyggnadssektorn utan torde ha väl så stort intresse för anläggningssidan. Den forskning som bedrivs vid institutet inom samhällsplaneringens område har hittills i vad avser problem vid produktionsbestämning huvudsakligen haft kommunernas planering som forskningsområde. Eftersom det väsentligen är kommunerna som står som huvudmän för kommunaltekniska anläggningar framstår en forskningsavgift på detta område som berättigad.

Utredningsförslaget innebär att vissa gränsdragningsproblem mellan byggnadsverksamhet och anläggningsverksamhet blir undanröjda yttar *riksförsäkringsverket* och *Svensk byggtjänst*. Verket påpekar att detsamma torde vara förhållandet i fråga om redovisningen i arbetsgivaruppgiften för de företag som driver kombinerad byggnads- och anläggningsverksamhet. En utsträckning av avgiftsplikten kan enligt verket tänkas ge något bättre kontrollmöjligheter.

Som skäl för sitt avstyrkande åberopar *Svenska kommunförbundet* att utvidgningen skulle medföra ett uppgiftslämnande för kommunerna som skulle erbjuda betydande svårigheter och bli betungande på grund av den kommunala verksamhetens mångskiftande karaktär. Kommunernas anläggningsarbeten i egen regi har helt annan omfattning än deras relativt ringa egenregibyggnade. Avgiften avser f. ö. inte endast nyanläggningsarbeten utan också reparationsarbeten. Fördelningen av kontorspersonalens löner på avgiftspliktig och inte avgiftspliktig verksamhet skulle bli ett besvärligt problem. Tillämpningen av bestämmelserna om avgiftsunderlagets beräkning torde enligt kommunförbundet inte bereda ett byggnads- och anläggningsföretag med ensartad verksamhet några större svårigheter, men förhållandet är ett annat för kommunerna med deras blandade verksamhet.

Några remissinstanser tar upp frågan vilka som bör vara avgiftspliktiga för sin anläggningsverksamhet. *Svenska byggnadsindustriförbundet* och *SBEF* hävdar att byggnadsforskningsavgift skall erläggas av de egenregibyggnade statliga och kommunala verken, eftersom kostnadsbelastningen skall vara konkurrensneutral. *Svenska kraftverksföreningen* hänvisar till promemoria upprättad av VAST. I denna anför stiftelsen att den inte kan finna annat än att de skäl som vid avgiftens införande föranledde att kraftindustrin lämnades utanför i allt väsentligt består. Föreningen har tidigare framhållit att samma avgiftsskyldighet bör åvila den enskilda och kommu-

nala kraftproduktionssektorn som den statliga. I vårt land har man strävat efter att hålla lika taxor och villkor för elström levererad av staten och för elström levererad av enskilda och kommunala företag. Det är därför viktigt att man inte genom avgifter mer belastar den ena sektorn än den andra. Detta framstår som ett starkt skäl för att arbeten som avser produktion, överföring och distribution av elektrisk kraft även i fortsättningen bör vara befriad från byggnadsforskningsavgift. Bl. a. som en följd av att kraftindustrins byggnadsarbeten inte ålades skyldighet att betala byggnadsforskningsavgift bildade de 31 större enskilda och kommunala kraftföretagen år 1957 VAST. De bidrag som företagen lämnar till stiftelsen torde väsentligt överstiga den byggnadsforskningsavgift som dessa företag skulle komma att erlägga. Stiftelsen understryker att man behandlar frågor av så speciell natur att de torde kunna framgångsrikt lösas endast genom direkt medverkan av kraftindustrins specialister. I flertalet frågor bedriver stiftelsen verksamheten i direkt samarbete med Vattenfall. Inom centrala driftledningen har man nyligen beslutat inrätta ett organ för central samplanering. Miljökonsekvenser av kommande stora energiproducerande anläggningar kommer således att behandlas inom kraftindustrins egna organ.

Beträffande några typer av anläggningsverksamhet gör *byggnadsstyrelsen*, *statens vattenfallsverk* och *Svenska kommunförbundet* särskilda påpekanden. *Byggnadsstyrelsen* uttalar att trädgårdar, parker, rekreations- och idrottsanläggningar, fritidsanläggningar och andra typer av grönområden saknas i utredningens redovisning. Styrelsen förutsätter att så väsentliga delar av region- och samhällsplaneringen som landskap, park och trädgård kommer att ingå i begreppet anläggningsverksamhet. Bland befintliga organisationer på forskningsbedrivande nivå inom dessa områden nämner styrelsen lantbrukshögskolan och statens lantbruksförsök. *Svenska kommunförbundet* anser att det inte klart framgår om all anläggningsverksamhet skall omfattas av avgiftsplikt, t. ex. anläggningar för bad, sport och friluftsliv, parkanläggningar, civilförsvarsanläggningar och destruktionsanläggningar. Enligt *vattenfallsverket* framgår det inte av utredningens definition vilken gränsdragning som avses gälla i fråga om montage på byggnadsplatsen. Verket förutsätter att montage av generatorer och annan elektroteknisk utrustning, ångturbiner, pannor, kärnreaktorer och annan värmeteknisk utrustning, vattenturbiner, traverser, damm- och intagningsbehov o. d. inte kommer att avgiftsbeläggas. Sådana arbeten kan enligt verket inte anses ingå i begreppet anläggningsarbete.

Kostnadseffekter av en utsträckt avgift tas upp av *televerket*, *statens vägverk*, *Svenska kommunförbundet* och *Svenska vatten- och avloppsföreningen*. *Televerket* säger att utredningsförslaget för televerkets del kommer att medföra kostnadsökning framför allt för entreprenader beträffande maslbyggen och kabelanläggningar. För kabelanläggningar beräknas merkostnaden till ca 300 000 kr. per år. Dessutom skulle byggnation av mast-

fundament, förekommande väganläggningar samt köp av högspänningsström komma att beröras. Kostnadsökningen för vägverket inom entreprenadverksamhet torde enligt *statens vägverk* kunna beräknas till ca 0,5 milj. kr. För bidragsverksamhet till kommunalt och enskilt vägbyggande kan kostnadsökningen beräknas till samma belopp. *Kommunförbundet* framhåller att den föreslagna utvidgningen av avgiftsskyldigheten enligt utredningens beräkning för kommunernas egenregiverksamhet skulle betyda en årlig avgiftsbelastning på f. n. ca 3,5 milj. kr., vartill kommer övervältrad avgift på de anläggningsarbeten som kommunerna låter utföra på entreprenad. Denna senare kostnad kan uppskattas till 3 å 4 milj. kr. vid nuvarande omfattning. Enligt *Svenska vatten- och avloppsföreningen* skulle den föreslagna utvidgningen beträffande de kommunala investeringarna inom vassektorn ge avgiftsmedel på ca 2 milj. kr. per år.

Utredningens förslag att byggnadsforskningsrådets ansvarsområde skall utvidgas till anläggningsverksamhet har tillstyrkts av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget. *Statens planverk* framhåller att förslaget medför att planverkets och byggnadsforskningsrådets ansvarsområde kommer att stämma bättre överens. Det av rådet slödda forsknings- och utvecklingsarbete som ger kunskapsunderlag till plan- och byggnormer kommer sålunda att täcka en större del av planväsendets område. Detta är enligt planverket av stort värde, eftersom erfarenheten inom byggsektorn är att resultat från forskning och utveckling snabbast och effektivast når till praktisk tillämpning genom att resultaten utnyttjas som underlag för normer. *Statens råd för byggnadsforskning* anser det väsentligt att anläggningsforskningen samordnas med byggnadsforskningen genom rådet. Varje annan lösning skulle enligt rådet försvåra den utveckling som pågår mot en samlad syn på en total samhällsbyggnadsprocess. *KTH* delar utredningens uppfattning att både byggforskningen och anläggningsforskningen tillhör samhällsbyggandet i vid mening. En uppsplittring av dessa forskningsområden skulle därför vara olycklig. Förslaget att byggnadsforskningsrådet skall vara samordnande synes därför riktig.

