

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:9

Inrikesdepartementet

SOU
1965: 9 A

ARBETSMARKNADSPOLITIK

BETÄNKANDE AVGIVET AV

1960 ÅRS ARBETSMARKNADSUTREDNING

Stockholm 1965

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

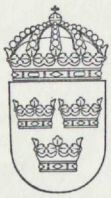
Kronologisk förteckning

1. Sveriges sjöterritorium. Kihlström. 135 s. + 1 utviksblad. U.
2. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 188 s. Ju.
3. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 120 s. Ju.
4. Tandvårdsförsäkring. Kihlström. 186 s. S.
5. Måttenheter. Kihlström. 47 s. Fi.
6. Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring. Esselte. 100 s. I.
7. Praktik- och feriearbetsförmedling. Esselte. 180 s. I.
8. Skånes och Hallands vattenförsörjning. Esselte. 513 s. + 5 st. kartbilagor. K.
9. Arbetsmarknadspolitik. Esselte. 567 s. I.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:9

Inrikesdepartementet



ARBETSMARKNADSPOLITIK

BETÄNKANDE AVGIVET AV

1960 ÅRS ARBETSMARKNADSUTREDNING

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1965

Innehåll

Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet . . 11

Direktiven 15

Kapitel 1.

Arbetsmarknadspolitikens uppgifter och metoder 19
Målen för den ekonomiska politiken 19
Full sysselsättning: innebörd och förutsättningar 20
Arbetmarknadspolitikens uppgift: anpassning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft 21
Samspel mellan ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik: exemplifiering 22
Arbetsmarknadspolitiken som komplement till övriga ekonomisk-politiska medel 23
Arbetsmarknadspolitikens båda grenar: arbetskraftens anpassning och sysselsättningsskapande åtgärder 24
Arbetsmarknadspolitikens inflationsbekämpande uppgifter 24
Kravet på hög omställningsberedskap och på ekonomisk och administrativ rörelsefrihet för arbetsmarknadsorganen 25
Arbetsmarknadens funktionssätt: rörlighet och omställningshinder 27
Anpassning av arbetskraften till förändringarna på arbetsmarknaden . . . 28
Anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar 28
Avvägningen mellan arbetsmarknadspolitikens båda huvudlinjer 29
Särskilda frågor 29

Kapitel 2.

Utvecklingstendenser på arbetsmarknaden 33
Utbudet av arbetskraft 33
Efterfrågan på arbetskraft 38
Överväganden 41

Kapitel 3.

Arbetsförmedling 44
Nuvarande förhållanden 44
Arbetsförmedlingens uppgifter 44
Organisation, personal m. m. 48
Arbetsförmedlingsverksamhetens omfattning 51
Kostnaderna för arbetsförmedlings organisationen 53
Överväganden och förslag 54
Arbetsförmedlingen och arbetskraftens rörlighet 54

Arbetsförmedlingen och de rörlighetsfrämjande medlen 54
Arbetsförmedlingens aktiveringsuppgifter 55
Arbetsförmedlingen och arbetslöshetsförsäkringen 55
Praktikförmedling 55
Arbetsförmedlingen och de sysselsättningsskapande åtgärderna 56
Arbetsförmedlingen och den utländska arbetskraften 56
Arbetsförmedlingens servicefunktion 56
Förmedlingsorganisationens anpassning till det arbetsmarknadspolitiska läget 57
Arbetsförmedlingens andel av arbetskraftsomsättningen 58
Förmedlingsarbetets kvalitet 59
Yrkesvägledning 59
Arbetsförmedlingens informativa uppgift 60
Arbetsförmedlingens personalrekrytering 61
Den interna utbildningen av förmedlingens personal 62
Ombudsorganisationen 63
Arbetsförmedlingslagen 64

Kapitel 4.

Yrkesutbildning 66
Nuvarande förhållanden 66
Allmänna synpunkter 66
Vuxenutbildning i arbetsmarknadspolitiken 66
Vuxenutbildningen som helhet 67
Företagens utbildningsverksamhet 68
Åtgärder för utbildning av arbetslösa m. fl. 71
Olika kursformer 73
Utbildning av arbetslösa i företag under konjunkturdämpningen åren 1958—1959 74
Utbildning i samband med industrilokalisering m. m. 75
Samarbete mellan yrkesöverstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen i fråga om kursverksamheten för arbetslösa m. fl. 76
Decentraliserad handläggning av vissa frågor i samband med kursverksamheten 77
Det nya skolämbetsverkets kompetensområde 78
Elevsammansättning och elevrekrytering 80
Utbildningsbidragen 82
Utbildningens resultat 83
Kostnader 84
Överväganden och förslag 84
Vuxenutbildningens omfattning och inriktning 84
Konstant behov av viss anpassningsutbildning för vuxna 87
Vuxenutbildning för andra än arbetslösa 89
Anpassningskurserna och samarbetet mellan arbetsmarknadsstyrelsen och yrkesöverstyrelsen 91
Utbildningsverksamhetens planering 92
Den lokala tillsynen över verksamheten 94
Utbildningsmål och kurslokalisering 95
Undervisningsplaner 97
Lärarrekrytering och lärarutbildning 98

Lokaler för kursverksamheten 99
Utbildningsbidrag 100
Företagsutbildning 104
Yrkesutbildning i samband med lokalisering av företag m. m. 109
Vuxenutbildning med sikte på allmän expansion 111

Kapitel 5.

Ekonomiska bidrag till flyttande arbetskraft 116
Nuvarande förhållanden 116
Villkor för erhållande av bidrag i samband med flyttning 117
Respenning 117
Familjebidrag 118
Starthjälp 120
Utrustningsbidrag 121
Undersökning beträffande verksamhetens resultat. 122
Bundenhet vid hemorten 128
Flyttningshinder m. m. 130
Överväganden och förslag 131
Principiella synpunkter på bidrag med syfte att underlätta rörligheten . . 131
Anpassning av rörlighetsbidragen till arbetsmarknadssituationen 133
Åtgärder som främjar anpassningen på den nya arbetsorten 137

Kapitel 6.

Bostäder och geografisk rörlighet 140
Nuvarande förhållanden 140
Temporära bostäder och förläggningspaviljonger m. m. 143
Överväganden och förslag 145
Bostadsbyggandets lokalisering 145
Temporära bostäder, förläggningspaviljonger m. m. 148

Kapitel 7.

Inlösen av egnahem 152

Kapitel 8.

Enskilda investeringar, finansierade med investeringsfondsmedel 157
Bestämmelser om investeringfonder 157
Storleken av de skatteförmåner som investeringsfonderna erbjuder 159
Avsättningar till investeringsfonder 159
Investeringsfondernas användning 160
Överväganden och förslag 162

Appendix till kap. 8

Approximativ beräkning av skattemässiga förmåner i samband med användningen av investeringsfonder 169

Kapitel 9.

Variationer i de offentliga investeringarna. 171
De offentliga investeringarnas storlek och sammansättning. 171

De offentliga investeringarna 1957—1963. Utveckling och politik 173
Perioden 1957—1959 173
Perioden 1960—1961 178
Perioden 1962—1963 180
Överväganden och förslag 181

Kapitel 10.

Industribeställningar 185
Inledande redogörelse 185
Industribeställningar åren 1958—1959 186
Industribeställningar under år 1963 188
Överväganden och förslag 190
Punktvis utlagda industribeställningar 190
Branschvis utlagda industribeställningar 192
Utökning av investeringsreserven 195
Anvisning av medel för utläggande av beställningar 197
Industribeställningar och upphandlingsförordningen 197
Initiativ till utläggande av beställningar 198
Tidpunkten för utläggande och tillbakadragande av industribeställningar . 198
Försiktighet vid användningen av industribeställningar 199

Appendix till kap. 10.

Sammanställning över Statliga industribeställningar som enligt kommittén för produktionsfrämjande åtgärder kunde tidigareläggas under budgetåret 1954/55 200

Kapitel 11.

Beredskapsarbeten 201
Nuvarande förhållanden 201
Organisation, beslut m. m. 201
Statliga och statskommunala arbeten 203
Hänvisning av arbetslösa 204
Statsbidrag 204
Mekaniseringsgrad 207
Avtal vid beredskapsarbeten 208
Beredskapsarbetenas omfattning och ambitionsgrad 209
Beredskapsarbetenas lokalisering 212
Olika typer av arbeten 214
Dagsverkskostnader m. m. 217
Arkivarbete och musikerhjälp 220
Arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet 223
Arbetsmarknadsstyrelsens förrådsverksamhet. 224
Beredskapsarbetarnas ålder, yrkestillhörighet m. m. 226
Överväganden och förslag 227
Beredskapsarbetenas omfattning 228
Beredskapsarbetenas merkostnader 230
Behovet av beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft 233
Beredskapsarbeten för att motverka säsongarbetslöshet 237
Behovet av punktvisa insatser vid strukturella och andra förändringar på arbetsmarknaden 238

Hänvisning av arbetslösa, behovsprövning m. m. 239
Konjunkturvarierat val av arbetsprojekt 241
Angelägenhets- och räntabilitetsprövning av beredskapsprojekt 242
Statliga och statskommunala beredskapsarbeten 245
Förslag om ändrade statsbidragsgrunder 246
Arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet 248
Placering av arbetslösa i ordinarie arbeten 251
Arbetsmarknadsstyrelsens förrådsverksamhet 252

Kapitel 12.

Kommunala kontantunderstöd 254
Nuvarande förhållanden 254
Kontant arbetslöshetshjälp 254
Nu gällande bestämmelser 255
Kontantunderstödsverksamhetens omfattning och inriktning 256
Bidragstagarnas sociala förhållanden m. m. 257
Den frivilliga arbetslöshetsförsäkringens omfattning 260
Frågan om bildandet av en allmän arbetslöshetskassa 261
Socialhjälp vid arbetslöshet 263
Överväganden och förslag 264
Allmänna synpunkter 264
Behovet av och förutsättningarna för kontant ersättning vid arbetslöshet . 265
Kontantunderstöd och långvarigt arbetslösa 268
Handläggning av kontantunderstöden 269
Inrättande av särskild arbetslöshetsnämnd 271
Kontantunderstödens anpassning till den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen 272
Statsbidrag till kommunala kontantunderstöd 273

Kapitel 13.

Säsongarbetslöshet 275
Nuvarande förhållanden 275
Säsongarbetslöshetens omfattning 275
Åtgärder mot säsongarbetslöshet 279
Överväganden och förslag 285
Omplacering av säsongarbetslös arbetskraft 286
Fortbildning under säsongnedgång 287
Minskad användning av beredskapsarbeten 288
Säsongutjämning på byggnadsarbetsmarknaden 288
Säsongarbetslösheten inom jord- och skogsbruk 293
Arbetsmarknadsbedömningen 294
Sammanfattning 294

Kapitel 14.

Kvinnor på och utanför arbetsmarknaden 296
Allmänna synpunkter 296
Yrkesverksamhet och sysselsättning hos kvinnor 299
Mätmetoder 299
Förändringar i den kvinnliga yrkesverksamheten 1930—1963 301
Folkräkningen (1930—1960) 301
Kvinnors arbetskraftstillhörighet 1960—1963 enligt arbetskraftsundersökningarna 303

Prognos för arbetskraftstillgångarna 1960—1980 304
Sysselsättningen för kvinnor i arbetskraften; uppgifter om arbetslöshet . . 305
Probleminventering 307
1 a. Kvinnor i arbetskraften med sysselsättning större delen av året och med minst halv normal arbetstid 308
1 b. Arbetslösa kvinnor, som efterfrågar arbete för större delen av året och med minst halv normal arbetstid 309
2 a. Kvinnor, som är sysselsatta i tillfälligt arbete eller med kortare arbetstid än halv normal arbetsdag 311
2 b. Villkorligt arbetssökande kvinnor 312
3 a. Kvinnor, som är benägna att söka arbete men ej arbetssökande . . 312
3 b. Kvinnor utan avsikt att söka arbete 313
Sammanfattning 313
De generella arbetsmarknadspolitiska medlen 314
Arbetsförmedling och yrkesvägledning 314
Förmedlingsverksamhet 314
Yrkesvägledning 317
Expeditionsindelning 317
Personalresurser 318
Övervägaden och förslag 319
Ekonomiska bidrag vid flyttning 325
Redogörelse 325
Övervägaden och förslag 327
Yrkesutbildning 328
Redogörelse 328
Övervägaden och förslag 333
Sysselsättningsskapande åtgärder 335
Åtgärder utanför arbetsmarknadspolitiken 338

Kapitel 15.

Handikappade 340
Nuvarande förhållanden 340
Ämnets avgränsning och arbetsvårdsbehovet 340
Arbetsvårdens omfattning, innehåll m. m. 342
Yrkesutbildning för partiellt arbetsföra 345
Skyddad och halvskyddad sysselsättning 346
Hemarbete och hemarbetscentraler 347
Näringshjälp åt handikappade 347
Näringshjälpens storlek, villkor m. m. 348
Undersökning av näringshjälpsverksamheten 1962—1963 350
Övervägaden och förslag 354
Behovet av arbetsvård, vissa gränsfrågor m. m. 354
Arbetsförmedlingen och arbetsvårdsexpeditionerna 357
Arbetsprövning 359
Arbetsträning och skyddad sysselsättning 361
Statsbidrag till verkstäder för handikappade 363
Yrkesutbildning och provanställning 366
Näringshjälp 369
Näringshjälpens finansiering 372
Näringshjälpens användningsområden 374
Synpunkter på utredning och uppföljning 375

Kapitel 16.

Den äldre arbetskraften 378
Inledning 378
Uppgifter om befolkningsutveckling, ålder och sysselsättning 382
Befolkningsutvecklingen 382
Den förvärvsarbetande befolkningens ålderssammansättning 382
Arbetslöshet och ålder 390
De generella arbetsmarknadspolitiska medlen 396
Arbetsförmedling 396
Förmedlingsdata 396
Förmedlingsproblem 399
Provanställning 401
Ackvisition 402
Information 402
Uppföljning; åldersstatistik 403
Inspektörer för aktiveringsuppgifter 403
Ekonomiska bidrag vid flyttning 404
Yrkesutbildning 405
Sysselsättningsskapande åtgärder 408
Särskilda frågor 410
Sysselsättningsnämnder 410
Delegation vid arbetsmarknadsstyrelsen 412
Pension och arbetsinkomst 413
Förtida respektive uppskjutet uttag av ålderspension 413
Inkomstprövning av vissa folkpensionsförmåner 414
Samordning av sammanträffande förmåner 415

Kapitel 17.

Den utländska arbetskraften 417
Nuvarande förhållanden 418
Statistiska uppgifter om in- och utvandring samt om utlänningar i Sverige . 418
Bestämmelser som reglerar utlännings rätt till uppehåll och arbete i landet . 426
Övriga institutionella förhållanden av betydelse för tillskottet av utländsk arbetskraft 428
Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden 429
OECD:s arbetskraftsstadga 430
Romfördragets bestämmelser om arbetskraftens fria rörlighet 431
Kollektiv rekrytering av arbetskraft 433
Överväganden och förslag 434
Allmänna synpunkter 434
Målsättning 436
En aktiv invandringspolitik 438

Kapitel 18.