Beträffande personalresurserna inom *statens råd för byggnadsforskning* anför rådet att utvidgning av rådets ansvarsområde innebär att rådet kan behöva vidga sin bas och att kansliets resurser måste byggas ut. I rådet finns f. n. företrädare för materialindustri, allmännyttigt och kommunalt bostadsbyggande, byggnadsentreprenörer, konsulter med huvudvikt på samhällsbyggande och byggnadskonstruktioner, tekniska högskolor och miljövard samt statligt husbyggande och stalling tillsyn av bostadsbyggandet. Inom rådet är redan sakkunskap på anläggningsområdet väl företrätt. Vid en utbyggnad bör emellertid övervägas om inte ytterligare någon person som företräder detta område och även någon med erfarenhet av arbetsplatsens problem bör beredas plats i rådet. Utökningen av rådet bör emellertid begränsas till högst två personer. *Svensk byggtjänst* anser det nödvändigt att

byggforskningsrådet för framtiden får sådana personalresurser att ett långsiktigt program för forskning och metodutveckling kan utarbetas. De ökade intäkterna från anläggningsbranschen bör medföra en teknisk upprustning av rådets kansli samtidigt som rådets tekniska sakkunskap bör ökas genom att antalet rådsledamöler ökas. Även *statens vattenfallsverk*, *Ingeniörsvetenskapsakademien* och *LO* förutsätter att rådet omorganiseras och anpassas till det vidgade ansvarsområdet. *NBD* förordar att rådets styrelse utökas med en representant från anläggningssidan inom byggnadsindustrin. Enligt *HSB* bör rådets ledamotsantal ökas till tolv utom ordföranden. Detta innebär att *HSB* inte delar utredningens uppfattning att företrädare för anläggningssidan skall tillsättas först vid uppkommande vakanser inom rådet.

Statens råd för byggnadsforskning och *Ingeniörsvetenskapsakademien* förutsätter att statens institut för byggnadsforskning anpassas till det ökade forskningsområdet. *Svenska byggnadsindustriförbundet* och *SBEF* avråder däremot från att institutets kompetens vidgas med hänsyn till den risk för splittring av institutets arbete som det skulle medföra.

5.5.2 Förtillverkning

Förslaget att avgift skall tas ut på löner som avser tillverkning av monteringsfärdig byggnad eller del av byggnad tillstyrks av flertalet remissinstanser. *SAF*, *Svenska byggnadsindustriförbundet*, *EIO*, *NBD*, *SBEE* och *Svensk byggtjänst* avstyrker förslaget.

Bland de tillstyrkande remissinstanserna anser *riksförsäkringsverket*, *Svenska landstingsförbundet* och *SABO* utredningens synpunkter på förtillverkningsproblemet beaktansvärda och anser i likhet med utredningen det vara rimligt att avgiftsbelägga den förtillverkning som motsvarar traditionell tillverkning på byggnadsplatsen. *Riksskattenämnden* och *SABO* framhåller att man genom utvidgningen når en mera jämlik behandling när det gäller avgiftsplikten, vilket från materiell synpunkt måste anses tillfredsställande. *Statens råd för byggnadsforskning* och *LO* åberopar som motivering för att godta utvidgad avgiftsskyldighet den snedbelastning från avgiftssynpunkt som beror på olika användning av förtillverkade enheter. *Statens institut för byggnadsforskning* pekar på ett tidigare uttalande där institutet har framhållit att forskningsvolymen görs beroende av byggnadsverksamhetens omfattning mätt i sysselsättning. Ökad produktivitet, som forskningen avses främja, ger inte utslag i forskningsresurserna. Omfördelning från rörlig till stationär byggnadstillverkning som är en sannolik form för produktivitetsökningen minskar forskningsvolymen. Enligt *TIBO* berör förslaget de medlemmar som tillverkar monteringsfärdiga byggnader eller monteringsfärdiga byggkomponenter, t. ex. utfackningsväggar, dvs. samtliga trähusfabriker och därtill ett begränsat antal snickerifabriker.

Organisationen understryker önskvärdheten av forskning bl. a. beträffande monteringsbara källargrunder för småhus.

Statens planverk förutsätter att den industriella husproduktionen inte kommer att belastas hårdare än platsbyggen.

De företag som berörs av förslaget torde i vissa fall komma att få svårigheter att skilja mellan förtillverkning för husbyggnads- och anläggningsändamål resp. för industriellt ändamål, yttrar *riksförsäkringsverket* och *byggindustrialiseringsutredningen*. Detta torde i synnerhet gälla lättbetongfabrikerna, tillverkare av ventilationssystem och företag inom träbranschen. Inom dessa företag används i stor utsträckning samma personal för avgiftspliktig som för inte avgiftspliktig tillverkning. Utredningens förslag kan därför, anför byggindustrialiseringsutredningen, ge upphov till administrativa svårigheter inom företagen och verka hämmande på utvecklingen mot ökad färdigställningsgrad inom materialindustrin.

Riksförsäkringsverket och *TIBO* förutsätter att arbetsgivarnas redovisning av uppgifter för avgiftsberäkningen i viss mån får schabloniseras.

De avstyrkande remissinstanserna har inriktat sin kritik i huvudsak på de besvärliga gränsdragnings- och kontrollsvårigheter som uppstår. Sålunda hävdar *NBD* att utredningens definition av vad som avses med byggnad eller del av byggnad inte ger tillräcklig precisering av begreppet. Samma uppfattning har *SAF* som anser att det uppstår sådana avgränsningsproblem att förslaget i praktiken torde vara ogenomförbart. *Riksförsäkringsverket* saknar nämligen resurser och det kan sättas i fråga om det över huvud taget är möjligt att med utgångspunkt i utredningens förslag göra avgränsningar. Bl. a. på trä- och stålsidan förekommer inte sällan en integration så till vida som ett företags verksamhet avser såväl råvaruutvinning som beredning och tillverkning av element. Det är enligt *SAF* inte klart vilka led som skall omfattas av avgiftsskyldighet. Det skulle vara orimligt om t. ex. råvaruutvinning drabbas av avgift. Enligt *SAF* är det också väsentligt att åtskillnad görs mellan komponenter avsedda att ingå i element samt byggnadselement. Denna gränsdragningsuppgift är dock svår. *SAF* säger det vidare vara rimligt att den del av produktionen som är avsedd för export inte belastas med avgift. *Svenska byggnadsindustriförbundet*, *SBEF* och *NBD* framhåller att en ständig anpassning av avgiftsområdet blir nödvändig med hänsyn till den tekniska utvecklingen.

Svenska byggnadsindustriförbundet och *SBEF* betonar att komponentindustrin lägger ned mycket stora belopp på eget forsknings- och utvecklingsarbete. Hela denna industrigren är ett resultat av ett intensivt detaljforskningsarbete på företagsnivå. Organisationerna finner det därför oriktigt att produkterna skall belastas med ytterligare forskningskostnader.

Avgiftsbeläggning av förtillverkning av olika slag av byggkomponenter skulle enligt *Svensk byggtjänst* i viss mån motverka den trend mot ökad förtillverkning som redan finns och som anses medföra mera rationell och arbetskraftsbesparande produktion.