Planering för säsong- och konjunkturutjämning inom byggnadsindustri m. m. . . . 443
Nuvarande förhållanden 443
Igångsättningsreglering m. m. 444
Bestämmelser för säsongutjämning inom den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten 448

Investeringsreserv 450
Byggnadsarbeten med statliga lån eller bidrag 451
Statsbidrag till kommunens planeringskostnader 453
Organisatoriska frågor 455
Överväganden och förslag 456
Åtgärder för att undanröja hinder för en förtidsplanering 459
Knappheten på projekteringspersonal m. m. 459
Åläggande till statsmyndigheterna att förtidsplanera 463
Förtidsplanering av statsunderstödda kommunala och enskilda projekt . . 466
Förtidsplanering av enskilt byggande med stöd av investeringsfondsmedel . 469
Statliga bidrag till kommunal projektering m. m. 470
Sysselsättningsplaneringens uppgifter 474
Organisatoriska frågor 477

Kapitel 19.

Varsel vid driftsnedläggelser och driftsinskränkningar 480
Nuvarande förhållanden 480
Överväganden och förslag 482

Kapitel 20.

Arbetsmarknadsorganens rörelsefrihet 485

Förslag till Kungörelse ang vissa sysselsättningspolitiska åtgärder på arbetsmarknaden 490
Förslag till Lag ang upphävande av lagen den 30 juni 1944 (nr 475) om arbetslöshetsnämnd 505
Specialmotivering 506

Sammanfattning 508

Särskilda yttranden 533

Bilaga till kap. 5.

Norrbottensundersökningen. En studie av arbetslösas bundenhet vid hemorten. Av fil. lic. Per Kempe 550

Bilaga till kap. 15.

Centrala rehabiliteringsutredningens uttalande den 12 november 1964 ang näringshjälpen 565

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl Inrikesdepartementet

Genom beslut den 30 september 1960 bemyndigade Kungl. Maj:t dåvarande chefen för socialdepartementet att tillkalla tretton utredningsmän med uppgift att företa en översyn av arbetsmarknadspolitiken. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades samma dag som utredningsmän landshövdingen Per Eckerberg, tillika ordförande, ledamöterna av riksdagens andra kammare, chefredaktören Folke Björkman och ombudsmannen Rune Gustavsson, direktören Carl Jacobsson, ledamoten av riksdagens första kammare, förbundsordföranden Knut Johansson, dåvarande ordföranden i Yrkeskvinnors samarbetsförbund, ombudsmannen Märta Liljegren, direktören i Svenska arbetsgivareföreningen Gunnar Lindström, ombudsmannen i Svenska metallindustriarbetareförbundet Bert Lundin, ledamöterna av riksdagens andra kammare, professorn Bertil Ohlin och folkskolläraren Gunnel Olsson, dåvarande t. f. kanslirådet i socialdepartementet Olof Petersson, dåvarande t. f. avdelningschefen i finansdepartementet Gösta Rehn samt dåvarande ledamoten av riksdagens första kammare, dåvarande direktören i Tjänstemännens centralorganisation Valter Åman.

Sedan Åman på därom gjord framställning entledigats från ifrågavarande uppdrag, tillkallade departementschefen genom beslut den 15 december 1960 direktören i Tjänstemännens centralorganisation Otto Nordenskiöld att i Åmans ställe vara utredningsman.

För att såsom experter biträda utredningen har sedermera tillkallats den 28 juni 1962 dåvarande t. f. byråchefen i finansdepartementet Reidar Tilert (på därom gjord framställning entledigad den 28 februari 1963), den 28 februari 1963 byråchefen i samma departement Rune Beckman, den 27 september 1963 dåvarande sekreteraren i arbetsdomstolen Hans-Olov Starck, den 15 november 1963 byrådirektören hos arbetsmarknadsstyrelsen Åke Leissner samt den 10 juli 1964 byråchefen i finansdepartementet Kjell-Olof Feldt.

Till utredningens sekreterare förordnades den 28 oktober 1960 byrådirektören hos arbetsmarknadsstyrelsen Bertil Rehnberg. Till biträdande sekreterare har sedermera utsetts den 8 november 1960 dåvarande förste byråinspektören hos arbetsmarknadsstyrelsen Olof Bergström och dåvarande förste inspektören vid länsarbetsnämnden i Kalmar län Börje Ahlqvist, den 20 oktober 1961 dåvarande inspektören vid länsarbetsnämnden i Östergötlands län Yngve Hedlund samt den 10 september 1962 dåvarande e. o. byråinspektören hos arbetsmarknadsstyrelsen Greta von Hofsten.

Utredningsmännen antog vid sitt första sammanträde benämningen arbetsmarknadsutredningen.

För att av utredningen tagas i övervägande vid fullgörande av det utredningen lämnade uppdraget överlämnade Kungl. Maj:t den 8 februari 1961 till utredningen promemoria angående förenklad statsbidragsgivning till kommunernas kostnader för vissa arbetslöshetsåtgärder jämte däröver angivna yttranden samt den 27 april 1962 en framställning av Stockholms stadsfullmäktige om prövning och fastställelse av ett av stadsfullmäktige den 20 mars 1961 godkänt förslag till särskilda bestämmelser om organisationen av arbetslöshetsnämnden i Stockholm.

Den 4 maj 1962 överlämnade Kungl. Maj:t till utredningen allmänna beredningsutskottets utlåtande nr 20 i anledning av väckta motioner om underlättande av kvinnors återinträde på arbetsmarknaden.

I skrivelse den 24 februari 1961 hemställde Målsmännens Riksförbund, att utredningen i sitt arbete ville beakta angelägenheten av att åstadkomma ökade möjligheter till deltidsarbete för mödrar med barn i uppväxtåldern.

Utredningen har under sitt arbete avgivit följande utlåtanden:

Den 27 januari 1961 utlåtande över vad riksdagens revisorer anfört i fråga om arbetsmarknadsstyrelsens förrådsverksamhet;

den 21 september 1961 utlåtande över arbetsmarknadsstyrelsens utredning rörande byggnadsindustrins arbetskraft (SOU 1961: 19);

den 12 februari 1962 utlåtande över arbetsmarknadsstyrelsens skrivelse den 28 november 1961 angående anslag å tilläggsstat under reservationsanslaget Vissa sysselsättningspolitiska åtgärder;

den 12 februari 1962 utlåtande över centrala rehabiliteringsberedningens promemoria angående riktlinjer för den allmänna rehabiliteringsorganisationen;

den 15 november 1962 utlåtande över en inom socialdepartementet utarbetad promemoria angående bidrag till arbetsträning och skyddad sysselsättning;

den 5 november 1963 utlåtande över skogsbruksutredningens betänkande I angående skogsvägar;

den 5 november 1963 utlåtande över arbetsmarknadsstyrelsens hemställan den 20 september 1963 om dispens från 21-årsregeln för vissa elevgrupper vid beslut om utbildningsbidrag till arbetslösa;

den 5 november 1963 utlåtande över av 1963 års organisationskommitté för skolväsendets centrala ledning m. m. avgivet betänkande »Den nya skolöverstyrelsen» (ecklesiastikdepartementet 1963: 9);

den 2 juni 1964 utlåtande över arbetsmarknadsstyrelsens hemställan den 19 maj 1964 om vissa bemyndiganden i samband med överföring av utländsk arbetskraft samt

den 2 juni 1964 utlåtande över arbetsmarknadsstyrelsens skrivelse den 15 maj 1964 angående arbetsmarknadspolitik i högkonjunktur.

Utredningen eller dess sekretariat har under arbetets gång haft överläggningar med representanter för dels statliga myndigheter såsom arbetsmarknadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen, byggnadsstyrelsen och dåvarande överstyrelsen för yrkesutbildning, dels statliga kommittéer och utredningar, såsom 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning, bostadsbyggnadsutredningen, kommittén för näringslivets lokalisering, centrala rehabiliteringsberedningen, investeringsfondsutredningen och 1955 års sakkunniga för yrkesutbildningens centrala ledning och viss lärarutbildning. Överläggningar har därutöver ägt rum med representanter för Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska byggnadsindustriförbundet och Arbetsmarknadens yrkesråd.

Utredningen får härmed vördsamt överlämna sitt slutbetänkande.

Reservation eller särskilt yttrande har avgivits av ledamöterna Gustavsson, Liljegren, Lundin, Petersson, Ohlin och Rehn samt av experten Feldt.

Stockholm den 17 december 1964

Per Eckerberg

Folke Björkman	*Rune Gustavsson*	*Carl Jacobsson*
Knut Johansson	*Märta Liljegren*	*Gunnar Lindström*
Bert Lundin	*Otto Nordenskiöld*	*Bertil Ohlin*
Gunnel Olsson	*Olof Petersson*	*Gösta Rehn*
		/Bertil Rehnberg

Direktiven

Direktiven för arbetsmarknadsutredningen framgår av ett anförande till statsrådsprotokollet den 30 september 1960 av dåvarande chefen för socialdepartementet.

Departementschefen erinrade inledningsvis om att vid 1960 års riksdag förslag hade framförts om en översyn av arbetsmarknadspolitiken. I sitt av riksdagen godkända utlåtande hade statsutskottet framhållit, att den intensifiering av arbetsmarknadspolitiken som kommit till stånd under de sista åren av 1950-talet till väsentlig del varit betingad av den under dessa år ökade arbetslösheten, men att åtgärderna även syftat till en mer långsiktig effektivisering av arbetsmarknadspolitiken. Utgångspunkten hade enligt utskottet varit att det befunnits nödvändigt att oavsett konjunkturläget föra en aktiv sysselsättningspolitik för underlättande av en snabb och smidig anpassning på arbetsmarknaden vid förändringar i produktionsförutsättningarna och vid andra förskjutningar inom näringslivet. Utskottet hade framhållit att erfarenheterna av den ditintills förda politiken borde analyseras och positivt utnyttjas samt att nya medel och metoder, anpassade efter de ständigt skiftande förutsättningarna, oavlåtligt borde prövas. En sådan fortlöpande omprövning av åtgärderna hade enligt utskottet präglat arbetsmarknadspolitiken under de sista åren av 1950-talet.

Utskottet hade vidare framhållit, att det funnit tiden vara inne för en samlad översyn av arbetsmarknadspolitiken. Vid en sådan översyn borde enligt utskottets mening belysas de resultat som nåtts genom de under 1950-talets sista år vidtagna arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Mot bakgrunden av de vunna erfarenheterna borde övervägas, om några principiellt väsentliga ändringar eller kompletteringar i systemet av sysselsättningsskapande åtgärder kunde vara motiverade. Dessutom borde undersökas, vilka ytterligare åtgärder som kunde vidtagas för att än mer effektivisera verksamheten. Utskottet hade fortsatt:

»Ett problem som bör ägnas särskild uppmärksamhet är det inbördes förhållandet mellan olika åtgärder såsom beredskapsarbeten, kontanthjälp, yrkesutbildning och rörlighetsstimulerande åtgärder i övrigt. Av väsentlig betydelse bör vidare vara att undersöka hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till sin omfattning och utformning snabbare skall kunna anpassas efter skiftande konjunkturer. Vidare bör klarläggas hur önskemålet om att Kungl. Maj:t och arbetsmarknadsmyndigheterna har erforderlig rörelsefrihet kan förenas med kravet att riksdagens inflytande över politikens allmänna utformning bevaras. Möjligheterna att ytterligare effektivisera arbetslöshetsberedskapen bör vidare prövas. Landsorganisationen har i sitt yttrande bl. a. pekat på att Sveriges deltagande i frihandelssamarbetet kan komma att skapa övergångsproblem, som kräver särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Även dessa problem bör uppmärksammas vid översynen, vars igångsättande emellertid ej bör få tagas till intäkt för någon tem-

porär inskränkning av den relativa rörelsefrihet, som alltfort bör prägla Kungl. Maj:ts och arbetsmarknadsmyndigheternas handläggning av arbetsmarknadsfrågorna.»

Departementschefen fortsatte sitt anförande sålunda:

»Den av riksdagen begärda översynen bör nu komma till stånd. Översynen bör avse de frågor som behandlats i statsutskottets utlåtande. För egen del vill jag framhålla följande.

Arbetsmarknadspolitiken syftar dels till att bistå den enskilde i hans ansträngningar att finna arbete av den art som kan ge honom den bästa ekonomiska och personliga tillfredsställelsen, dels till att tillgodose efterfrågan på arbetskraft inom skilda områden. Full sysselsättning inom ramen för en balanserad samhällsekonomi har varit och är ett av målen för regeringens politik. Statsmakternas åtgärder på de ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska områdena måste ses mot denna bakgrund.

Under de båda senaste årtiondena har arbetsmarknaden i vårt land i stort sett präglats av god efterfrågan på arbetskraft. Under avsevärda delar av denna tidrymd har läget kunnat karakteriseras som full sysselsättning med god balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Tidvis har behovet av arbetskraft varit svårt att tillgodose. Arbetsmarknadsmyndigheternas åtgärder har i sådana lägen särskilt inriktats på att mobilisera tillgängliga reserver av arbetskraft. Tidvis, och senast under åren 1957—1959, har efterfrågan på arbetskraft präglats av en så stark nedgång, att arbetsmarknadsproblem uppstått av denna anledning. Dessa problem har gett anledning till mångsidiga och omfattande sysselsättningsstimulerande åtgärder från statsmakternas sida.

Samhället måste vara verksamt på arbetsmarknadsområdet under alla konjunkturlägen. Åtgärderna måste emellertid anpassas efter de skiftande konjunkturerna. Oberoende av det allmänna konjunkturläget ställer lokala arbetsmarknadsproblem i form av brist på arbetskraft eller arbetslöshet ständigt nya krav på arbetsmarknadsorganen.

Den allmänna ekonomiska politiken är av grundläggande betydelse för förhållandena på arbetsmarknaden. I detta sammanhang vill jag dock ge begreppet arbetsmarknadspolitik en mer begränsad innebörd. Denna politik kan då sägas omfatta tre huvudgrupper av åtgärder, nämligen sådana som främjar arbetskraftens rörlighet, sysselsättningsskapande insatser samt kontanthjälp till arbetslösa.

Till de rörlighetsstimulerande åtgärderna kan hänföras arbetsförmedling, olika slag av yrkesutbildning, anskaffning av tillfälliga bostäder samt åtgärder för att undanröja ekonomiska hinder för de arbetssökandes flyttning. Dessa åtgärder är lika angelägna oavsett konjunkturläget, men naturligt är att de får den största effekten när efterfrågan på arbetskraft är stor. De utgör då ett viktigt led i förebyggandet av inflationstendenser genom att underlätta sysselsättnings- och produktionsökningen inom de områden, där efterfrågan överstiger tillgången på varor och arbetskraft.

De sysselsättningsskapande åtgärderna utgöres traditionellt främst av beredskapsarbeten, industribeställningar och andra allmänna arbeten. Under den senaste konjunkturavmattningen utgjorde utnyttjandet av medel, som avsatts till enskilda företags investeringsfonder, ett viktigt inslag i arbetsmarknadspolitiken. Givetvis har sysselsättningsskapande åtgärder sin största betydelse under en lågkonjunktur, men i viss mån erfordras de även under bättre tider. Jag tänker härvid på anordnandet av skyddad sysselsättning för mindre konkurrenskraftig arbetskraft, åtgärder för säsongarbetslösa och insatser för att lösa lokala sysselsättningsproblem.