5.5.3 Förenkling av avgiftssystemet

Samtliga remissinstanser som har uttalat sig om utredningens förslag att undanta företag med mindre än tre årsarbetare från avgiftsskyldighet tillstyrker förslaget.

Riksförsäkringsverket framhåller att förslaget innebär en väsentlig förenkling även om det medför vissa tröskelproblem. För verkets del medför den föreslagna minimigränsen en inte obetydlig lättnad i debiteringsarbetet. Verket utgår från att minimigränsen, uttryckt i en avlöningssumma i enlighet med utredningens förslag, kommer att ligga väsentligt över den högsta avlöningssumman efter vilken arbetsgivaravgift debiteras på debetsedel. F.n. kan skattedebiterade arbetsgivare inte urskilja byggnadsforskningsavgiften på debetsedeln. Genomförs förslaget vinner man den fördelen att arbetsgivare inte riskerar att bli påförd en byggnadsforskningsavgift som eventuellt är felaktig men som han inte kan kontrollera. Betydande administrativa förenklingar kan enligt *riksskattenämnden* vinnas genom utredningens förslag utan större avgiftsbortfall, vilket måste anses vara en fördel.

Problem kommer enligt vad *NBD* anför att uppstå för företag som ligger i gränzonen. De kommer inte vid årets början att veta om de kommer att belastas med avgift, vilket försvårar kostnadskalkyleringen. Vidare kommer en eventuell övergång till uppbörd via mervärdeskattesystemet att medföra ännu en ändrad gränsdragning. Dessa olägenheter torde enligt delegationens uppfattning emellertid kompenseras av de administrativa fördelarna.

6. Avgiftens storlek och statens bidrag

6.1 Tidigare överväganden

Staten svarade ensam för finansieringen av det centrala forskningsorganets verksamhet fram till år 1953 då forskningsavgiften infördes. I samband härmed bestämdes att staten skulle vara befriad från avgift för sitt byggande i egen regi. I gengäld skulle staten även i fortsättningen lämna bidrag till forskningen i form av anslag på driftbudgeten till det centrala forskningsorganets administrationskostnader och till forskningsverksamheten. Det statliga bidraget skulle ha samma omfattning som närmast före forskningsavgiftens införande, ca 400 000 kr., vilket förutsattes minst motsvara vad staten skulle ha erlagt i forskningsavgift, om staten hade varit avgiftsskyldig. En orsak till att staten inte skulle betala avgift var att denna avgift inte kunde debiteras på samma sätt som för andra byggnadsföretagare, eftersom staten inte betalade olycksfallsförsäkringspremier grundade på lönesummor.

Till en början utgjorde det statliga bidraget en betydlig del av de sammanlagda inkomsterna till fonden för byggnadsforskning. Senare har den statliga andelen procentuellt minskat. Särskilt efter år 1964, då inkomsterna av forskningsavgiften började stiga brant, har statens andel sjunkit, trots att statens bidrag har räknats upp vid flera tillfällen i anslutning till höjningar av avgiften. Från att ursprungligen ha utgjort ca 1/6 av de sammanlagda inkomsterna till fonden har andelen gått ned till 1/15 budgetåret 1969/70. Denna nedgång föranledde statens råd för byggnadsforskning att i sin anslagsframställning för budgetåret 1968/69 begära en ökning av statens bidrag som var mer än proportionell till den höjning av forskningsavgiftens uttagsprocent som då nyligen hade beslutats. Detta krav bifölls dock inte av statsmakterna (prop. 1968: 1 bil. 13 s. 132).

Höjningarna av statsanslaget har skett i proportion till höjningarna av avgiften. När uttagsprocenten ökades från 0,20 till 0,40 i början av 1960-talet fördubblades också statsanslaget. När uttagsprocenten senare har höjts till 0,60 har anslaget slegvis höjts motsvarande. Någon direkt och automatisk koppling finns inte till omfattningen av statens egenregibyggnad. Storleken av det statliga husbyggandet har av allt att döma inte någon gång undersökts, vare sig när forskningsavgiften infördes eller i samband med anslagshöjningarna. I anslutning till att bidraget höjdes år 1967 uttalades bl. a. att bidraget borde beräknas så att det uppgår till ungefär samma belopp som staten skulle ha fått skjuta till om avgiftsplikt hade förelegat i fråga om statens byggande (prop. 1967: 100 s. 221). Enligt produktionsstatistiken för år 1967 utgjorde statens andel av husbyggandet (egen regi) ca 1 % av

den sammanlagda produktionen. En motsvarande beräkning som utredningen har gjort för åren 1964—1966 ger vid handen att den statliga andelen då var ungefär densamma som år 1967. Det bidrag som staten lämnade till byggnadsforskningen under denna period uppgick genomsnittligt till ca 10 % av de sammanlagda inkomsterna till fonden eller ca 1,5 milj. kr. årligen. Av detta belopp motsvarade ca 150 000 kr. eller 10 % en byggnadsforskningsavgift på det statliga husbyggandet i egen regi. För budgetåret 1970/71 utgör statsbidraget 2,4 milj. kr.

6.2 Utredningen

För att belysa vad en utvidgning av avgiften till anläggningssidan och en jämn fördelning av bidraget till forskningen skulle innebära för statens del redovisar utredningen följande räkneexempel. I produktionsvärde är anläggningssidan i runda tal hälften så stor som husbyggnadssidan. Om forskningsavgiften med husbyggandet som underlag ett visst år antas inbringa 35 milj. kr. skulle en utvidgning av avgiften till anläggningssidan teoretiskt medföra ökade avgiftsinkomster med 17,5 milj. kr. I realiteten skulle dock bara 60 % av detta belopp eller ca 10,5 milj. kr. inflyta (ca 7 milj. kr. från de enskilda företagarna och ca 3,5 milj. kr. från kommunerna), eftersom ca 40 % av avgiftsunderlaget utgörs av statlig verksamhet i egen regi. Om man utgår från anlagandet att staten skulle betala bidrag i förhållande till sin andel av anläggningsverksamheten, skulle bidraget uppgå till skillnaden mellan de nu nämnda beloppen eller ca 7 milj. kr. Härtill skulle sedan komma motsvarande bidrag för husbyggnadsverksamheten. Denna är som framgått obetydlig. F.n. utgör ca 2,2 milj. kr. av statsanslaget på 2,4 milj. kr. bidrag utöver en proportionell statlig forskningsavgift. Om även denna del ökas proportionellt till anläggningssidans produktionsandel skulle statsanslaget bli ca $(7 + 0,2 + 2,2 + 1,1) = 10,5$ milj. kr.

Mot räkneexemplet kan enligt utredningen invändas att staten finansierar ett utvecklingsarbete över de olika »tekniska» verkens budget och att denna finansiering enligt utredningens förslag skall fortsätta. Detta sker emellertid redan på husbyggnadsområdet. Anläggningsområdet får också och har under en följd av år fått bidrag från husbyggandet genom att byggnadsforskningens resultat har kunnat användas i anläggningsverksamheten. Det är därför rimligt att forskningens fortsatta expansion finansieras genom en motsvarande insats från anläggningsverksamheten och att i stället ytterligare höjningar av uttagsprocenten kan uppskjutas.

Hur stort det sammanlagda statliga bidraget skall vara är enligt utredningen ytterst en fråga om vilka resurser statsmakterna vill satsa på forsknings- och utvecklingsarbete och hur fördelningen mellan finansiering över byggnadsforskningsfonden och över andra organ bedöms i budgetarbetet. Ett totalt bidrag till forskning och utveckling som svarar mot en

direkt forskningsavgift på statlig egenregiverksamhet torde dock vara en rimlig undre gräns.

Utredningen anser att varje statligt verk skulle kunna i ett utvecklat programbudgetsystem betala avgift direkt till fonden. Det direkta statsanslaget skulle då kunna inskränkas till att motsvara sådan allmän löpande verksamhet som i princip borde finansieras över statsbudgeten men där en finansiering över byggnadsforskningsfonden kan vara praktisk som ett medel att uppnå ökad samordning. En sådan reform bör dock inledas från utvecklingen av programbudgetsystemet i statsförvaltningen.

Såvitt utredningen kan finna bör anläggningsvid sidan principiellt betala samma avgift som husbyggnadsverksamhet i relation till produktionsvärdet. Även av administrativa skäl bör uttagsprocenten vara samma. I annat fall skulle företag med blandad verksamhet få fortsätta med en uppdelad redovisning. Inga skäl talar heller för en differentiering.

Utredningen föreslår att avgiften för anläggningsverksamhet tas ut med samma procenttal av lönesumman som för husbyggnadsverksamhet, dvs. f. n. 0,60 %, samt att statsanslaget räknas upp i förhållande därtill.

6.3 Remissyttrandena

Endast *statens råd för byggnadsforskning, SAF, Svenska byggnadsindustriförbundet, NBD* och *SBEF* gör invändningar mot utredningens förslag om statens bidrag till byggnadsforskningen.

Statens råd för byggnadsforskning upplyser att rådet i sin petita för budgetåret 1971/72 har begärt kompensation för pensioneringskostnader som debiteras rådet för forskare anställda vid universitet och högskolor. Pensionskostnaderna kan vid en utvidgning till anläggningsområdet uppskattas till ca 1,5 milj. kr. Rådet anser med hänsyn därtill att det statliga anslaget till utvidgad byggnadsforskning för 1971 bör vara 12 milj. kr. För budgetåret 1969/70 har Kungl. Maj:t begärt 2,4 milj. kr. som statsanslag för byggnadsforskning. Om byggnadsforskningsavgiften utökas till anläggningar den 1 januari 1971 bör enligt rådets åsikt statsanslaget för byggnadsforskning för budgetåret 1970/71 höjas till $1/2$ ($2,4 + 12$) = 7,2 milj. kr.

Övriga remissinstanser som har erinringar mot förslaget anser att staten successivt bör öka sin andel från nuvarande $1/13$ till $1/2$. Dessa remissinstanser framhåller att en sådan fördelning mellan näringsliv och stat har varit riktmarke för de avtal om branschforskningsinstitutet som har träffats med olika branscher.

De ökade medel som enligt utredningens förslag kommer att tillföras byggnadsforskningsfonden kommer enligt *statens råd för byggnadsforskning* att delvis tas i anspråk för speciella forskningsbehov inom anläggningsområdet. En del kan tas i anspråk för uppgifter som är gemensamma för husbyggnads- och anläggningsområdena. Härigenom kan me-

del lös göras för en önskvärd utökning av insatserna även för den speciella husbyggnadsforskningen utan att utlagsprocenten för byggnadsforskningsavgiften behöver höjas. Detta kan emellertid endast i tiden något förskjuta den höjning som annars hade varit nödvändig.

SAF och *NBD* framhåller att byggnadsforskningen på senare tid har fått alltmer tvärvetenskaplig inriktning. Det är en naturlig utveckling som det inte finns skäl att erinra mot under förutsättning att kostnaderna fördelas på ett rimligt sätt mellan de berörda parterna. *Svenska byggnadsindustriförbundet* och *SBEF* påpekar att byggnadsforskningsavgiften till 100 % belastar produkten, medan allmänna forskningsmedel inom andra branscher belastar produkten endast med 50 %.

Några remissinstanser anser att utlagsprocenten bör sänkas så att man tills vidare får oförändrat sammanlagt avgiftsuttag. Sålunda ser *Svenska byggnadsindustriförbundet* och *SBEF* det som en brist att den forskningsbedrivande nivån har utelämnats. Det är angeläget att sådana former skapas för den statliga forskningen att bättre kontakt nås mellan forskningen och producentledet. Organisationerna hemställer om överläggningar i dessa frågor. Med hänsyn härtill avstyrker de tills vidare ett oförändrat procentuellt uttag på ett utvidgat avgiftsunderlag. Inte heller *SAF* anser att det torde vara möjligt att på ett rationellt sätt tillgodogöra sig medelsökningen. *EIO* och *SABO* förordar att man först redovisar aktuella forskningsprojekt innan man skaffar fram medel.

6.4 Byggnadsforskningsrådets anslagsframställning för budgetåret 1971/72

I sin anslagsframställning för budgetåret 1971/72 har byggnadsforskningsrådet hänvisat till sina uttalanden i remissyttrandet över utredningens belänskande. Rådet har således hemställt att anslaget för nämnda budgetår förs upp med 12 milj. kr. samt att anslaget för innevarande budgetår räknas upp med 4,8 milj. kr.

7. Departementschefen

7.1 Inledande synpunkter

Byggnadsforskning bedrivs i såväl offentlig som enskild regi. En betydande del är förlagd till de tekniska högskolorna, men som jag har redovisat i det föregående bedrivs forsknings- och utvecklingsarbete på byggnadsområdet också av olika branschforskningsinstitut och inom statliga verk samt offentliga och enskilda företag. Sedan länge har staten gjort insatser för att samordna byggnadsforskningen. I detta syfte inrättades i början av 1940-talet ett statligt samordnande organ, vars verksamhet finansierades med statliga anslag. År 1953 ombildades detta organ till statens nämnd för byggnadsforskning, som fick till uppgift att ta initiativ till och fördela medel till byggnadsforskning och själv bedriva sådan forskning. Då beslöts också att verksamheten skulle finansieras genom att en särskild byggnadsforskningsavgift togs ut av arbetsgivare inom byggnadsbranschen och avsattes till en fond, byggnadsforskningsfonden. Staten befriades från avgiftsskyldighet men skulle alltså anslå medel till verksamheten. År 1960 delades nämnden för byggnadsforskning i två myndigheter, statens råd för byggnadsforskning med uppgift att kartlägga forskningsbehoven och fördela medel ur fonden samt statens institut för byggnadsforskning, som bedriver sådan forskning med särskild inriktning på områden där forskningsbehoven inte tillgodoses på annat sätt. Institutets verksamhet finansieras huvudsakligen genom att rådet beviljar anslag ur byggnadsforskningsfonden.

Byggnadsforskningsavgiften utgår f.n. med 0,60 % av den totala lönesumma som arbetsgivare har gett ut under kalenderåret inom den del av hans verksamhet som i riksförsäkringsverkets näringsgrensindelning hänförs till undergrupperna husbyggnad eller byggnadshantverk m.m. inom näringsgrenen byggnadsindustri. Avgifterna debiteras av riksförsäkringsverket. Debiteringen grundas på arbetsgivares uppgifter enligt lagen om yrkesskadeförsäkring. Uppbörden av byggnadsforskningsavgifter är samordnad med uppbörden av avgifter till denna försäkring. Genom byggnadsforskningsavgifter jämte ett statligt anslag på 2,4 milj. kr. beräknas byggnadsforskningsfonden ha tillförts totalt ca 36,5 milj. kr. budgetåret 1969/70.

Byggnadsforskningsavgiftens tillämpningsområde är som jag nyss har sagt begränsat till husbyggnad. Det har emellertid visat sig möta svårigheter och vara mindre ändamålsenligt att dra en gräns mellan husbyggnads- och anläggningsforskning. Medel ur byggnadsforskningsfonden har sålunda

i viss omfattning tagits i anspråk också för forskning inom andra grenar av byggnadsverksamheten än husbyggnad. Även vid avgiftsdebiteringen har gränsdragningen vållat bekymmer.