Kontanthjälpen till arbetslösa har allt mer kommit att domineras av ersättningen från arbetslöshetskassor. Kommunal understödsverksamhet till arbetslösa är nödvändig för de hjälpbehov, som inte tillgodoses av arbetslöshetsförsäkringen. Även när det råder stor efterfrågan på arbetskraft erfordras kontanthjälp i viss utsträckning.

Rörlighet och anpassningsbarhet måste prägla en aktiv fullsysselsättningspolitik även framgent. 1960-talet kommer enligt prognoserna att kännetecknas av att de äldsta och de yngsta åldersgrupperna inom den arbetsföra befolkningen tillväxer relativt hastigt. Vidare fortsätter den s. k. yrkesintensiteten bland kvinnorna att stiga, och härigenom kan ett ökat tillskott av kvinnlig arbetskraft — i stor utsträckning deltidsarbetande — påräknas. Ett för sysselsättningsutvecklingen utmärkande drag

är vidare tjänstemannagruppernas starka tillväxt. Kvinnornas, tjänstemännens, ungdomarnas och de äldres speciella arbetsmarknadsproblem kommer följaktligen att få en allt större betydelse under de närmaste åren. Det är givet, att dessa förhållanden påverkar arbetsmarknadspolitikens utformning och att de i viss mån kan komma att prägla utredningsarbetet.

Under de senaste åren har vi fått erfarenheter av hur läget på de utländska varumarknaderna snabbt ger utslag på den svenska arbetsmarknaden. Inför de förestående förändringarna på det handelspolitiska området måste vi vara beredda på ytterligare strukturförändringar inom svenskt näringsliv. Även under allmänt goda konjunkturer kommer det att behövas väl förberedda åtgärder för att underlätta anpassningen.

Strukturförändringar kan föranledas inte endast av nya konkurrensförhållanden gentemot utlandet. De är ett oundvikligt inslag i varje framåtskridande. Inte sällan medför de att industriföretag måste nedläggas. Särskilt om industrinedläggelsen drabbar en bygd med ensidigt näringsliv kan det uppstå svårlösta problem, som kräver extraordinära åtgärder från samhällets sida. Vi måste vara beredda att ingripa effektivt i sådana situationer. Hithörande frågor bör tas upp under utredningsarbetet. I detta sammanhang bör på nytt övervägas hur man skall lösa de problem, som egnahemsägare ställes inför i samband med omställningar på arbetsmarknaden.

Säsongmässiga variationer är ett i viss mån utmärkande drag för vår arbetsmarknad. Visserligen har säsongvariationerna avsevärt minskat på senare tid, men alltjämt har vi även under goda konjunkturer en inte oväsentlig nedgång i sysselsättningen under vintern. Under utredningsarbetet bör undersökas hur arbetsmarknadspolitiken lämpligen skall utformas med hänsyn till säsongväxlingarna. Därvid bör övervägas vad som kan göras för att ytterligare utjämna säsongvariationerna särskilt inom byggnads- och anläggningsverksamheten.

Den tekniska utvecklingen påverkar ständigt behovet av arbetskraft. En allmän mening är, att tekniska landvinningar kommer att få genomgripande följder för arbetskraftens användning. Yrkesutbildningens innehåll och inriktning måste anpassas till teknikens förändringar. Inte minst av denna anledning är det angeläget, att utredningen klarlägger yrkesutbildningens roll i arbetsmarknadspolitiken. Härvid bör utredningen främst behandla den verksamhet som brukar benämnas vuxenutbildning och omskolning.

En av de angelägnaste arbetsmarknadspolitiska uppgifterna är att förbättra de handikappades möjligheter att infogas i produktionen. Olika slag av rehalibiteringsverksamhet behandlas f. n. i andra utredningssammanhang. De direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för de handikappade förtjänar att övervägas på nytt vid den utredning jag nu behandlar.

Det stora flertalet bland dem som under senare år blivit arbetslösa har inte behövt vara utan arbete någon längre tid. Kvantitativt är de långvarigt arbetslösa ett relativt litet problem. Detta gör inte problemet mindre allvarligt för de enskilda människor som drabbas av långvarig arbetslöshet. Vid utredningen bör ingående undersökas hur deras situation skall kunna förbättras.

Vidare bör övervägas huruvida nu gällande bestämmelser om starthjälp, familjebidrag, utbildningsbidrag, hänvisning till beredskapsarbete osv. är lämpligt utformade med hänsyn till den roll respektive åtgärder avses spela inom arbetsmarknadspolitiken.

Såsom riksdagen framhållit bör särskild uppmärksamhet ägnas åt det inbördes förhållandet mellan beredskapsarbeten, kontanthjälp, yrkesutbildning och andra åtgärder. Var och en av dessa huvudgrupper av åtgärder inrymmer i sin tur olika alternativ. Det bör understrykas, att åtgärderna inte kan bedömas var för sig utan måste ses i ett sammanhang och med hänsyntagande såväl till läget på arbetsmarknaden som till ändamålsenligheten i det enskilda fallet.

Utredningen bör pröva de olika åtgärdernas innehåll och utformning. Det är därvid särskilt angeläget att förslag framlägges som ytterligare kan förstärka vår beredskap mot arbetslöshet. Prognosverksamheten rörande den ekonomiska utvecklingen synes inte böra tas upp till ingående granskning i detta sammanhang. Däremot bör den allmänna beredskapsstaten och därmed sammanhängande spörsmål behandlas.

Det framgår av det redan anförda att arbetsmarknadsmyndigheterna inte genom snäva bestämmelser bör bindas vid åtgärder av visst slag. Utredningens arbete bör dock resultera i sådana överväganden och

rekommendationer som kan tjäna till vägledning vid arbetsmarknadspolitikens allmänna utformning. I detta sammanhang bör beaktas det av riksdagen påtalade problemet hur önskemålen om erforderlig rörelsefrihet för Kungl. Maj:t och arbetsmarknadsmyndigheterna skall kunna förenas med kravet på riksdagens inflytande över politikens allmänna utformning.

Vid utredningsarbetet bör kontakt upprätthållas med den pågående utredningen om näringslivets lokalisering. Det är min avsikt att senare denna dag begära bemyndigande att tillkalla särskilda sakkunniga med uppdrag att göra en översyn av arbetslöshetsförsäkringen. Den utredning jag nu behandlar bör därför syssla med arbetslöshetsförsäkringen och därmed sammanhängande spörsmål endast i den mån som det föranledes av uppdraget att göra en avvägning mellan olika åtgärder i anledning av arbetslöshet.»

Genom beslut av Kungl. Maj:t den 5 juni 1963 uppdrogs åt arbetsmarknadsutredningen att — i samråd med centrala rehabiliteringsberedningen och under beaktande av vad statsutskottet därom anfört i sitt utlåtande nr 11, punkten 25 — utreda frågan om att göra näringshjälpen mer effektiv som stöd för de handikappades inplacering i förvärvslivet.

Genom departementsskrivelse den 18 oktober 1963 uppdrog slutligen chefen för inrikesdepartementet åt arbetsmarknadsutredningen att verkställa översyn av lagen med vissa bestämmelser om arbetsförmedling. I skrivelsen anfördes följande:

»Enligt lagen den 18 april 1935 med vissa bestämmelser om arbetsförmedling får arbetsförmedling inte bedrivas i förvärvssyfte. Såsom arbetsförmedling skall därvid avses jämväl sådan verksamhet för arbetsanskaffning, som grundas på ett anställningsavtal mellan verksamhetens utövare och den arbetssökande, om det huvudsakliga syftet med anställningen är förmedling av arbete åt arbetssökanden.

Sedan högsta domstolen genom domar den 31 december 1962 förklarat s. k. ambulerande skrivbyråverksamhet utgöra arbetsförmedling, har frågan upptagits om att undantaga sådan verksamhet från arbetsförmedlingslagens tillämpning. Så har skett bl. a. i motioner till 1963 års riksdag. I motionerna har vidare såsom exempel på arbetsförmedlingsliknande verksamhetsformer, vilka inte bör motarbetas av det allmänna, nämnts de s. k. organisationskonsulternas verksamhet. Med anledning av motionerna har andra lagutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 21 uttalat, att det på arbetsmarknaden uppkommit former av serviceverksamhet, som inte var för handen vid arbetsförmedlingslagens tillkomst, samt att det från skilda håll har hävdats, att det här är fråga om verksamhetsformer av betydelse för såväl näringsliv som arbetstagare. Utskottet har därför ansett det angeläget, att utvecklingen på ifrågavarande område följs samt att, om det skulle visa sig att den offentliga arbetsförmedlingen, även efter en effektivisering, inte kan tillfredsställa behovet av berörda serviceverksamhet, åtgärder torde böra övervägas för att tillgodose detta behov.

Kungl. Maj:t uppdrager åt arbetsmarknadsutredningen att undersöka huruvida lagen med vissa bestämmelser om arbetsförmedling bör ändras för att ovannämnda servicebehov skall kunna tillgodoses samt att, om så finnes vara fallet, framlägga förslag till erforderliga ändringar ävensom att i samband därmed jämväl i övrigt göra en översyn av lagen.»

KAPITEL 1

Arbetsmarknadspolitikens uppgifter och metoder

Målen för den ekonomiska politiken

I vårt land råder enighet om att huvudmålen för den ekonomiska politiken är snabbt ekonomiskt framåtskridande, full sysselsättning och stabilt penningvärde. Mellan dessa mål råder emellertid ett nära samband. För sysselsättningsfrågornas del följer därav att de inte kan behandlas fristående utan måste sättas i relation till målsättningarna för penningvärde och framstegstakt.

Ett uttryck för detta inbördes beroende utgör det förhållandet att det i vissa lägen kan uppstå konflikt mellan delmålen för den ekonomiska politiken. En mycket hög sysselsättning kan göra det svårare än det annars skulle vara att bevara ett stabilt penningvärde. En politik som i och för sig ökar sysselsättningen kan också ges sådana former att den försvagar dynamiken i samhällsekonomin. Men målsättningarna kan också stödja varandra. En strävan att främja sysselsättningen kan t. ex. visa sig leda till snabbare ekonomiskt framåtskridande än man skulle få genom väsentliga avvikelser från en hög och balanserad sysselsättning.

Svårigheterna att dra upp fasta riktlinjer för samhällets ekonomiska politik beror bl. a. på motsättningar av ovan antytt slag. Skall man acceptera en något lägre sysselsättningsgrad, om detta möjliggör en väsentligt stabilare prisnivå? Eller skall man föredra en maximal sysselsättning på kort sikt med åtföljande ökad inflationsrisk och icke önskvärda återverkningar på produktivitet, inkomstfördelning och möjligheterna att på längre sikt upprätthålla sysselsättningen? I och för sig är det tänkbart att lösa en betydande del av sysselsättningsproblemen genom allmänna arbeten på skattebetalarnas bekostnad och utan hänsyn till lönsamheten. Man kan emellertid inte räkna med obegränsad villighet från skattebetalarnas sida att bekosta sådana utgifter. En av den ekonomiska politikens väsentligaste uppgifter är att så långt möjligt lösa den konflikt mellan skilda ekonomiska mål, som de nyss angivna frågorna innehåller. Likväl blir det ej sällan i viss mån fråga om ett val.

Arbetsmarknadsutredningen finner det inte lämpligt att ta upp alla dessa avvägningsproblem till närmare behandling. Det skulle förutsätta en ingående diskussion av bl. a. stabiliseringspolitikens förutsättningar och metoder, vilket ligger utanför utredningens uppgifter. Uppenbarligen medför emellertid denna avgränsning vissa svårigheter vid fixeringen av målet för arbetsmarknadspolitiken. Utredningen anser emellertid inte att detta förhållande medför någon allvarlig begränsning av den i följande kapitel framlagda analysen av arbetsmarknadspolitikens metoder och de därpå grundade rekommendationerna.

De ekonomiska målen för arbetsmarknadspolitiken måste underordna sig de sociala och mänskliga hänsynen. Pro-

duktionen är till för människan och därför måste den humanitära aspekten tillmätas stor vikt vid alla tillfällen då avvägningar får lov att göras. I allmänhet bör emellertid dessa båda intressen kunna förenas. De sociala och mänskliga hänsynen i arbetsmarknadspolitiken innebär i första hand en stark önskan att medborgarna genom arbete skall få trygghet för sin existens. Men det betyder samtidigt en betoning av det värde arbetet som sådant har för individen och samhället. En aldrig så generös kontant ersättning vid arbetslöshet kan i det långa loppet inte uppväga ett meningsfullt arbete. De sociala och mänskliga hänsynen i arbetsmarknadspolitiken innebär därför även en uppfordran till samhället att inom ramen för samhällets behov av arbetskraft skapa sådana förutsättningar, att varje medborgare kan erhålla ett arbete, som han är lämpad för och som tillfredsställer honom själv eller kommer hans önskemål så nära som möjligt. Att ge medborgarna ett effektivt stöd för att förverkliga ett övervägt val av arbete måste sålunda vara en av arbetsmarknadspolitikens mera framträdande uppgifter.

Full sysselsättning: innebörd och förutsättningar

Innebörden i begreppet full sysselsättning är i det allmänna språkbruket oklar och obestämd. Dessutom inlägges vid olika tidpunkter olika mening i begreppet. När efter en period med arbetslöshet av påtaglig omfattning läget ånyo förbättrats, har det karakteriserats med uttrycket »full sysselsättning» och allmänt betraktats som tillfredsställande. Om — sedan arbetslösheten gått ned ytterligare — arbetslösheten på nytt stigit något, har det senare läget uppfattats som en avvikelse från den fulla sysselsättningen (trots att det inte varit sämre än vad som något år tidigare betecknades som tillfredsställande), och betydande insatser har bedömts erforderliga för att hålla arbetslösheten nere.

Innebörden i begreppet full sysselsättning har i Sverige under efterkrigstiden förskjutits ungefär på det sätt som här beskrivits. Förskjutningen har varit betingad av successivt vunna erfarenheter av möjligheterna att hålla sysselsättningen på en hög nivå. Den minskning av arbetslösheten, som med vissa tillfälliga avbrott skett sedan mitten av 1940-talet, har i huvudsak varit följden av goda konjunkturer och en hög ekonomisk aktivitet. Befolkningens spontana flyttning från glesbygder och småorter med vikande efterfrågan på arbetskraft till expanderande tätorter med hög och differentierad efterfrågan har underlättat anpassningen och därmed gynnsamt påverkat sysselsättningsnivån. Under senare år har möjligheterna att tillgodose de stigande kraven på en hög och jämn sysselsättning också förbättrats genom en utvidgad och förfinad arbetsmarknadspolitik.

Utredningen vill erinra om det i och för sig självklara faktum att möjligheterna att upprätthålla en hög sysselsättning med metoder som kan anses rimliga är betingade av både påverkbara och icke påverkbara faktorer. Här skall endast erinras om sådana faktorer som den tekniska och ekonomiska utvecklingen inom och utom landet, den internationella konjunkturutvecklingen, arbetsmarknadsparternas lönepolitik och företagens eller företagsorganisationernas prispolitik i förhållande till den internationella löne- och prisutvecklingen etc.