År 1966 föreslog yrkesskadeutredningen bl. a. att det ekonomiska skyddet vid yrkesskada skulle infogas i den allmänna försäkringen och att man skulle övergå till ett för samtliga näringsgrenar enhetligt premiesystem. Förutsättningarna för anknytningen av byggnadsforskningsavgiften till yrkesskade-försäkringen kunde härigenom komma att ändras. Framför allt mot denna bakgrund tillsattes år 1967 utredningen rörande underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift för att undersöka denna fråga. I uppdraget ingick bl. a. också att överväga om avgiftsdebiteringen borde gälla även andra verksamhetsgrenar än husbyggnad. I det betänkande som utredningen lämnade i december 1969 har den tagit upp frågor om avgiftsunderlaget, utsträckning av avgiftsdebiteringen till anläggningsverksamhet och förtillverkning av byggnadsdelar, möjligheterna att förenkla debiteringen samt avgiftens storlek och statens bidrag till byggnadsforskningsfonden.

År 1967 tillsattes en ny utredning angående yrkesskadeförsäkringens finansiering m. m. för att utreda möjligheterna att förenkla yrkesskadeförsäkringens avgiftsfinansiering genom att införa enhetliga avgifter och för att pröva hur yrkesskadestatistiken i framtiden borde utformas och vem som borde svara för statistikproduktionen. Denna utredning har i september 1970 föreslagit att nuvarande differentierade premiesystem för yrkesskadeförsäkringens finansiering ersätts med ett enhetligt premiesystem. Förslaget övervägs f. n. inom socialdepartementet. Om förslaget genomförs blir näringsgrensindelningen överflödig från premiesättningssynpunkt. Eftersom den behövs för bl. a. statistikändamål föreslår utredningen emellertid att den behålls tills vidare i sin nuvarande form. Utredningen avser att senare lämna närmare förslag rörande statistikfrågans lösning.

7.2 Avgiftssystemet

I enlighet med sina direktiv har utredningen rörande underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift utgått från att byggnadsforskningsrådets verksamhet även framdeles skall finansieras huvudsakligen genom arbetsgivaravgifter. Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande har denna utgångspunkt i allmänhet inte satts i fråga. Några remissinstanser förordar emellertid att andra finansieringsmöjligheter övervägs. Finansiering helt med statliga anslag anses böra komma i fråga i första hand. Också tanken på en stiftelse, till vilken staten, kommunerna, de allmännyttiga bostadsföretagen samt byggnads- och hantverksorganisationerna skulle ge bidrag, har förts in i diskussionen. Förutsättningar saknas emellertid att överväga ett sådant alternativ i detta sammanhang.

Redan när byggnadsforskningsavgiften infördes år 1953 var meningarna

om avgiftsfinansieringen delade. Även i samband med de höjningar av avgiften som har ägt rum vid olika tillfällen har frågan tagits upp. Som skäl mot avgiftsfinansiering har i regel anförts att byggnadsforskningen liksom annan forskning i statlig regi bör bestridas med statsmedel och att finansiering över budgeten skulle vara mer rationell. Till detta vill jag först säga att den forskning som stöds med medel ur byggnadsforskningsfonden till stor del bedrivs inom enskilda organ, bl. a. branschforskningsinstitut, eller av enskilda forskare och i allmänhet är direkt inriktad på produktutveckling och lösning av konkreta tekniska branschproblem. Vidare har avgiftsfinansieringen visat sig vara en i stort sett smidig och effektiv ordning för att successivt anpassa medelstillgången till ett växande behov av forskningsinsatser och ökade möjligheter att få forskningsprojekt genomförda, en synpunkt som har förts fram i finansieringsdiskussionen i flera tidigare sammanhang. Avgiften är inte heller så stor att den påverkar byggnadskostnaderna i märkbar mån. Av dessa skäl finns det enligt min mening inte anledning att frångå det ställningstagande som gjordes senast år 1967 (prop. 1967: 100, SU 100, rskr 265) att byggnadsforskningsrådets verksamhet alltså jämt bör finansieras genom en särskild byggnadsforskningsavgift.

I det nuvarande avgiftssystemet utgör den av arbetsgivare utbetalade arbetslönen underlag för avgiftsberäkningen. Som påpekades i tredje lagutskottets utlåtande 1964: 2 kan systemet leda till att de byggnadsföretag som bäst har kunnat tillgodogöra sig forskningens resultat får lägre lönekostnader och därmed också lägre avgifter, medan de byggnadsprojekt i vilka forskningen inte alls eller endast i ringa utsträckning har kommit till nytta belastas med relativt sett högre lönekostnader och motsvarande högre avgifter. Avgiften torde emellertid som jag nyss sade spela relativt obetydlig roll för lönekostnadsutvecklingen i ett företag. En annan följd av att avgiftsuttaget beräknas med arbetslönen som underlag är som utredningen har påpekat att avgiftens storlek blir beroende av i vilken utsträckning förtillverkade element används vid byggandet. Utnyttjande av sådana element innebär nämligen att arbetskostnaden belastar förtillverkaren och inte byggarbetaren.

Det viktigaste skälet att överväga lämpligheten av nuvarande grunder för beräkning av byggnadsforskningsavgiften har som jag redan har antytt varit att förutsättningarna för debitering av byggnadsforskningsavgift genom riksförsäkringsverkets försorg kan komma att ändras. Det förslag som utredningen angående yrkesskadeförsäkringens finansiering nu har lagt fram innebär emellertid inte i och för sig att sådana förutsättningar kommer att saknas. Det väsentligaste i detta sammanhang är att riksförsäkringsverket skall svara för den på näringsgrensindelningen grundade yrkesskadeförsäkringsstatistiken i avvaktan på utredningens förslag om statistikfrågans framtida utformning.

Mot bakgrund av de pågående övervägandena angående yrkesskadeför-

säkringens finansiering har utredningen rörande underlaget för debitering av byggnadsforskningsavgift bedömt vilka andra möjligheter än de nuvarande som står till buds för debitering och uppbörd av byggnadsforskningsavgift. Utgångspunkten för bedömningen bör som utredningen framhåller vara att debiteringen och uppbörden bör knytas till något för annat ändamål anordnat debiterings- och uppbördssystem för att administrationskostnaderna skall kunna hållas på rimlig nivå.

Utredningen har undersökt möjligheterna att knyta an byggnadsforskningsavgiften till fastighetstaxeringen och garantibeloppet för fastighet, inkomstkattesystemet eller mervärdeskattesystemet. Efter ingående överväganden, som jag har redovisat i det föregående, har utredningen funnit sig inte kunna förordna anknytning till fastighetsskatten och garantibelopp för fastighet eller inkomstkattesystemet. I likhet med en praktiskt taget enhällig remissopinion anser jag utredningens ställningstaganden på dessa punkter välgrundade.

I fråga om mervärdeskattesystemet delar jag utredningens och flertalet remissinstansers uppfattning att en anknytning av byggnadsforskningsavgiften till detta system skulle i och för sig innebära flera fördelar. Bl. a. skulle därigenom byggnadsföretagens omsättning i stället för lönekostnaden komma att läggas till grund för avgiftsberäkningen och följaktligen tidigare framförda önskemål i denna riktning bli tillgodosedda. Utredningens överväganden och vad som har redovisats i remissyttrandena ger emellertid klart vid handen att anknytning till mervärdeskattesystemet inte är tekniskt möjlig att genomföra i dagens läge. Den ingående bedömning som framför allt riksskattenämnden har gjort i sitt remissyttrande i fråga om möjligheterna att framdeles knyta byggnadsforskningsavgiften till mervärdeskattesystemet inger betänkligheter också i detta avseende och visar i varje fall att man inte f. n. kan bedöma denna fråga. Jag kan därför inte förordna ens ett principiellt ställningstagande härutinnan. Frågan får framdeles tas upp på nytt, i den mån skäl därför alltjämt anses stå kvar.

I sitt remissyttrande antyder riksrevisionsverket att man skulle kunna tänka sig att inom nuvarande avgiftssystem grunda byggnadsforskningsavgiften på omsättningen i stället för lönesumman. Det skulle innebära att underlaget för avgifter till yrkesskadeförsäkringen inte längre skulle kunna användas som underlag för beräkningen av byggnadsforskningsavgift. Beräkningen skulle få grundas på särskilda uppgifter från arbetsgivarna om omsättningens storlek, något som skulle medföra betydande kontrollsvårigheter. Vidare saknas grund för att närmare bedöma hur stort avgiftsuttaget skulle behöva vara för att ge visst totalbelopp. Av dessa skäl anser jag att den av riksrevisionsverket väckta tanken inte kan läggas till grund för förslag att nu göra sådana ändringar inom det gällande systemets ram.

Jag förordar alltså att nuvarande system för beräkning, debitering och uppbörd av byggnadsforskningsavgiften behålls tills vidare.

7.3 Avgiftsskyldighetens omfattning

7.3.1. Anläggningsverksamhet

Skyldigheten att betala byggnadsforskningsavgift är som framgår av det föregående f. n. begränsad till husbyggnadsområdet. Denna avgränsning har vid olika tillfällen kritiserats. Redan när avgiften infördes påpekades att många byggnadsproblem är gemensamma för husbyggnad och anläggningsverksamhet, t. ex. vägbyggnad, vattenbyggnad o. d., och att forskningsresultat från det ena området ofta kan få direkt tillämpning inom det andra. Man ansåg emellertid att forskningsverksamheten tills vidare borde inriktas på problem som hade anknytning till husbyggnadsområdet. Därefter har även administrativa skäl åberopats till stöd för vidgat tillämpningsområde för byggnadsforskningsavgiften. Sålunda har riksförsäkringsverket framhållit att det i fråga om byggnadsindustri med blandad byggnads- och anläggningsverksamhet är svårt att avgöra i vad mån utbetalade arbetslöner är avgiftsgrundande.

Den byggnadsforskning som stöds med medel ur byggnadsforskningsfonden har efter hand utvidgats att avse ett vidare område än husbyggnadsområdet. Frågor som har samband med samhällsplaneringen och produktionsprocessen har uppmärksammats i växande grad. Utredningen har uppskattat att mer än hälften av byggnadsforskningsmedlen f. n. går till forskningsområden som har direkt värde för anläggningsverksamheten. Exempel härpå är samhällsplaneringsforskning och sådan byggnadsforskning inom material- och konstruktionsområdet som innefattar geologi, hydrologi och klimatologi. Genom att samordna husbyggnads- och anläggningsforskningen kan man dessutom som har betonats av såväl utredningen som flera remissinstanser göra vinster i form av ökade forskningsresultat och bättre användning av forskningsresurserna. Det framstår också som angeläget att anläggningsforskningen som sådan får större resurser. Samordning av forskningen inom hela byggnadsområdet och ökning av den totala medelstillgången ger möjligheter att bättre utnyttja de tekniska högskolornas växande basorganisation och att ge stöd för forskningsprojekt inom enbart anläggningsverksamheten. Utvidgning av avgiftens tillämpningsområde att gälla även anläggningsverksamhet undanröjer vidare de administrativa problem som nuvarande gränsdragning mellan husbyggnads- och anläggningsverksamhet för med sig.

I likhet med utredningen och en stor majoritet bland remissinstanserna föreslår jag därför att skyldighet att betala byggnadsforskningsavgift skall föreligga också i fråga om anläggningsverksamhet. En naturlig konsekvens av detta ställningstagande blir att byggnadsforskningsrådets ansvarsområde vidgas i motsvarande omfattning.

Staten bör även efter den nu föreslagna utvidgningen av avgiftsskyldig-

hetens omfattning undantas från avgiftsskyldighet. Härför talar bl. a. det rent praktiska skälet att försäkringsavgifter enligt lagen om yrkesskadeförsäkring inte beräknas för arbetstagare i statens tjänst. Jag återkommer i det följande till frågan om statens bidrag till byggnadsforskningen. I övrigt bör avgiftsskyldigheten liksom hittills omfatta kommunalt och enskilt byggande. De svårigheter att ta fram underlag för avgiftsberäkningen som enligt vad Svenska kommunförbundet påpekar föreligger för kommunerna på grund av den kommunala verksamhetens mångskiftande karaktär bör kunna mildras genom schabloniserade normer för bestämmandet av avgiftsunderlaget. Denna fråga får lösas i tillämpningen.

Vad särskilt gäller kraftindustrins anläggningsverksamhet kan jag visserligen inte dela den i ett remissyttrande framförda uppfattningen att den bör undantas från avgiftsbeläggningen. Men jag anser i likhet med statens vattenfallsverk att sådant arbete som montage av generatorer och annan elektroteknisk utrustning, ångturbiner, pannor, kärnreaktorer och annan värmeteknisk utrustning, vattenturbiner, traverser samt damm- och inlagningssluckor i kraftindustrins anläggningar inte är hänförligt till anläggningsarbete och alltså inte bör räknas in i underlaget för byggnadsforskningsavgiften. Motsvarande bör gälla i fråga om arbeten på andra anläggningar i fall då hus och maskiner bildar en integrerad produktionsenhet.

Jag ansluter mig till utredningens förslag att avgiftsskyldigheten i fråga om anläggningsverksamhet liksom f. n. i fråga om husbyggnad knyts an till den näringsgrensindelning som utnyttjas nu. Eftersom utredningen angående yrkesskadeförsäkringens finansiering m. m. har lagt fram förslag som om det genomförs skulle innebära att näringsgrensindelningen blir överflödigt från premiesättningssynpunkt, bör anknytningen inte längre ske till näringsgrensindelningen i riksförsäkringsverkets premietariff för yrkesskadeförsäkringen. Hänvisning bör i stället göras till den näringsgrensindelning som behövs för yrkesskadestatistiken. Det innebär att avgiftsuttaget skall grundas på årslönen för arbetstagare som har utfört arbete som är att hänföra till — utom som f. n. husbyggnad (kodnr 401) eller byggnadshantverk m. m. (kodnr 403) — också väg-, vatten och linjebyggnad m. m. (kodnr 402). I enlighet med nuvarande tillämpning bör avgiftsuttaget vara oberoende av vilken näringsgren arbetstagaren hänförs till. Det är arten av det arbete som arbetslagaren verkligen har utfört som bör vara avgörande för om avgiftsskyldighet föreligger eller ej.

Utvidgningen av byggnadsforskningsrådets ansvarsområde till att omfatta också anläggningsforskningen gör att frågan om rådets sammansättning bör omprövas. Rådet består f. n. av ordförande och åtta andra ledamöter. Enligt utredningen bör antalet ledamöter ökas med två och det vidgade ansvarsområdet bör dessutom beaktas vid tillsättning av nuvarande platser. I något remissyttrande föreslås större ökning av ledamotsantalet. Att viss ökning av ledamotsantalet bör ske finner jag befogat. Antalet bör emeller-

tid inte bli så stort att risk uppstår att rådets arbete blir tungrott och ineffektivt. Det bör vidare beaktas att sakkunskap på anläggningsområdet redan är representerad bland nuvarande ledamöter. Jag föreslår att ökningen begränsas till två ledamöter enligt vad utredningen har förordat. Härigenom skapas utrymme för att såväl husbyggnadsforskningen som anläggningsforskningen får tillfredsställande representation inom rådet.