Enligt utredningens mening visar föregående resonemang, att det inte är möjligt att i siffror ange vad som skall anses vara målet för sysselsättningspolitiken. Som förut antytts har i vårt

land skett en successiv höjning av sysselsättningsnivån och genomsnittligt har arbetslösheten under senare år varit mycket låg, även vid internationell jämförelse. Det är utredningens mening att det finns utrymme för en ytterligare ökning av sysselsättningen, bl. a. genom att grupper som nu är arbetslösa eller ofullständigt sysselsatta ges ökade möjligheter till arbete. Ett ytterligare motiv för att man bör avstå från en siffermässig precisering av målet för sysselsättningspolitiken är det förhållandet, att den syftar till att dra fram dold arbetslöshet eller undersysselsättning inom grupper, vilka eljest skulle finna det meningslöst att söka arbete. En framgångsrik politik av detta slag, vilken ökar chanserna till sysselsättning för vissa medborgare, kan således för en tid leda till att den statistiskt redovisade arbetslösheten ökar samtidigt som sysselsättningen i verkligheten stiger.

För att nå det sålunda uppställda målet — en ytterligare höjning av sysselsättningen — utan att komma i konflikt med de övriga målen för den ekonomiska politiken blir det, som utredningen i det följande kommer att utveckla, nödvändigt att effektivisera arbetsmarknadspolitikens båda grenar, nämligen åtgärderna för arbetskraftens anpassning och de sysselsättningsskapande åtgärderna, till vilka senare utredningen i detta sammanhang också räknar lokaliseringspolitiken.

Arbetsmarknadspolitikens uppgift: anpassning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft

Arbetsmarknadspolitikens uppgift bör — till skillnad från en med ekonomiskpolitiska åtgärder åstadkommen generell och odifferentierad ökning av totalefterfrågan — vara att övervinna dilemmat mellan otillfredsställande sysselsättning och ökat inflationstryck. Med arbetsmarknadspolitik avser utredningen således dels de åtgärder som i första hand främjar anpassningen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft, dels sådana åtgärder som insättes för sysselsättningsökning med andra än generella ekonomisk-politiska medel. Härigenom kan sysselsättningen primärt ökas utan annan efterfrågeökning än den som möjliggöres genom den på så sätt framkallade produktionsstegringen.

På sikt bör det med ovannämnda reservation vara möjligt att komma närmare det eftersträvade målet att *alla människor, som kan och vill arbeta, får tillfälle att göra meningsfulla insatser i arbetslivet.*

Självfallet måste man dock fortfarande i många fall räkna med en övergångs- och anpassningsperiod för den som förlorat sitt arbete, innan han eller hon funnit ett nytt lämpligt arbete. Med hänsyn till de förändringar, som fortlöpande sker i vårt näringsliv och som får verkningar också för arbetsmarknaden, måste ständigt ett betydande antal människor vara på väg till ett nytt arbete. Detta får till följd att inte alla som kan och vill arbeta alltid är sysselsatta. I samma riktning verkar det förhållandet att arbetskraft med lägre användbarhet — de svårsysselsatta — möter särskilda problem, som medför att man för deras del måste räkna med genomsnittligt längre omställningsperioder än för annan arbetskraft. Det blir, som i det följande närmare anges, arbetsmarknadspolitikens uppgift att stödja och underlätta arbetskraftens omställning och även skapa utfyllnad i sysselsättningen när så erfordras.

Kort uttryckt kan man säga att arbetslöshet beror antingen på *en ofullständig anpassning* mellan arbetskraftstillgångar och arbetstillfällen eller på att totalefterfrågan på varor och tjänster generellt sett är för liten. Arbetsmarknads-

politiken i *inskränkt mening* har till uppgift att förbättra anpassningen och verka för att antalet obesatta platser och antalet arbetslösa blir så litet som möjligt. I den mån anpassningen lyckas blir sysselsättning, produktion, varuutbud och varuefterfrågan alla något ökade. Men det primära syftet är ej att åstadkomma en total efterfrågeökning. Arbetsmarknadspolitiken ingår emellertid som ett led i den ekonomiska politiken, som i vissa lägen skall kunna medverka till en höjning av den totala efterfrågan på varor och tjänster, i andra lägen till en sänkning av efterfrågan. I dessa fall är — i motsats till vid en renodlad förbättring av anpassningen — efterfrågeökning eller efterfrågeminskning det primära eller i varje fall en väsentlig beståndsdel. Några typfall kan förtjäna en beskrivning.

Samspel mellan ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik: exemplifiering

I ett generellt sett relativt välbalanserat läge — som vid en lägre ambitionsgrad även kunde ha kallats full sysselsättning — där dock arbetslöshet föreligger på en del områden och arbetskraftsbrist på andra, insättes avgränsade åtgärder på punkter där det är önskvärt att öka sysselsättningen. Det kan gälla att underlätta arbetslösas omställning till nya arbetsuppgifter på andra orter eller i andra yrken. Men man kan också tänka sig en ökning av offentliga investeringar eller stimulans åt privat företagsamhet. Samtidigt kan efterfrågan i övrigt reduceras, t. ex. genom minskade offentliga investeringar på områden med arbetskraftsbrist eller genom generellt verkande kreditåtstramning. En på detta sätt åstadkommen förbättring i anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft medför en ökning av den totala sysselsättningen och produktionen. Även om åtstramningen som vidtas för att motverka inflationstrycket primärt behöver vara lika stark som de selektiva expansionsåtgärderna, kan man sekundärt med bibehållen samhällsekonomisk balans åstadkomma en ökning av efterfrågan som motsvarar den ökning av produktionen, som vunnits genom den förbättrade anpassningen på arbetsmarknaden. Därmed kan den totala sysselsättningen också öka.

Det kan också tänkas ett helt annat fall, då den anpassningsfrämjande arbetsmarknadspolitiken fungerar väl, men då allmänna inhemska depressionstendenser i näringslivet medfört en minskning av totalefterfrågan på varor och arbetskraft. Det blir då, i den mån detta ej hindras av svårigheter med den internationella betalningsbalansen, fråga om att genom expansiva penning- och finanspolitiska åtgärder öka efterfrågan. Det kan ske genom t. ex. kreditfinansierad ökning av offentliga utgifter eller skattesänkning. Ökas på detta sätt efterfrågan kan balansen på arbetsmarknaden återställas. Nedgången i sysselsättningen berodde i detta fall på en rubbning i den samhällsekonomiska balansen, som alltså återställs genom ekonomisk-politiska åtgärder.

I regel är emellertid sammanhangen i en konjunkturförsvagning mera komplicerade. En konjunkturdämpning drabbar vanligen vissa näringsgrenar och vissa delar av landet mer än andra. Främst sker det genom en minskning av utlandets efterfrågan på svenska varor vid gällande priser. Därför räcker det inte med en allmänt expansiv politik med generellt verkande åtgärder, eftersom de endast delvis kan ges en inriktning som svarar mot den ojämnt fördelade avmattningen i efterfrågan på arbetskraft. Man behöver för den skull sätta in arbetsmarknadspolitiska åtgär-

der som kan styras till bestämda sektorer och tidsmässigt anpassas till föreliggande behov. Sådana åtgärder kan t. ex. ta formen av en ökning av sådana offentliga investeringar, som från sysselsättningssynpunkt är lämpligt inriktade och som finansieras med offentlig upplåning på sådant sätt att inte annan upplåning och andra investeringar minskas, i varje fall inte i tillnärmelsevis samma grad. I ett fall av det sistnämnda slaget medverkar en ökning av de offentliga investeringarna till att öka totalefterfrågan på arbetskraft samtidigt som de syftar till en bättre anpassning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft.

Arbetsmarknadspolitiken som komplement till övriga ekonomisk- politiska medel

Uppenbarligen förhåller det sig så, att en dålig anpassning som kommer till uttryck i såväl betydande arbetslöshet som många obesatta platser inte kan avhjälpas genom en allmän expansionspolitik. Det är enbart en för låg totalefterfrågan som kan avhjälpas med sådana medel. Söker man ändock i den förstnämnda situationen höja sysselsättningsgraden uteslutande genom att med generella ekonomisk-politiska medel öka totalefterfrågan, uppstår som förut antytts konflikt mellan målet för sysselsättningen och målet för penningvärdet. I ett sådant läge blir prishöjningar lätta att genomföra och produktivitetsförbättringar leder inte till prissänkningar. Det kan i sin tur begränsa möjligheterna att åstadkomma och vidmakthålla en fördelaktig produktivitetsutveckling. Även mindre produktiva företag och verksamheter blir så räntabla, att de kan konkurrera om och behålla arbetskraft, som skulle kunna ges en mera produktiv sysselsättning. Obeständighet i anställningen, hög frånvarofrekvens och andra produktionsstörande företeelser uppstår. Prisstegringen och löneglidningen — med av den senare följande förskjutningar i lönestrukturen — kan sedan utlösa lönekrav av sådan storlek, att svårigheterna ytterligare skärpes.

På olika vägar kan en sådan utveckling leda till att sysselsättningen äventyras. Kostnadsstegringarna kan försvaga den internationella konkurrensförmågan. Detta skulle under nuvarande internationella konkurrensförhållanden vara så mycket farligare som det i regel inte är lämpligt att genom ändring av växelkurserna eller genom handelsregleringar söka upphäva de negativa verkningarna härav på sysselsättningen. Detta skulle för övrigt sannolikt endast tillfälligt lösa sysselsättningsproblemen. I princip skulle man, som förut sagts, kunna utföra mer eller mindre produktiva arbeten med skattemedel, men man kan inte — oavsett metodens olämplighet i och för sig — räkna med detta som ett realistiskt alternativ.

Risken för en ofördelaktig utveckling av penningvärde och valutareserv har ej sällan lett till att en del länder avstått från att driva en så stark expansionspolitik, att full sysselsättning uppnåtts eller vidmakthållits. De generellt verkande ekonomisk-politiska instrumenten — statsbudgeten, räntesatserna och tillgången på kredit, med andra ord finans- och penningpolitiken — har då i kombination med näringslivets egna utvecklingstendenser under avsevärda perioder icke kunnat förhindra att sysselsättningsnivån kommit att ligga påtagligt under den eljest möjliga. Avsikten med en sådan politik är vanligen att framtvinga produktivitetsstegringar och återhållsamhet i pris- och löneutvecklingen. Man räknar med att detta så småningom skall förbättra landets internationella konkurrensförmåga och på

sikt lägga grunden till en hög sysselsättning.

Utredningen har med det föregående resonemanget önskat understryka den uppfattning, som vuxit fram under senare år, nämligen att en tillräckligt aktiv och omfattande arbetsmarknadspolitik lämnar ett oumbärligt bidrag till lösningen av den konflikt, som föreligger mellan skilda ekonomiska mål. Utredningen vill upprepa att det för sysselsättningens del inte räcker att ställa in de generellt verkande medlen på någonting som skulle kunna kallas »bästa möjliga balans». Det betyder ofta otillräcklig sysselsättning på en del områden, arbetskraftsbrist, överefterfrågan och inflationstryck på andra. Beroende på internationella konjunktursvängningar och andra omständigheter kan den ena eller den andra sortens balansbrist överväga under olika perioder. Man kan praktiskt sett utgå från att avvägningssvårigheter alltid förekommer och att de generellt balansskapande åtgärderna som regel är otillräckliga.

Arbetsmarknadspolitikens båda grenar: arbetskraftens anpassning och sysselsättningsskapande åtgärder

Arbetsmarknadspolitikens uppgifter blir därför att medverka till och skapa förutsättningar för en ekonomisk utveckling mot de mål som inledningsvis angivits. Å ena sidan sker detta genom att arbetskraftens geografiska och yrkesmässiga omställning på olika sätt underlättas. Härigenom kan produktionen inom bristområden expandera snabbare än eljest och arbetskraften beredas social trygghet och större frihet i arbetsvalet. Å andra sidan skall arbetsmarknadspolitiken skapa arbetstillfällen genom selektiva åtgärder på områden med tendens till arbetskraftsöverskott — genom offentliga arbeten och beställningar eller genom främjande av enskild verksamhet, ibland såsom initialstöd för att främja tillkomsten av mera långsiktig sysselsättning (lokaliseringspolitik). Det är betydelsefullt att de sysselsättningsskapande åtgärderna tidsbegränsas så att de inte motverkar en av ekonomiska faktorer betingad önskvärd omställning på arbetsmarknaden. På dessa vägar kan emellertid det ekonomiska framåtskridandet främjas samtidigt som arbetslöshet förebygges eller avskaffas.

Ibland leder sociala hänsynstaganden till att man får vidta sysselsättningsskapande åtgärder, som inte i och för sig har någon ekonomiskt positiv verkan vid sidan av sin sysselsättnings- och rehabiliteringseffekt. Så blir fallet då samhället bekostar eller subventionerar mindre produktiva sysselsättningar för personer, som av olika skäl, t. ex. personliga handikapp eller svårigheter att flytta till andra orter med rikligare och mer produktiva arbetstillfällen, inte kan få arbete på annat sätt.

Arbetsmarknadspolitikens inflationsbekämpande uppgifter

Ju verksammare arbetsmarknadspolitiken främjar en snabb ömsesidig anpassning av tillgång och efterfrågan på arbetsmarknadens olika delområden, desto kraftigare kan de generellt verkande medlen sättas in för att främja en efterfråge- och produktionsökning, när de yttre förhållandena gör detta behövligt. Det kan då ske utan risk för efterfrågeinflation och därav föranledd försämring av den internationella konkurrensförmågan. I ett motsatt konjunkturläge kan generella åtgärder sättas in för att dämpa ett inflationstryck, utan att det uppstår risk för arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitiken skapar alltså bättre förutsättningar för en ekonomisk politik som syftar till balans samtidigt som

den blir ett trygghetsskydd för arbetskraften.

Under större delen av efterkrigstiden har i Västeuropa tider av inflationstryck och överfull sysselsättning växlat med kortvariga konjunkturavmattningar med något lägre sysselsättning. Resultatet har på de flesta håll blivit en inte önskvärd prisstegring. Prisstegringen har för Sveriges del inte lett till några för sysselsättningen ödesdigra resultat. Orsaken härtill är ju att liknande prisstegringar skett också i utlandet. Effekten av den relativt stora prisstegringen i vårt land har dessutom dämpats av att vårt utgångsläge i kostnadshänseende var starkt efter 1949 års devalvering.

Det finns tecken som tyder på att den internationella konkurrensen under kommande år blir hårdare på många för vårt land viktiga områden än den varit under de närmast förflutna åren. Om detta skulle bli fallet kommer interna pris- och kostnadsstegringar att bli en större fara för sysselsättningen än hittills. Den höga sysselsättning som vi eftersträvar måste därför åstadkommas i ett mindre inflatoriskt klimat, även bortsett från övriga skäl att motverka penningvärdeförsämringen. Det blir sålunda allt viktigare att underlätta arbetskraftens övergång till de mest produktiva delarna av näringslivet. Härigenom kan sysselsättningen bättre upprätthållas inom områden, där den fortsätter att vara lönsam även utan prisstegringar. Men man måste även på annat sätt vara beredd att öka de konkreta insatserna till stöd för sysselsättningen. Kraven på arbetsmarknadspolitiken växer således i fråga om både åtgärder som underlättar arbetskraftens anpassning och åtgärder som syftar till att under begränsade perioder öka sysselsättningen på speciella områden. Hur mycket samhället bör satsa på en ytterligare effektivisering av arbetsmarknadspolitiken får fortsatta erfarenheter utvisa. Utredningen är enig om att den förstärkning som skett av åtgärderna för arbetskraftens anpassning har varit värdefull. En effektivisering av dessa insatser är önskvärd. Även de sysselsättningsskapande åtgärderna inom speciella områden har varit av stor betydelse. Också i fråga om dessa insatser är enligt utredningens mening en ytterligare förbättring önskvärd och möjlig.

Kravet på hög omställningsberedskap och på ekonomisk och administrativ rörelsefrihet för arbetsmarknadsorganen

Utredningen har i det föregående huvudsakligen behandlat arbetsmarknadspolitiken som ett led i den ekonomiska politik, som syftar till ett snabbt framåtskridande med full sysselsättning och bevarat penningvärde. Den effektivisering av arbetsmarknadspolitiken som utredningen föreslår är dock inte betingad enbart av de krav som konjunkturpolitiken kan ställa. Förslagen motiveras också av de långsiktiga tekniska och ekonomiska förändringar, som kan förutses inom näringslivet. Snabbheten i denna utveckling, den pågående och eftersträvade liberaliseringen av handelspolitiken i Europa och det förväntade framträngandet av nya länder på världsmarknaden för industriprodukter skärper kravet på en hög omställningsberedskap.

En effektiv arbetsmarknadspolitik kan under en period, som präglas av snabba omställningar, brygga över de enskilda medborgarnas svårigheter, skapa en eftersträvad social trygghet och underlätta ett övervägt val av arbete. Vissa metoder att öka sysselsättningen, särskilt beredskapsarbeten av traditionell art, har efterhand blivit allt mer kostnadskrävande och svårmanövrerade. Detta förhållande gör att allt stör-

re anspråk måste ställas på de åtgärder, som avser att underlätta arbetskraftens omställning och att främja en ekonomiskt riktig lokalisering.

I samma riktning verkar ökningen av den kapitalvolym, som står bakom varje yrkesverksam person, dvs. den investering i maskiner och byggnader som erfordras för att skapa en arbetsplats, liksom den investering i utbildning som måste göras för att den enskilde på bästa sätt skall kunna utnyttja denna utrustning. Under en period, då investeringarna i produktionsapparat och arbetskraft var mindre än nu, behövde en lägre omställningstakt hos arbetskraften inte innebära en så stor ekonomisk kostnad som den gör idag. De nuvarande förhållandena medför å ena sidan, att behov av omställning till nya förutsättningar allt oftare uppkommer både för företag och löntagare som ett ofrånkomligt villkor för fortsatt produktiv verksamhet. Det betyder å andra sidan, att den samhällsekonomiska förlusten på en försenad, ofullständig eller misslyckad anpassning blir allt större och att åtgärder för att ta tillvara tillgängliga produktionsresurser genom insatser från samhällets sida för att främja anpassningen blir allt lönsammare, om de ges en för framtiden produktiv inriktning.

Anpassningen mellan arbetskraftstillgångar och arbetskraftsbehov med eller utan platsbyten eller omskolning är främst en spontan process som följer av produktionsomläggningar och förändringar i arbetsuppgifterna. De omständigheter, som drar med sig krav på intensifierade samhällsåtgärder för att underlätta anpassningen, måste också medföra ökad uppmärksamhet på dessa problem från företagens och löntagarorganisationernas sida. Samhällets lagstiftning och verksamhet i övrigt kan ha en mer eller mindre tydlig indirekt verkan i positiv eller negativ riktning när det gäller att främja en lämplig utveckling på området. Ett av argumenten för en generell tilläggspensionering var som bekant att individuella platsbyten mellan olika branscher därigenom underlättades. Den svenska arbetstidslagstiftningen har medvetet utformats så, att den medger avtalsmässiga variationer av arbetstiden för att möta skiftningar i arbetskraftsbehovet, t. ex. säsongsvängningar, och olikheter i olika löntagargruppers önskemål om arbetstidens längd och förläggning. Under medverkan av de fackliga organisationerna har arbetsgivareorganisationerna sedan länge bedrivit ett systematiskt utrednings- och upplysningsarbete rörande anpassningsproblem i arbetslivet för att främja både personalens omställning till nya förhållanden och arbetsplatsernas utformning efter arbetskraftens växlande behov.

Det bör vara en uppgift för arbetsmarknadsorganen ävensom för andra berörda myndigheter och organisationer att följa och stimulera en utveckling av här antydd art. Det gäller framför allt i fråga om utformningen av social- och annan lagstiftning, som reglerar förhållandena på arbetsmarknaden, men också i fråga om arbetsmarknadsparternas överenskommelser. Strävanden härvidlag bör medvetet inriktas på att göra utbudet av arbetskraft mera elastiskt varigenom balansen på arbetsmarknaden lättare kan upprätthållas.

Vad som förut sagts om lämpligheten av en ytterligare förbättrad arbetsmarknadspolitik innebär sålunda att både åtgärderna för att underlätta arbetskraftens omställning och de sysselsättningsskapande åtgärderna bör effektiviseras. Med hänsyn bl. a. till den vikt, som tidsfaktorn måste tillmätas, innebär detta i sin tur att arbetsmarknadsorganen bör ha en betydande ekonomisk och admi-

nistrativ rörelsefrihet. Ett huvudvillkor för en effektiv arbetsmarknadspolitik är möjligheter till snabba ingripanden på punkter, där störningar uppstår. Med hänsyn till uppgiftens karaktär är det också önskvärt att arbetsmarknadsorganen har möjligheter att välja mellan alternativa åtgärder. Ifall myndigheterna har rätt till vissa ingripanden utan prövning av överordnad instans medan andra åtgärder kräver tillstånd från högre ort, kan det lätt uppstå en tendens till övervikt för de förra även om de i en aktuell situation inte är de mest ändamålsenliga. Å andra sidan finns det naturligtvis också på detta område skäl för administrativa regler av sedvanlig art. Utredningen kommer i kap. 20 att närmare behandla frågan hur man skall förena riksdagens och regeringens allmänna inflytande över arbetsmarknadspolitiken med en önskvärd rörelsefrihet för arbetsmarknadsorganen.

Arbetsmarknadens funktionssätt: rörlighet och omställningshinder

Om man betraktar arbetsmarknadens sätt att fungera, visar det sig att det oavbrutet pågår en stark omflyttning mellan olika företag, yrken och orter, detta även om man bortser från det ostadigaste skiktet, de s. k. hoppjerkorna. De nettoomflyttningar som framträder i statistiken till förmån för expansiva orter och företag utgör vanligen en liten del av stora bruttoflyttningar i båda riktningarna. Samtidigt visar det sig ofta, när arbetslöshet uppstår på ett område, att de arbetslösa är mycket svårrörliga. Det finns också en rad klart urskiljbara hinder för arbetskraftens omställning på ett samhällsekonomiskt önskvärt sätt, särskilt om behovet av omställning innebär flyttning till ny bostadsort eller omskolning till ett helt nytt yrke. Dessa hinder kan vara av ekonomisk, personlig eller institutionell art. De kan bottna i bristande information om arbetstillfällen och villkor i andra yrken eller på andra orter, i ekonomiska svårigheter i samband med en omställning, i bundenhet till bygd, familj eller fastighet, i bristande yrkeskunskaper på områden där arbetskraft efterfrågas eller i svårigheter att få bostad på en ny arbetsort. Den relativa trygghet, som ligger i att samhället skapar extra sysselsättning på orter och under perioder med sysselsättningssvårigheter på den allmänna marknaden, kan också dämpa villigheten att ställa om. Å andra sidan torde den tvångssituation, som arbetslösheten kan försätta den enskilde i, knappast vara någon lämplig utgångspunkt för ett övervägt val av ny sysselsättning.

Kunskaperna om orsakssammanhangen på dessa områden är ofullständiga, och enligt utredningens mening krävs det här väsentliga forskningsinsatser som grund för en mera detaljerad utformning av den politik, som syftar till att underlätta arbetskraftens omställning.

Hur samhällets stöd vid arbetslöshet och ofullständig sysselsättning skall lämnas kan ej rimligen helt få avgöras av den enskilde. Det måste också bli beroende av den arbetslöses situation och den bedömning som arbetsförmedlingen gör tillsammans med denne. Å andra sidan kommer som förut sagts arbetsmarknadspolitikens utformning att påverka de enskilda människornas benägenhet till anpassning. Det problem som skall lösas blir alltså att kombinera den trygghet, som arbetsmarknadspolitiken bl. a. avser att ge, med en så utformad rörlighetsstimulerande politik att det för den enskilde framstår som möjligt och fördelaktigt att handla på ett sätt, som också överensstämmer med

det allmännas intresse. Utredningen finner det angeläget att understryka att sysselsättningspolitiken bör utformas så, att den enskilde får ett intresse av att bevaka sina möjligheter på arbetsmarknaden. En aldrig så effektivt verkande arbetsförmedling kan nämligen ej fylla denna uppgift för alla medborgare.

Anpassning av arbetskraften till förändringarna på arbetsmarknaden

Det har under senare år, då en mera aktiv arbetsmarknadspolitik prövats, blivit uppenbart, att de åtgärder, som samhället vidtar för en snabb *anpassning av arbetskraften till förändringarna i näringslivet,* i allmänhet är lönsamma ur samhällsekonomisk synpunkt. I och för sig skulle det ha varit önskvärt att kunna redovisa mera preciserade lönsamhetsberäkningar i fråga om denna politik. Utredningen anser emellertid att fördelarna med rörlighetspolitiken — mot bakgrunden av den samtidiga förekomsten av markerad arbetskraftsbrist i vissa expansiva industrier och svårigheter att sysselsätta de anställda i vissa andra branscher — är så påtagliga, att utredningen redan på föreliggande bedömningsgrunder anser sig kunna föreslå en viss förstärkning av ifrågavarande åtgärder. Förslagen avser arbetsförmedlingens organisation och resurser, åtgärder för omskolning och fortbildning, ekonomiska bidrag till och bostäder för flyttande arbetskraft samt frågan om medverkan till försäljning och inlösen av egna fastigheter.

Svårigheterna att få till stånd en önskvärd utjämning mellan orter med överskott och orter med underskott på arbetskraft är i mycket hög grad förbundna med förhållandena på den nya arbetsorten. Det gäller sådana rent praktiska ting som anskaffning av bostäder och anordnande av skolgång men också förhållanden av psykologisk art. Utredningen har i det följande förordat ökade insatser för att underlätta den flyttande arbetskraftens anpassning. De undersökningar som utredningen låtit utföra visar att förhållandevis många som tar anställning på annan ort återflyttar till hemorten. Detta mönster upprepas ofta en eller flera gånger innan man funnit sig tillrätta med en ny bostadsort och i ett nytt arbete. Utredningen som i och för sig anser det värdefullt att man får tillfälle att pröva sig fram finner det dock av ekonomiska och psykologiska skäl önskvärt att företagen, kommunerna och de statliga myndigheterna ägnar denna fråga ökad uppmärksamhet.

Anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar

Såsom förut framhållits finns det anledning att förstärka åtgärderna för en anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar. Bl. a. finns det arbetslösa eller ofullständigt sysselsatta, vilka av olika skäl är så starkt bunda till sin bostadsort, att inte ens en mycket generös hjälp leder till flyttning till arbete på annan ort. Förskjutningen mot högre åldersgrupper samt den starka ökningen av den arbetsföra befolkningen i vissa landsdelar med relativt svag spontan utveckling av näringslivet gör detta problem allt större. En förutsättning för att alla dessa arbetskraftsresurser skall kunna länkas in i produktionen torde vara, att företag eller verksamheter förläggs till eller i närheten av deras hemorter. Här föreligger ej sällan ett väsentligt och ofrånkomligt dilemma mellan de samhällsekonomiska och de mera socialt betona-

de synpunkterna för en sysselsättningspolitik på så hög ambitionsnivå som den utredningen diskuterar.

Avvägningen mellan arbetsmarknadspolitikens båda huvudlinjer

Uppgiften för arbetsmarknadspolitiken är, som ovan framhållits, att främja såväl det *allmänekonomiska intresset* av ett fullständigt och effektivt utnyttjande av arbetskraftsresurserna som det *mänskliga intresset* av ett fritt och övervägt arbetsval samt ekonomisk och social trygghet. I diskussionen om arbetsmarknadspolitikens konkreta utformning har ofta mot varandra ställts två huvudlinjer: att flytta arbetstillfällena till arbetskraften på de orter där den befinner sig eller att hjälpa arbetskraften att komma till arbetstillfällena. I vissa fall bör den ena linjen prioriteras, i andra fall den andra. Båda vägarna kan öka den enskildes frihet till ett rationellt arbetsval och främja anpassningen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft på näringslivets olika delområden. Vissa personer har oöverkomliga svårigheter, när det gäller att flytta eller skaffa sig nya yrkeskvalifikationer, medan andra både kan och önskar genomföra en sådan omställning. Ett socialt önskemål skulle vara att båda dessa kategorier kunde få sina personliga behov tillgodosedda: detta måste dock vägas mot de kostnader, som den ena eller andra lösningen orsakar andra medborgare, skattebetalarna och konsumenterna. I vissa fall är hindren och kostnaderna för att upprätthålla eller öka sysselsättningen på en viss ort eller i en viss bransch så påtagliga, att flyttning och omskolning omedelbart framstår som den enda möjliga eller rimliga lösningen. I andra fall gäller att sysselsättningsskapande åtgärder på en viss ort eller i en viss bransch ter sig fördelaktiga. I en mängd mellanfall måste en avvägning ske, om vilken man inte kan göra något generellt uttalande.

Särskilda frågor

För ett effektivt utnyttjande av tillgängliga arbetskraftsresurser kommer härutöver andra åtgärder för arbetets anpassning till arbetskraften att bli nödvändiga. Det kan gälla *arbetstidens förläggning och deltidstjänstgöring, speciell service åt förvärvsarbetande med minderåriga barn, arbetsfysiologiska insatser* m. fl. frågor, varav en del dock ligger utanför arbetsmarknadsutredningens uppdrag. I det följande har utredningen ägnat uppmärksamhet åt de särskilda insatser inom arbetsmarknadspolitikens ram, som är erforderliga för att partiellt arbetsföra och vissa gifta kvinnor skall kunna återgå till arbetsmarknaden.

Utredningen har vidare — bl. a. mot bakgrunden av den allmänna utvecklingstendensen på arbetsmarknaden — särskilt observerat behovet av *sysselsättningsskapande åtgärder för gruppen svårplacerade.* Det kan förutses att en större del av denna typ av åtgärder i framtiden måste inriktas just på denna grupp. Utredningen har samtidigt funnit att det ur såväl samhällets som den enskildes synvinkel i vissa fall — speciellt i fråga om korta arbetslöshetsperioder — kan te sig lämpligare med kontant stöd.