7.3.2 Förtillverkning m. m.

Eftersom byggnadsforskningsavgiften beräknas på grundval av den byggande arbetsgivarens lönekostnader medför minskad arbetskraftsanvändning självfallet lägre avgift. Ett sätt för ett byggnadsföretag att minska arbetsinsatsen vid byggandet är att använda förtillverkade byggnadsdelar. Den skillnad i avgiftsutlaget som på detta sätt uppstår mellan byggnadsföretag har kritiserats av utredningen med instämmande av flertalet remissinstanser. Kritiken grundas på att användning av förtillverkade byggnadsdelar inte behöver vara något mått på rationellt byggande utan bara uttryck för val av byggmetod.

Jag vill inte bestrida att denna kritik har fog för sig. Samtidigt vill jag emellertid i likhet med byggindustrialiseringsutredningen sätta i fråga om inte avgiftsbeläggning av förtillverkning av byggnadsdelar i viss mån kan verka hämmande på en i och för sig önskvärd utveckling mot ökad färdigställningsgrad inom materialindustrin.

Därtill kommer starka betänkligheter från administrativa synpunkter mot en sådan vidgad avgiftsbeläggning. Avgifterna debiteras på grundval av deklaration från arbetsgivaren, där han anger till vilken del hans lönekostnader avser avgiftspliktig verksamhet. Härvid uppstår besvärande problem vid tillämpningen i fråga om såväl gränsdragningen mellan avgiftspliktig och inte avgiftspliktig verksamhet som kontrollen, när man har att göra med företag med blandad verksamhet. Utsträcks avgiftsbeläggningen till förtillverkningsindustrin ökar antalet avgiftsbelagda företag med blandad verksamhet och man får nya tolknings- och kontrollproblem. Utredningen har av dessa skäl ställt sig tveksam till att också förtillverkningen avgiftsbeläggs men stannat för att föreslå sådan utvidgning. För egen del ansluter jag mig till några remissinstansers bedömning att skälen mot avgiftsbeläggning av förtillverkningen väger tyngre än skälen för. Jag förordar alltså att förtillverkningsindustrin liksom hittills lämnas utanför det avgiftsbelagda området.

I likhet med utredningen och samliga remissinstanser anser jag att det inte finns tillräckliga skäl att nu avgiftsbelägga fristående konsultverksamhet som avser projektering m. m. inom byggnadsområdet.

7.3.3 Andra ändringar i avgiftsskyldigheten

Utredningen har övervägt om det är möjligt och lämpligt att inom ramen för nuvarande avgiftssystem genomföra förenklingar som underlättar det administrativa arbetet med beräkning, debitering och uppbörd av avgiften.

Som en tänkbar åtgärd i detta syfte anger utredningen upphävande av gällande begränsning av avgiftsskyldigheten till yrkesmässigt bedriven byggnadsverksamhet. En sådan ändring skulle innebära att såväl industrins byggande i egen regi som annat inte yrkesmässigt byggande skulle bli avgiftsbelagt. Som framhölls redan när byggnadsforskningsavgiften infördes skulle detta medföra att industrin måste specialredovisa sitt byggande. Dessutom skulle flera nya industrigrupper och ett stort antal enskilda personer som bygger i egen regi föras in under avgiftsskyldigheten. De administrativa svårigheterna skulle som utredningen utan invändning vid remissbehandlingen har påpekat bli så stora att man bör avstå från en dylik ändring.

En annan ändring som utredningen har diskuterat är att från avgiftsskyldighet undanta arbetsgivare med få anställda. Utredningen föreslår att arbetsgivare som har mindre än tre årsarbetare inte längre skall vara avgiftsskyldiga. Förslaget har fått positivt mottagande av remissinstanserna.

De administrativa vinster som kan göras genom det föreslagna undantaget synes inte vara så stora att de bör vara avgörande för bedömningen. Däremot torde förslaget, om det genomförs, föranleda vissa tröskelproblem, särskilt som undantaget enligt förslaget skulle av praktiska skäl uttryckas i en total lönesumma. Med hänsyn till dessa omständigheter och då den byggnadsverksamhet som dessa arbetsgivare bedriver ställer krav på byggnadsforskning är jag inte beredd att förorda utredningens förslag på denna punkt.

7.4 Avgiftens storlek och statens bidrag

Byggnadsforskningsavgiften utgår f.n. med 0,60 % av avgiftsunderlaget. För budgetåret 1969/70 beräknas byggnadsforskningsfonden tillföras ca 34 milj. kr. i avgiftsmedel. Utredningen föreslår att avgiften skall utgå med oförändrad procentsats även efter utvidgning till anläggningsområdet. Ett bifall till detta förslag tillför fonden ytterligare avgiftsmedel som, om utvidgningen hade gällt budgetåret 1969/70, skulle ha uppgått till i runt tal 10 milj. kr. enligt utredningens antagande. Flertalet remissinstanser lämnar utredningsförslaget utan erinran.

Som jag har sagt i det föregående tas redan nu byggnadsforskningsfondens medel delvis i anspråk för forskningsuppgifter beträffande frågor som är gemensamma för husbyggnads- och anläggningsområdena. En ökning

av de finansiella resurserna behövs emellertid för att ge utrymme för både speciell anläggningsforskning och täckning av vissa merkostnader i form av pensionskostnader som byggnadsforskningsrådet har pekat på. Byggnadsforskningsfonden bör därutöver tillföras medel som tillåter också en rimlig ökning av forskningsinsatserna. Enligt min bedömning torde dessa medelsbehov bli tillgodosedda om avgiften sätts till 0,5 % av avgiftsunderlaget, vilket efter utvidgningen till anläggningsområdet skulle ha ökat det årliga avgiftsbeloppet till fonden från ca 34 till ca 37 milj. kr., om avgiftsuttaget gällt budgetåret 1969/70. Med halvårseffekt för nämnda budgetår skulle beloppet ha blivit ca 35,5 milj. kr. För budgetåret 1971/72 torde det komma att bli någon miljon högre. Jag föreslår därför att avgiften efter utvidgningen till anläggningsområdet skall utgå med 0,5 % av avgiftsunderlaget.

När byggnadsforskningsavgiften infördes förutsattes att det statliga bidrag som bestämdes i samband därmed motsvarade minst vad staten skulle ha betalat i forskningsavgift om det statliga byggandet i egen regi hade grundat avgiftsskyldighet. Denna princip har bekräftats i senare uttalanden (se prop. 1967: 100 s. 221). Principen bör enligt min mening gälla också fortsättningsvis och tillämpas även i fråga om statens anläggningsverksamhet i egen regi.

Om man utgår från utredningens överslagsberäkningar motiverar statens egenregibyggnande (med ett avgiftsutlag av 0,5 %) ett bidrag inom husbyggnadsområdet på 160 000 kr. och inom anläggningsområdet på 5,84 milj. kr.

De ändringar jag har föreslagit i fråga om byggnadsforskningsavgiften bör med hänsyn till avgiftssystemets administration genomföras vid kalenderårsskifte. Jag föreslår att ikraftträdandet sker den 1 januari 1972.

Det statliga anslaget för tiden den 1 juli—den 31 december 1971 bör utgå med oförändrat belopp, dvs. med hälften av nuvarande årsanslag eller 1,2 milj. kr. För första halvåret 1972 bör statens bidrag utgöra hälften av det årliga bidraget enligt vad jag nyss har förordat, dvs. 3 milj. kr. För hela budgetåret 1971/72 bör därför utgå 4,2 milj. kr. i anslag till byggnadsforskning. Detta anslag har tagits upp i anmälan förut i dag av 1971 års statsverksproposition (prop. 1971: 1 bil. 13 p. D 7).