Arbetsmarknadspolitiken måste av skäl, som angivits i början av detta kapitel, ha möjligheter att *påverka den totala omfattningen av efterfrågan på arbetskraft.* Detta kan ske genom åtgärder som arbetsmarknadsmyndigheterna äger besluta inom av regering och riksdag givna ramar, t. ex. beredskapsarbe-

ten eller extra statsbeställningar. I andra fall ankommer det på arbetsmarknadsstyrelsen att föreslå regeringen att besluta om åtgärder i samma syfte, t. ex. ändringar i det offentliga byggandets eller bostadsbyggandets omfattning.

En närmare granskning av de sysselsättningsskapande åtgärdernas omfattning och förläggning i tiden under senare år visar svårigheterna att få till stånd i förhållande till arbetslöshetens omfattning och i övrigt gällande förutsättningar lämpliga och vid rätt tidpunkt verkande åtgärder. Under åren 1957—1959, då ambitionen att stödja de arbetslösa genom anordnande av extra arbeten ändock var betydligt högre än tidigare, kan det nu konstateras att mera omfattande och tidigare insatta åtgärder borde ha vidtagits. Vid konjunkturdämpningen 1962 var den tidsmässiga anpassningen av åtgärderna bättre. Som förut sagts är det ett allmänt intresse att ta tillvara de knappa arbetskraftsresurserna bl. a. på byggnads- och anläggningsområdet. I vissa fall kan det ske endast i form av beredskapsarbete. Enligt utredningens bedömande kommer sålunda de sysselsättningsskapande åtgärderna även framdeles att spela en betydelsefull roll i arbetsmarknadspolitiken, även om de i förhållande till andra åtgärder kanske inte blir lika framträdande som hittills.

Hittills har specifika åtgärder inom arbetsmarknadspolitikens ram för att öka efterfrågan på arbetskraft i övervägande grad satts in på byggnads- och anläggningsområdet. Tidigare var dessa arbeten — trots denna branschmässiga begränsning — ett medel att skapa sysselsättning för arbetslösa tillhörande olika yrkesområden. Utvecklingen inom byggnads- och anläggningsverksamheten med en snabbt tilltagande mekanisering har emellertid lett dithän, att byggnads- och anläggningsföretag — om de skall bedrivas rationellt — ger relativt ringa utrymme för sysselsättning av icke yrkesvan arbetskraft. En koncentration av dessa insatser till byggnads- och anläggningsverksamheten innebär därför bl. a. risker för kostnadsstegringar, som har sin grund i flaskhalsar inom planering och produktion. Dessa förhållanden gör att verkningsområdet för byggnads- och anläggningsarbetena i sysselsättningspolitiken blir begränsat. Den stora kapitalinsatsen medför å andra sidan att arbetena får en väsentlig indirekt effekt på sysselsättningen så fördelad, att den ibland kan vara önskvärd, ibland inte.

Utredningen har således funnit, att en breddning av de sysselsättningsskapande åtgärderna bör eftersträvas och att ökad uppmärksamhet måste ägnas åt att insatserna sättes in i rätt tid. Det gäller såväl vid tillfällen, då en mera allmän stimulans är erforderlig, som då det uppstår behov av punktinsatser. I samband med nedgång i konjunkturen såväl 1957—1959 som 1962—1963 gjordes vissa försök med *extra statliga eller statsunderstödda beställningar* till svensk industri. I förhållande till de extra insatser som gjordes på byggnads- och anläggningsområdet blev beställningarna blygsamma, men erfarenheterna visar att de kunde vara ett värdefullt komplement till övriga sysselsättningsskapande åtgärder. Extra statliga och statsunderstödda beställningar rymmer otvivelaktigt flera besvärliga avvägnings- och gränsproblem. Möjligheterna att tidigarelägga sådana beställningar ger å andra sidan utrymme för en mångsidigare och därmed mera rationell inriktning av de sysselsättningsfrämjande åtgärderna. Utredningen har därför i det följande förordat en utökad verksamhet på detta område.

Det finns anledning att i detta sammanhang något beröra de svårigheter, som beror på att kunskaperna om sys-

selsättningsutvecklingen och konjunkturutvecklingen över huvud taget är ofullständiga. För en del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna gäller — liksom för ekonomisk-politiska medel — att de har en ofta väsentligt eftersläpande effekt, dvs. deras verkan inträder — även när åtgärderna beslutats i god tid — långsammare än som vore önskvärt och varar ibland längre än önskvärt. Åtgärder mot en balansrubbning bör därför inte bara förberedas utan när det är görligt också beslutas redan innan rubbningen är ett faktum eller i vart fall i omedelbar anslutning därtill. I direktiven till utredningen har anförts, att prognosverksamheten rörande den ekonomiska utvecklingen inte bör tagas upp till granskning i detta sammanhang. Utredningen vill emellertid allmänt understryka vikten av en förbättrad *korttidsstatistik* som snabbare och bättre belyser förändringar i fråga om bl. a. investeringar, lager, order och sysselsättning. En sådan utvidgning av statistiken skulle ge den bättre kännedom om konjunkturen och den ekonomiska utvecklingen i övrigt, som är ett grundvillkor för en säkrare framtidsbedömning och därmed för effektivitet i arbetsmarknadspolitiken. Utredningen hälsar därför med tillfredsställelse, att åtgärder numera vidtagits, som successivt kommer att medföra en förbättring av den statistik, som är nödvändig för bedömandet av konjunkturutveckling och sysselsättning.

En bild av de mera konkreta och näraliggande förändringarna i sysselsättningen får arbetsmarknadsmyndigheterna genom förmedlingens fortlöpande kontakter med såväl offentliga som enskilda arbetsgivare. Ett led i denna information är *varselmeddelandena.* Den hittillsvarande ordningen med avtal om varsel inom väsentliga delar av den enskilda sektorn och föreskrifter om varsel inom den statliga synes i stort sett ha fungerat bra. Utredningen har därför ej funnit skäl föreslå ändringar i de nuvarande huvudprinciperna för varselsystemet. Nu gällande överenskommelser om varsel täcker emellertid inte hela den enskilda sektorn och inom den offentliga finns inga motsvarande överenskommelser beträffande kommunala verk och myndigheters skyldigheter att varsla. Utredningen menar att varselsystemet bör utvidgas så att det i princip omfattar även den kommunala verksamheten och i möjligaste mån hela arbetsmarknaden. Utredningen har också tagit upp frågan om en förlängning av varseltiden liksom frågan om varsel rörande planerade personalökningar.

Delvis som ett led i arbetet på att skaffa bättre information om sysselsättningsutvecklingen och därmed ett fastare underlag för erforderliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder får man se den *sysselsättningsplanering,* som sedan flera år funnits inom byggnads- och anläggningsområdet. Den har hittills varit nära knuten till byggnads- och igångsättningsregleringen. De störningar i sysselsättningen, som registrerats i form av arbetslöshet eller brist på arbetskraft, har under senare år i betydande grad träffat just byggnadsbranschen. Utredningen har därför funnit det angeläget att föreslå åtgärder, som kan leda till en förbättrad information om sysselsättningens utveckling inom denna del av arbetsmarknaden. En sådan förbättring är erforderlig för att man arbetsmarknadsmässigt — lokalt och regionalt — skall kunna förbereda byggandet och för att man centralt skall kunna bedöma utvecklingstendenserna inom detta strategiskt viktiga avsnitt av vår ekonomi. Liksom hittills kommer det också framdeles att erfordras *förtidsplanering* av framför allt offentlig byggnads- och anläggningsverksamhet. Först härigenom

kan man få en reserv av arbeten, som med kort varsel kan igångsättas för att motverka arbetslöshet.

Arbetsmarknadspolitiken, såsom utredningen här skisserat den, kommer också i fortsättningen att i hög grad vila på *den offentliga arbetsförmedlingen* och dess insatser i de enskilda fallen. Att arbetsförmedlingen har tillräckliga resurser är därför av central betydelse för möjligheterna att driva en aktiv arbetsmarknadspolitik. Det är nödvändigt att komma fram till en ordning, som garanterar att anpassningspolitikens möjligheter inte begränsas av att den offentliga arbetsförmedlingen har för knappa personella resurser eller av andra skäl besitter otillräcklig effektivitet. Följden av att arbetsförmedlingen inte kan verka på avsett sätt blir näm-

ligen inte enbart ojämnheter i sysselsättningen utan också att arbetsmarknadspolitiken kan tvingas in på vägar, som gör att obalansen i sysselsättningen konserveras. Om man hamnar i en sådan situation, krävs det sedan ännu kraftigare åtgärder för att balansen skall kunna återställas. Att begränsa anpassningspolitiken av den anledningen, att den på kort sikt påfordrar en ökning av bl. a. arbetsförmedlingens organisation, innebär sannolikt risk för ökade statliga kostnader. Erfarenheterna ger klart belägg för att stöd i form av kontant ersättning eller beredskapsarbete generellt sett är mera kostnadskrävande än en även generöst utformad hjälp till anpassning. Frågan om förmedlingsorganisationen tillmäter utredningen således stor vikt.

KAPITEL 2

Utvecklingstendenser på arbetsmarknaden

Exakt har många personer som är sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden vid olika tidpunkter går inte att entydigt bestämma. De statistiska källor som står till buds har olika definitioner på arbetskraft. Folkräkningens definition[1] är den snävare och ger alltså lägre arbetskraftstal än arbetskraftsundersökningarna. De skillnader, som föreligger mellan de båda informationskällorna, vad gäller antalet personer i arbetskraften, avser i huvudsak de gifta kvinnorna.

Den arbetskraftsundersökning som gjordes i november 1960 visade, att den svenska arbetsmarknaden då gav sysselsättning åt cirka 3 540 000 personer. Enligt beräkningar av 1959 års långtidsutredning skulle tio år tidigare antalet sysselsatta ha uppgått till 3 335 000. Sysselsättningen skulle alltså under 1950-talet ha ökat med 205 000 personer, eller med drygt 6 procent. Större delen av denna ökning inträffade under decenniets andra hälft, då antalet sysselsatta steg med ungefär 120 000 personer, eller med 3,5 procent. Mellan åren 1950 och 1955 ökade antalet sysselsatta med omkring 85 000 personer, eller med 2,5 procent. (För november 1963 noterades enligt arbetskraftsundersökningarna en sysselsättningssiffra om 3 812 900, d. v. s. en ökning sedan nov. 1960 med 273 000 personer, eller med 7,7 procent). Folkräkningarna 1950 och 1960 anger antalet personer på den svenska arbetsmarknaden till 3 104 800 resp. 3 244 100. Ökningen uppgick alltså till 139 300 personer eller 4,5 procent.

Ökningen i antalet sysselsatta sammanhänger bl. a. med förändringar i befolkningens åldersfördelning och med inflyttning till riket. Invandringsöverskottet uppgick åren 1951—55 till cirka 52 000 personer och åren 1956—60 till 54 000 personer. En stark omfördelning av arbetskraften mellan olika näringsgrenar ägde samtidigt rum, vilken givetvis också inverkade på samhällets möjligheter att utnyttja sina arbetskraftsresurser.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av arbetskraftsutbudet, såsom detta kan komma att utveckla sig till följd av befolkningens förändring, ekonomisk utveckling och arbetsmarknadspolitik. Mot dessa synpunkter på arbetskraftsutbudets utveckling ställes i ett senare avsnitt ett kortfattat resonemang om arbetskraftsefterfrågans utveckling. Slutligen redovisas vissa överväganden gjorda på grundval av den väntade arbetskraftssituationen.

Utbudet av arbetskraft

Arbetskraftsutbudet bestäms givetvis i främsta rummet av antalet personer i arbetsföra åldrar. En beräkning över

[1] Folkräkningen 1960 kräver att personer under mätveckan skall ha arbetat minst halv normal arbetstid för att hänföras till den förvärvsarbetande befolkningen.

Arbetskraftsundersökningarna kräver att personer står i arbete av någon längd eller på något sätt har vidtagit åtgärder för att erhålla arbete.

Tabell 2: 1. Folkmängd i åldrarna 16—66 år enligt SCB:s befolkningsprognos

År	Män		Kvinnor		Summa	
	Antal	Procentuell förändring	Antal	Procentuell förändring	Antal	Procentuell förändring
1960	2 480		2 477		4 957	
1965	2 600	+ 4,8	2 574	+ 3,9	5 174	+ 4,4
1970	2 659	+ 2,3	2 612	+ 1,5	5 271	+ 1,9
1975	2 691	+ 1,2	2 625	+ 0,5	5 316	+ 0,9
1980	2 708	+ 0,6	2 629	+ 0,2	5 337	+ 0,4

framtida befolkningsutveckling fram till 1980 har utförts av statistiska centralbyrån år 1963. I beräkningarna har antagits en nettoimmigration av 10 000 personer (med viss köns- och åldersfördelning) per år, d. v. s. samma genomsnittliga antal som under andra hälften av 1950-talet. Vidare har antagits viss ytterligare nedgång i dödligheten. Folkmängden i åldrarna 16—66 år[1] vid slutet av åren 1960 och 1980 enligt dessa beräkningar framgår av tabell 2: 1.

Som framgår av tabellen skulle enligt ovannämnda beräkningar och antaganden antalet personer i de arbetsföra åldrarna öka med över 300 000 under 1960-talet. Ökningstakten minskar dock snabbt.

Den tillväxt av befolkningen i de arbetsföra åldrarna, som sålunda kan förutses under 60-talet, kommer — under förutsättning av samma inrikes- och utrikesomflyttning som under femårsperioden 1955—1960 — att variera starkt i olika delar av landet. I Stockholms stad och län beräknas den relativa tillväxten bli väsentligt kraftigare än i riket i dess helhet. Även för Mälarlänens och för övre Norrlands del väntas högre relativa tillväxttal än riksgenomsnittet. I östra Götaland samt i Dalarna och nedre Norrland motses en minskning av befolkningen i arbetsför ålder under senare hälften av 60-talet.

Den arbetsföra befolkningens andel av totalbefolkningen tenderar att långsamt sjunka från 66,2 procent år 1960 till 65,9 år 1970 och 64,2 procent år 1975.

Som framgår av tabell 2: 1 ökar inom den arbetsföra befolkningen antalet män snabbare än antalet kvinnor. Mot en ökning för kvinnornas del med 3,9 och 1,5 procent under första respektive andra hälften av 1960-talet svarar sålunda en ökning för männens del med 4,8 och 2,3 procent. Denna tendens fortsätter även under 1970-talet.

Arbetskraftstillgångarna låter sig inte utan vidare bestämmas ur befolkningstalen. De relativa arbetskraftstalen, d. v. s. andelen personer ur viss grupp, som är att hänföra till arbetskraften, varierar med hänsyn till kön, ålder och för kvinnorna också civilstånd. De relativa arbetskraftstalen inom varje grupp förändras år från år.

Arbetsmarknadsstyrelsens prognosinstitut — från 1 juli 1964 överflyttat till statistiska centralbyrån — har nyligen framlagt en preliminär beräkning över Sveriges arbetskraftstillgångar fram till 1980 (Information i prognosfrågor 12/1964. Stencil). Följande redogörelse är hämtad ur dessa beräkningar.

Inledningsvis konstateras, att arbetskraftstillgångarna till viss del låter sig påverkas av olika samhälleliga åtgärder.

[1] 16 år är satt som minimiålder med hänsyn till grundskolans genomförande under 1960-talet, 66 år som maximiålder med hänsyn till folkpensioneringsåldern.

Tabell 2: 2. Relativa arbetskraftstal 1960—1980

Ålder	1960	1965	1970	1975	1980
			Män		
15	48	30	10	0	0
16	56	40	25	5	0
17	71	55	35	10	5
18	73	65	55	30	20
19	46	60	55	50	45
20—24	78	75	65	60	55
25—29	97	94	94	94	94
30—39	98	98	98	98	98
40—49	97	97	97	97	97
50—59	94	94	94	94	94
60—64	83	83	83	83	83
65	67	67	67	67	67
66	65	64	63	62	61
67—69	42	40	38	36	34
			Gifta kvinnor		
15	—				
16	—				
17	—				
18	35	35	35	35	35
19	40	40	40	40	40
20—24	43	45	50	50	50
25—29	45	48	50	50	50
30—39	40	50	55	60	60
40—49	46	55	60	65	70
50—59	38	50	55	60	65
60—64	20	30	35	40	45
65	16	18	20	22	24
66	5	5	7	9	10
67—69	5	5	6	7	8
			Ej gifta kvinnor		
15	36	30	10	0	0
16	51	40	25	5	0
17	64	55	35	10	5
18	67	65	55	30	20
19	69	70	65	60	55
20—24	77	75	65	60	55
25—29	84	82	82	82	82
30—39	83	82	82	82	82
40—49	82	82	82	82	82
50—59	65	67	67	67	67
60—64	44	46	46	46	46
65	29	29	28	27	26
66	29	29	28	27	26
67—69	13	12	11	10	9

En aktiv arbetsmarknadspolitik i ett samhälle med stark ekonomisk aktivitet mobiliserar ett större antal människor än en mera begränsad, arbetslöshetsbekämpande politik. I arbetsmarknadspolitiken är då inbegripen möjligheter att påverka t. ex. bostadspolitiken, lokaliseringspolitiken, migrationspolitiken, byggandet av barndaghem, utbildningsplaneringen såväl för vuxna som för ungdomar och inrättandet av deltidstjänster.

Utbudet på arbetskraft påverkas också av olika näringsgrenars utveckling.

Så torde t. ex. ett starkt samband råda mellan handelns och övriga servicenäringars utveckling å ena sidan och utbudet av kvinnlig arbetskraft å den andra.

De ovan berörda relativa arbetskraftstalen har av prognosinstitutet antagits utveckla sig på sätt som framgår av tabell 2: 2. Till grund för antagandena ligger dels utvecklingen under 1950-talet, där folkräkningar och viss annan statistik utnyttjats, dels utvecklingen under 1960-talet, där i första hand arbetskraftsundersökningarna utnyttjats. Någon mekanisk extrapolation avseende den framtida utvecklingen har ej företagits. Till grund för bedömningen ligger subjektiva överväganden på grundval av tidigare utveckling och bedömd framtid.

Följande kortfattade kommentar bör göras till tabellerna. I de yngsta åldersgrupperna minskar yrkesintensiteten starkt beroende på den nu pågående utbyggnaden av skolväsendet med ett allt större antal ungdomar under utbildning långt upp i 20-årsåldrarna.

När det gäller vuxna män har yrkesintensiteten beräknats oförändrad upp till de högre åldrarna, där man räknat med minskande yrkesintensitet.

För de gifta kvinnorna har genomgående räknats med fortsatt stegring av yrkesintensiteten. En förutsättning för antagandet har då varit en politik, som på olika sätt underlättar för de gifta kvinnorna att ha förvärvsarbete utanför hemmet.

För de ej gifta kvinnorna har i huvudsak samma beräkningsgrunder tillämpats som för männen.

De giftermålsfrekvenser för kvinnor i olika åldrar, som institutet räknat med, framgår av tabell 2: 3.

På grundval av ovan redovisade antaganden om befolkningsutveckling och relativa arbetskraftstal kan arbetskraftstillgångarna beräknas med resultat som framgår av tabell 2: 4.

Arbetskraften under 1960-talet kan sålunda beräknas öka med cirka 234 000 personer, varvid ökningen under första hälften uppgår till 215 000 personer och under andra hälften till knappt 20 000 personer. Under det följande årtiondet kan arbetskraftstillgångarna beräknas bli praktiskt taget oförändrade. Beräkningarna visar alltså, att vi kan komma att stå inför ett betydelsefullt brott i utvecklingen, då det gäller tillgången på arbetskraft, såvida inte bl. a. nettoimmigrationen kommer att ligga högre än ovanstående antaganden om 10 000 personer per år.

Tabell 2: 3. Giftermålsfrekvens för kvinnor

Ålder	1960	1965	1970	1975	1980
15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
17	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
18	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
19	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
20—24	41,9	44,5	45,2	46,0	46,7
25—29	77,1	80,4	84,4	84,9	86,7
30—39	84,9	86,2	87,2	88,1	88,8
40—49	82,4	83,6	84,5	84,7	84,9
50—59	71,9	73,2	73,8	73,9	74,1
60—64	59,1	60,2	60,7	60,8	60,9
65	53,4	54,4	54,9	55,0	55,1
66	51,2	52,2	52,6	52,7	52,8
67—69	47,3	48,2	48,6	48,7	48,8

Tabell 2: 4. Antal personer i arbetskraften. Beräknade förändringar 1960—1980
1 000-tal

År	Män	Kvinnor	Därav		Summa	Förändring i procent
			gifta	ej gifta		
1960	2 288,7	1 242,3	655,1	587,2	3 531,0	
1965	2 334,3	1 411,5	826,1	585,4	3 745,8	+6,1
1970	2 324,5	1 440,4	934,2	506,2	3 764,9	+0,5
1975	2 306,5	1 463,0	1 025,0	438,0	3 769,5	+0,1
1980	2 300,0	1 490,7	1 088,5	402,2	3 790,7	+0,6

Ser man närmare på den beräknade ökningen finner man, att männen 1960—65 ökar med cirka 45 000, men 1965—70 minskar med cirka 10 000. Även under de båda följande 5-årsperioderna minskar antalet män i arbetskraften. Ökningen av arbetskraften ligger sålunda helt på kvinnorna, som första 5-årsperioden ökar med cirka 170 000 och de följande med mellan 20 och 30 000 personer per 5-årsperiod. Det är emellertid enbart de gifta kvinnorna som ökar. Antalet ej gifta kvinnor i arbetskraften minskar bl. a. på grund av stigande giftermålsfrekvens i berörda åldersgrupper.

Den för andra hälften av 1960-talet och det följande årtiondet mycket svaga ökningen av arbetskraftstillgångarna kommer att starkt variera inom olika landsdelar. Tillväxttakten av arbetskraften kan väntas bli betydligt kraftigare i Stockholms stad och län, i Mälarlänen samt i övre Norrland än för riket i dess helhet. Östra Götaland, Dalarna och nedre Norrland kan beräknas få minskning i arbetskraftstillgångarna. Dessa regionala bedömningar är emellertid ytterligt osäkra. Lokaliseringspolitikens framtida utformning, liksom arbetsmarknadspolitiken i övrigt, utövar starkt inflytande på befolkningsrörelserna inom landet.

Ovan redovisade data avser antalet personer, oavsett om dessa arbetar heltid eller deltid. Av intresse kan också vara antalet personer omräknade till årsarbetare. Prognosinstitutet har gjort vissa beräkningar härav och därvid som ett generellt antagande för hela prognosperioden förutsatt, att varje man i arbetskraften utför ett årsverke, varje ej gift kvinna 80 procent av ett årsverke och varje gift kvinna 70 procent, beroende på deltidsarbete m. m. Beräknat antal årsarbetare under perioden 1960—1980 framgår av tabell 2: 5.

Mellan åren 1960 och 1965 sker alltså en uppgång i antalet årsarbetare med 165 000. Därefter kan antalet beräknas ligga helt stilla under hela prognosperioden och approximativt uppgå till 3,4 milj. i avrundade tal. I den mån förkortad veckoarbetstid genomföres, minskar detta också tillgången på arbetskraft i timmar räknat.

Tabell 2: 5. Beräknat antal årsarbetare 1960—1980
1 000-tal

	1960	1965	1970	1975	1980
Män	2 288,7	2 334,3	2 324,5	2 306,5	2 300,0
Kvinnor	928,3	1 046,6	1 058,9	1 067,9	1 083,8
Summa	3 217,0	3 380,9	3 383,4	3 374,4	3 383,8

Tabell 2: 6. Arbetskraftens fördelning på näringsgrenar Förändringar 1950—1960

Näringar	Antal sysselsatta 1 000-tal		Förändringar		Procentuell fördelning	
	1950	1960	1 000-tal	Procent	1950	1960
Jordbruk-skogsbruk	631	477	— 154	— 24,4	18,9	13,5
Industri	1 057	1 187	+ 130	+ 12,3	31,7	33,5
Byggnadsverksamhet	263	307	+ 44	+ 16,7	7,9	8,7
Samfärdsel	275	280	+ 5	+ 1,8	8,2	7,9
Varuhandel	402	460	+ 58	+ 14,4	12,1	13,0
Husligt arbete	140	79	— 61	— 43,6	4,2	2,2
Övriga privata tjänster	237	266	+ 29	+ 12,2	7,1	7,5
Offentliga tjänster	330	484	+ 154	+ 46,7	9,9	13,7
Totalt	3 335	3 540	+205	+ 36,1	100,0	100,0

Efterfrågan på arbetskraft

Liksom under tidigare årtionden gick sysselsättningen under 1950-talet kraftigt ned inom näringsgrenarna jordbruk, skogsbruk och husligt arbete. 1959 års långtidsutredning har beräknat utvecklingen vad gäller arbetskraftens fördelning på näringsgrenar och resultatet framgår av tabell 2: 6.

Denna utveckling innebar betydande förskjutningar i de sysselsattas fördelning på olika delar av näringslivet. Någon analys av utvecklingen och dess orsaker under 1950-talet skall här inte göras. Närmare redogörelse härför finns bl. a. i 1959 års långtidsutredning (SOU 1962: 10 och 11).

Även stora geografiska förändringar ägde rum i näringslivets efterfrågan på arbetskraft. Tabell 2: 7 visar förändringarna länsvis mellan 1950 och 1960 enligt motsvarande års folkräkningar.

Förändringarna får betraktas som konsekvenser av ovan anförda förändringar i arbetskraftens näringsgrensvisa tillhörighet. Län med stark utveckling av industrin och servicenäringarna, s. k. stadsnäringar, drar till sig arbetskraft, medan län med stor andel sysselsatta i jordbruk och skogsbruk har svårare att behålla arbetskraften. Som framgår av tabell 2: 8 skedde även inom länen motsvarande förskjutningar i arbetskraftens näringsgrenstillhörighet.

Tabell 2: 7. Förändringar i antalet förvärvsarbetande 1950—1960, länsvis

	Antal	Procent
A+B	+ 63 083	+11,7
C	+ 3 745	+ 3,7
D	+ 5 084	+ 5,6
E	+ 54	± 0
F	+ 4 142	+ 3,5
G	— 647	— 1,0
H	— 1 545	— 1,6
I	— 2 337	— 9,6
K	+ 848	+ 1,4
L	+ 1 808	+ 1,7
M	+ 17 937	+ 6,7
N	+ 1 148	+ 1,6
O	+ 17 058	+ 6,6
P	+ 4 266	+ 2,6
R	— 2 556	— 2,4
S	+ 59	± 0
T	+ 5 164	+ 4,8
U	+ 11 974	+13,6
W	+ 3 011	+ 2,6
X	— 209	— 0,2
Y	— 2 107	— 1,8
Z	— 4 082	— 6,7
AC	+ 3 213	+ 3,5
BD	+ 9 007	+ 9,8
Hela riket	+138 118	+ 4,4

Källa: 1950 och 1960 års folkräkningar.

Utvecklingen hittills under 1960-talet har i stort medfört en fortsatt minskning i antalet sysselsatta inom jordbruk

Tabell 2: 8. Procentuell fördelning av förvärvsarbetande på näringsgrenar 1950 och 1960, länsvis

	Jordbruk med skogsbruk m. m.		Industri och hantverk		Byggnads och anläggningsverksamhet		Handel		Samfärdsel		Tjänster	
	1950	1960	1950	1960	1950	1960	1950	1960	1950	1960	1950	1960
Stockholms stad	0,6	0,6	28,7	30,4	6,7	7,4	23,9	21,6	10,3	9,4	28,5	30,0
Stockholms län	12,4	6,4	31,9	33,4	9,6	10,6	14,7	15,0	9,3	8,4	20,8	25,8
Uppsala län	22,6	15,0	29,4	30,7	8,8	10,1	11,1	12,0	6,2	5,5	21,4	26,4
Södermanlands län	20,6	13,5	40,4	43,7	7,5	9,1	10,5	10,5	6,3	5,7	14,5	17,5
Östergötlands län	19,9	13,7	38,8	42,0	7,2	8,3	12,0	12,0	6,4	6,0	15,1	17,8
Jönköpings län	22,7	15,9	39,9	43,5	6,9	7,6	10,1	10,9	6,3	5,8	13,4	16,0
Kronobergs län	33,9	23,6	30,9	37,2	6,7	8,1	8,7	9,7	6,7	6,2	12,3	14,9
Kalmar län	29,0	21,7	31,1	35,5	8,1	8,6	10,6	11,3	7,5	7,0	12,8	15,6
Gotlands län	39,1	34,7	17,0	16,5	8,5	7,4	9,8	11,3	8,0	7,7	17,0	21,9
Blekinge län	22,1	16,6	32,3	37,9	8,2	8,1	11,1	11,5	7,9	6,8	17,7	19,2
Kristianstads län	30,5	24,6	28,4	32,9	7,7	8,0	11,1	11,5	6,9	5,9	14,8	16,8
Malmöhus län	15,0	11,4	36,6	38,0	7,0	7,6	16,1	15,6	7,8	7,4	16,9	19,8
Hallands län	31,0	23,3	29,3	32,6	7,9	9,1	11,3	12,3	6,8	6,6	12,9	15,8
Göteborgs o Bohus län	9,6	6,4	35,5	37,9	7,7	8,4	18,1	16,7	11,8	10,4	17,0	19,9
Älvsborgs län	22,8	15,3	43,2	46,3	6,8	7,3	9,7	10,9	5,8	5,2	10,8	14,7
Skaraborgs län	34,4	24,2	29,1	35,3	6,7	7,8	9,7	10,7	6,3	5,7	13,5	16,0
Värmlands län	30,4	20,5	30,5	35,9	8,4	9,2	9,6	11,0	6,8	6,4	13,3	16,5
Örebro län	17,4	11,8	43,0	45,5	8,1	8,8	11,0	11,4	6,8	6,0	13,3	16,3
Västmanlands län	17,2	11,0	44,9	49,4	8,4	8,6	10,1	10,2	5,7	4,7	13,4	15,7
Kopparbergs län	26,0	16,1	35,0	39,3	9,3	11,0	9,2	10,6	7,1	6,5	12,7	16,0
Gävleborgs län	23,2	16,2	35,2	38,0	8,6	9,4	10,7	11,6	8,6	8,1	13,5	16,4
Västernorrlands län	23,5	16,7	27,8	30,5	10,2	12,0	10,6	12,0	9,0	8,9	16,1	19,2
Jämtlands län	40,6	31,2	13,7	14,7	10,1	13,4	9,2	10,6	8,3	8,4	17,0	21,1
Västerbottens län	41,4	25,4	19,7	23,3	7,5	14,4	8,6	10,7	7,6	7,7	14,0	18,0
Norrbottens län	33,0	18,5	19,9	25,8	10,1	14,6	8,4	10,2	10,3	19,8	17,2	20,7
Hela riket	20,3	13,7	33,0	36,1	7,9	9,1	13,3	13,5	8,1	7,4	16,8	19,8

Källa: 1950 och 1960 års folkräkningar. (Uppgifterna för 1960 är preliminära och kan komma att korrigeras.)

och skogsbruk och en ökning inom andra näringsgrenar. För en redogörelse för 1959 års långtidsutrednings synpunkter på utvecklingen 1960—1965 hänvisas till utredningens betänkande (SOU 1962: 10). Här skall endast uppgifter hämtade ur arbetskraftsundersökningen i november åren 1960—1963 återges (tabell 2: 9).