7.5 Redovisning av forskningsprogram m. m.

I anslutning till mitt förslag i det föregående att byggnadsforskningsavgift skall utgå även inom anläggningsområdet har jag förordat att byggnadsforskningsrådets ansvarsområde skall utsträckas i motsvarande mån. I ett par remissyttranden uttalas att rådet bör redovisa aktuella forskningsprojekt innan medel ställs till dess förfogande. En redovisning för forskning enbart inom det nytillkommande ansvarsområdet är enligt min mening inte ändamålsenlig. Byggnadsforskningsrådet har i sin anslagsframställning för bud-

getåret 1971/72 framhållit det stora behovet av ökad forskning inom bl. a. områdena samhällsplanering, bostadens närmiljö, ljudklimat, installationer och plast i byggnader. Funktionella kravformuleringar och värderings-system vid anbudsbedömning, bl. a. för att främja en rationell upphandling, samt frågor om konsumentens situation och konsumentens behov är vidare angelägna uppgifter för forskningen. Även jag finner det angeläget att koncentrerade insatser görs inom de här angivna områdena.

Rådet upprättar årligen internt en detaljerad anslagsbudget för det kommande verksamhetsåret i vilken tillgängliga medel fördelas på olika forskningsområden. Budgeten ingår sedan i sammandrag i rådets anslagsframställning för verksamhetsåret. För att främja en mer långsiktig prioriteringsdiskussion arbetar rådet med ett antal programkommittéer som för speciellt viktiga områden upprättar långtidsprogram som publiceras.

Mina förslag i det föregående gör det angeläget att byggnadsforskningsrådets totalprogram för insatserna avseende forskning och utveckling redovisas. Rådet skall enligt sin instruktion årligen lämna redogörelse för sin verksamhet till Kungl. Maj:t. I denna bör även redovisas program och prioriteringar för det kommande verksamhetsåret. Beträffande denna planering bör samråd ske med STU. Verksamhetsberättelsen och anslagsframställningen bör dessutom innehålla preliminära programbudgetar på längre sikt samt information om programverksamheten och ändrade prioriteringar. Vidare är det naturligt att forskningsverksamhetens gång inom ramen för programmen redovisas. Synpunkter från Kungl. Maj:ts sida på verksamhetens huvudsakliga inriktning avses skola anmälas för riksdagen och komma till uttryck i regleringsbrev.

Byggnadsforskningsfondens medel har hittills uteslutande tagits i anspråk för ekonomiskt stöd i form av bidrag utan återbetalningsskyldighet. Byggnadstekniskt utvecklingsarbete inom producerande företag med kommersiellt syfte har därför inte kunnat erhålla stöd genom byggnadsforskningsrådet. Det har satts i fråga om rådet inte borde ha möjligheter att ge sådant stöd. Jag saknar emellertid underlag för att i detta sammanhang ta ställning till detta spørsmål.

De resurser som rådet enligt mitt förslag skall fördela aktualiserar även frågan om organisationsförändringar. Härvid vill jag erinra om att STU vid prövningen av ansökningar om finansiellt stöd till tekniska forskningsprojekt arbetar med nämnder, i vilka ingår sakkunniga från universitet och högskolor, myndigheter och företag m.m. Nämnderna medverkar även i övrigt i styrelsens verksamhet genom rådgivning m.m. inom sina kompetensområden. Byggnadsforskningsrådet arbetar efter delvis andra linjer. För särskilt angelägna delområden (sanerings- och transportforskning, ljudmiljö m.m.) tillsätter rådet tillfälliga kommittéer med likartad sammansättning som STU:s nämnder. Rådet bör undersöka i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att på byggnadsforskningsområdet använda sig

av motsvarande organisation som den STU har. Det är väsentligt att nämnderna i en sådan organisation får allsidig sammansättning. Det är vidare angeläget att rådet och STU undersöker möjligheterna att samordna sina administrativa resurser. Rådet bör före den 1 september 1971 till Kungl. Maj:t komma in med redogörelse för sina överväganden beträffande organisationen och arbetssättet och med de förslag till organisationsförändringar som övervägandena kan föranleda.

7.6 Upprättat författningsförslag

I enlighet med vad jag har anfört i det föregående har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i förordningen (1960:77) angående byggnadsforskningsavgift.

8. Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att

dels antaga förslaget till *lag om ändring i förordningen (1960:77) angående byggnadsforskningsavgift*,

dels godkänna vad jag har förordat i fråga om ansvarsområdet för statens råd för byggnadsforskning, rådets sammansättning och principerna för statens bidrag.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i förordningen (1960: 77) angående byggnadsforskningsavgift	2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 4 januari 1971	4
1. Inledning	4
2. Byggnads- och anläggningsforskningen	6
2.1 Historik	6
2.2 Statens råd och statens institut för byggnadsforskning	7
2.3 Byggnadsforskning och annat utvecklingsarbete på byggnadsområdet	8
2.4 Byggnadsforskningens nuvarande inriktning	9
2.5 Anläggningsforskning	11
3. Nuvarande bestämmelser om byggnadsforskningsavgiften	13
4. Avgiftssystemet	17
4.1 Bakgrund	17
4.2 Utredningen	17
4.2.1 Utgångspunkter	17
4.2.2 Fastighetstaxeringen	18
4.2.3 Inkomstskattesystemet	19
4.2.4 Mervärdesskattesystemet	19
4.2.5 Jämförelser mellan olika avgiftssystem	20
4.2.6 Överväganden och förslag	21
4.3 Remissyttrandena	22
5. Avgiftsskyldighetens omfattning	27
5.1 Definition av byggnadsverksamhet	27
5.2 Byggnadsverksamhetens omfattning och fördelning	27
5.3 Tidigare förslag om utvidgning av tillämpningsområdet för forskningsavgiften	28
5.4 Utredningen	29
5.4.1 Anläggningsverksamhet	29
Allmänt	29
Anläggningsforskningens samordning med annan forskning	30
Samordningens fördelar	32
Förslag	33
5.4.2 Förtillverkning	33
Allmänt	33
Avgiftsområdet	34
Överväganden och förslag	35
Förfarandet m. m.	35

5.4.3	Fristående konsultverksamhet	36
5.4.4	Möjligheter att förenkla avgiftssystemet	36
	Allmänt	36
	Yrkesmässig byggnadsverksamhet	37
	Arbetsgivare med få anställda	38
	Maximering av avgiftsunderlaget	39
5.5	Remissyttrandena	39
5.5.1	Anläggningsverksamhet	39
5.5.2	Förtillverkning	43
5.5.3	Förenkling av avgiftssystemet	45
6.	Avgiftens storlek och statens bidrag	46
6.1	Tidigare överväganden	46
6.2	Utredningen	47
6.3	Remissyttrandena	48
6.4	Byggnadsforskningsrådets anslagsframställning för budgetåret 1971/72	49
7.	Departementschefen	50
7.1	Inledande synpunkter	50
7.2	Avgiftssystemet	51
7.3	Avgiftsskyldighetens omfattning	54
7.3.1	Anläggningsverksamhet	54
7.3.2	Förtillverkning m. m.	56
7.3.3	Andra ändringar i avgiftsskyldigheten	57
7.4	Avgiftens storlek och statens bidrag	57
7.5	Redovisning av forskningsprogram m. m.	58
7.6	Upprättat författningsförslag	60
8.	Hemställan	60