Som synes har utvecklingen medfört en relativ och, eftersom arbetskraften totalt ökat, även absolut ökning av antalet sysselsatta inom servicenäringarna. Detta har också resulterat i en fortsatt ökning av tätortsbefolkningen.

Utvecklingen under återstoden av 1960-talet kartlägges av den nu arbetande långtidsutredningen, som samtidigt skall söka överblicka 1970-talet i grova termer. Detta arbete väntas publiceras under 1965.

Hur efterfrågan på arbetskraft kan komma att utvecklas under andra hälften av 1960-talet är för närvarande svårt att bedöma. Underlag för en sådan beräkning i form av konkreta produktionsplaner finns inte tillgängligt. Man bör dock kunna utgå från att den totala efterfrågan på arbetskraft i samhället kommer att fortsätta att ligga på hög

Tabell 2: 9. Procentuell fördelning av arbetskraften på näringsgrenar 1960, 1961, 1962 och 1963

	1960	1961	1962	1963
Jordbruk och skogsbruk	13,4	13,5	13,3	12,9
Industri	33,4	33,9	32,3	32,5
Byggnadsverksamhet	8,8	9,5	7,9	8,7
Handel	15,1	15,4	16,4	15,7
Samfärdsel	7,9	5,9	7,3	7,4
Tjänster	21,3	21,6	22,9	22,5
Övriga	0,2	0,3	0,0	0,2
Summa	100,1	100,1	100,1	99,9

nivå. Man kan också räkna med att den hittillsvarande förskjutningen mellan näringsgrenarna i fråga om ianspråktagande av arbetskraft kommer att fortsätta. I första hand skulle det betyda att stadsnäringarna skulle fortsätta sin expansion, medan jordbruk och skogsbruk skulle falla tillbaka i motsvarande grad.

Sedan långtidsutredningen år 1962 publicerade sin utredning har material framkommit, som tyder på att rationaliseringen inom såväl jordbruk som skogsbruk skulle komma att ske i snabbare takt än man där antog. Lantbruksstyrelsen räknar sålunda med att cirka 800 000 ha, d. v. s. en fjärdedel av landets åkerareal, under det närmaste årtiondet kommer att överföras till skogsareal. Detta torde bl. a. innebära att cirka 80 000 småjordbruk nedlägges och att minskningen i antalet yrkesverksamma i jordbruket blir minst 100 000 personer.

Vad gäller skogsbruket har under senare år lagts fram ett flertal utredningar angående arbetskraftbehoven, bl. a. av 1960 års jordbruksutrednings skogsgrupp och arbetsmarknadsstyrelsens prognosinstitut. Båda utredningarna räknar med en ökning av avverkningarna men samtidigt en stark minskning i arbetskraftsåtgången. Dagsverksåtgången per m³ skulle sålunda enligt prognosinstitutets beräkningar i norra Sverige sjunka från 0,43 till 0,25 år 1970. Åtskilliga bedömare anse dock att även detta tal år 1970 torde visa sig vara för högt. Hur många man som totalt kommer att friställas i skogsbruket under årtiondet är omöjligt att exakt beräkna. Jordbruksutredningen räknar med en minskning med cirka 7 000 årsarbetare. Prognosinstitutet räknar med att mellan 40 000 och 50 000 man kommer att beröras, varav givetvis ett stort antal f. n. arbetar mycket kort tid i skogen under högsäsong.

Samtidigt torde kunna förutsättas en fortsatt ökning i arbetskraftsefterfrågan från stadsnäringarna, då i första hand servicenäringarna.

En utveckling som den här antydda kommer att medföra en viss fortsatt övergång av arbetskraft från glesbygder till städer och tätorter. Om antagandena i fråga om utveckling inom jordbruk, skogsbruk m. m. visar sig riktiga, kommer denna överströmning dessutom att accelerera. Vidare torde man som en följd härav få räkna med fortsatta förskjutningar i sysselsättningen mellan länen. Sistnämnda utveckling kan dock, om lokaliseringspolitiken intensifieras, komma att ske i något lägre tempo än hittills.

Vid bedömning av arbetskraftsbehov, rationaliseringstakt och produktivitetsutveckling råder givetvis ett visst samband mellan tillgänglig arbetskraft och

priset på denna samt efterfrågan för olika sektorer av näringslivet. En totalbalans för efterfrågan på arbetskraft måste därför göras med hänsyn tagen till tillgängliga arbetskraftstillgångar. Storleken av dessa blir emellertid å andra sidan som tidigare påpekats starkt beroende av efterfrågesidans utveckling och den allmänna arbetsmarknadspolitiken.

Överväganden

Den hittillsvarande utvecklingen under 1960-talet ger klart vid handen, att en överefterfrågan på arbetskraft rått under större delen av perioden. Överskottstendenser har visserligen förekommit i vissa delar av Norrland, vilket sammanhängt med den fortgående strukturrationaliseringen inom näringslivet. Arbetsmarknadsmyndigheternas åtgärder har därför haft till syfte dels att hålla tillbaka ökningen i efterfrågan på arbetskraft inom vissa sektorer, dels att på olika sätt stimulera tillgången på arbetskraft.

För den andra hälften av 1960 finns ännu inga detaljerade eller underbyggda beräkningar angående arbetskraftsefterfrågan. I det föregående har berörts vissa utvecklingstendenser, som torde komma att göra sig gällande. Den totala arbetskraftsefterfrågans utveckling blir beroende av dels den internationella ekonomiska utvecklingen, dels den ekonomiska politik, som kommer att föras i Sverige med avseende på bl. a. kostnads- och sysselsättningsnivå. Totalt torde man emellertid få räkna med en hög arbetskraftsefterfrågan med starka ökningstendenser för vissa sektorer.

Mot detta skall ställas en mycket svag ökning i arbetskraftstillgångarna. Det torde därvid samtidigt böra erinras om att prognosinstitutets arbetskraftsberäkningar innehåller antaganden om dels en nettoimmigration av 10 000 personer per år, dels en stark ökning av yrkesverksamhetsgraden bland gifta kvinnor. Härtill kommer, att den framtida utbildningsintensiteten i de lägre åldrarna möjligen kan ha bedömts för låg. Det ligger i sakens natur att beräkningar av detta slag, vare sig de avser efterfrågan eller utbudet, måste betraktas som osäkra. Osäkerheten sammanhänger med främst två orsaker, dels att det finns ett uppenbart samband mellan efterfrågan och utbud, dels att ett flertal företeelser på arbetsmarknaden direkt kan påverkas genom olika samhälleliga beslut.

Det finns emellertid all anledning att utgå från att återstoden av 1960-talet och även de första åren av 1970-talet kommer att kännetecknas av knapphet på arbetskraft totalt sett. Bristande balans geografiskt, näringsgrens- och yrkesmässigt kan givetvis liksom för närvarande komma att råda. Konjunkturförändringar kan också under längre eller kortare perioder göra denna knapphet mer eller mindre utpräglad.

En sådan utveckling kommer att ställa krav på den ekonomiska politiken och på arbetsmarknadspolitiken ifråga om åtgärder som kan bidraga till balans på arbetsmarknaden. Av arbetsmarknadspolitiken kommer framför allt att krävas åtgärder för att tillvarataga de arbetskraftsresurser, som för närvarande inte alls eller endast ofullständigt utnyttjas inom näringslivet. Vad som därvid i första hand kommer i fråga är att söka ge de hemarbetande kvinnorna, de partiellt arbetsföra och den äldre arbetskraften ökade möjligheter att söka sig ut på arbetsmarknaden. Förieledig ungdom utgör vidare en icke oväsentlig arbetskraftsreserv som i större utsträckning än hittills bör kunna nyttiggöras på arbetsmarknaden.

Åtgärder måste också vidtagas i syfte

att ytterligare reducera arbetslösheten. I sistnämnda avseende kommer särskilt säsongarbetslösheten och den strukturellt betingade arbetslösheten in i blickfältet. Också omsättningsarbetslösheten bör kunna begränsas ytterligare. Inte ens i lägen med utpräglad högkonjunktur blir för närvarande vissa arbetskraftsresurser fullt utnyttjade.

Slutligen måste det — så långt det är görligt inom ramen för arbetsmarknadspolitiken — bli angeläget att sörja för att varje enskild arbetssökande hos arbetsförmedlingen placeras i det arbete, där han med hänsyn till anlag, intressen och förutsättningar i övrigt kan göra bästa möjliga arbetsinsats.

Den ytterligare expansion av näringslivet och därmed av efterfrågan på arbetskraft, som kan motses under det närmaste årtiondet, kommer liksom hittills att avse stadsnäringarna, medan jordbruk och skogsbruk väntas fortsätta att minska sina arbetskraftsbeshov. Det torde emellertid vara klart, att stadsnäringarnas behov av arbetskraftstillskott i stor utsträckning kommer att avse arbetskraft med utbildning, skolmässig och yrkesmässig. Man kan därför inte utgå från att den arbetskraft, som frisläls från jord- och skogsbruk, utan vidare kommer att kunna omplaceras till arbete inom stadsnäringarna. För att en sådan omplacering skall komma till stånd, kommer det att erfordras omfattande insatser både i form av omskolning och genom andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Arbetskraftsefterfrågan inom de expanderande delarna av stadsnäringarna har efter hand i allt större utsträckning gällt tjänstemannapersonal med olika slag av teoretisk utbildning. Denna utveckling kommer utan tvekan att fortsätta. Inom industrin kan framför allt ingenjörsbehovet väntas öka kraftigt. Att detta behov tillgodoses i den takt det uppträder är uppenbarligen en viktig förutsättning både för möjligheterna att utveckla nya produkter och för möjligheterna till arbetskraftsbesparande rationalisering och automatisering inom såväl verkstäder som kontor. Också i fråga om merkantilt utbildad personal kan ökat behov väntas uppstå. Det gäller inte bara inom industrin utan också inom handeln, inom vilken fortsatta strukturförändringar och fortsatt rationalisering kommer att ställa stora krav på kvalificerad personal. Även när det gäller näringsgrenen tjänster, kan behovet av personal med högre teoretisk utbildning väntas öka. Det kan allmänt sägas att det arbetskraftsbehov, som kommer att göra sig gällande under det närmaste årtiondet, i stigande grad kommer att gälla personal med kvalificerad utbildning. För arbetsmarknadspolitiken är det självklart angeläget, att en prognosverksamhet med tillräckliga resurser finns organiserad, så att dessa behov kan förutses i så god tid, att möjligheter ges att tillgodose dem, då de ger sig till känna på arbetsmarknaden.

Den här skisserade utvecklingen kommer att medföra att arbetskraft tid efter annan behöver omskolas för nya arbetsuppgifter i produktionen. Detta gäller personal med såväl längre som kortare utbildning. Från arbetsmarknadspolitisk synpunkt är det därför i hög grad angeläget, att både nybörjarutbildning och vuxenutbildning erhåller resurser som svarar mot arbetsmarknadens behov. Av vikt är därvid att möjligheter skapas för de anställda att komplettera sin utbildning i takt med den tekniska utvecklingen. Vidareutbildning men även grundläggande allmänutbildning måste betraktas som viktiga medel att ge den medelålders och äldre arbetskraften möjligheter att motsvara yrkeslivets krav.

Med hänsyn till stadsnäringarnas lo-

kalisering kommer övergången från jord- och skogsbruk till stadsnäringar att medföra en fortsatt flyttning från glesbygder till tätorter. Man kan sålunda motse en fortsatt utflyttning från områden, där stadsnäringarna nu är svagt företrädda, i den mån den inte kan begränsas genom en intensifierad lokaliseringsverksamhet. Inom stadsnäringarna kan likaledes de kommande åren väntas medföra förändringar som nödvändiggör geografisk omflyttning av arbetskraft.

Bl. a. med hänsyn till den knapphet på arbetskraft, som kan motses under återstoden av 1960-talet, är det angeläget, att geografisk omflyttning av arbetskraft inte fördröjes, då behov därav uppstår. Det är därför av vikt, att man inom arbetsmarknadspolitikens ram förfogar över hjälpmedel, varigenom den geografiska rörligheten kan underlättas. Det är angeläget bl. a. från den synpunkten, att man framöver har att räkna med en betydande ökning av åldrarna 50 år och däröver, bland vilka det erfarenhetsmässigt är förenat med större svårigheter än bland de yngre åldersklasserna att flytta.

KAPITEL 3

Arbetsförmedling

Nuvarande förhållanden

Förmedling av arbete och arbetskraft sker i Sverige dels genom offentlig arbetsförmedling, dels genom olika slag av privat arbetsförmedling. Den privata arbetsförmedlingens verksamhet är reglerad genom lag den 18 april 1935 med däri sedermera vidtagna ändringar. Privat arbetsförmedling förekommer numera framför allt inom artist- och musikerområdet. I övrigt dominerar den offentliga arbetsförmedlingen. Följande framställning avser uteslutande den offentliga arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens uppgifter

Enligt en för den offentliga arbetsförmedlingen gällande kungörelse den 30 december 1947 skall arbetsförmedlingsverksamheten avse alla slag av arbetskraft och arbete. Någon begränsning av verksamheten till endast vissa grupper av arbetssökande eller vissa delar av näringslivet förekommer alltså inte. I förmedlingsarbetet skall tillses, att arbetsgivaren anvisas bästa möjliga arbetskraft och den arbetssökande det arbete för vilket han bäst lämpar sig. Verksamheten skall fortgå oberoende av konflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare; arbetsförmedlingen är emellertid skyldig att upplysa den arbetssökande om, huruvida arbetskonflikt råder på en arbetsplats till vilken anvisning sker. De tjänster som arbetsförmedlingen tillhandahåller arbetsgivare och arbetstagare är i princip kostnadsfria. Endast om en arbetsgivare eller en arbetssökande själv yrkar på vidtagande av särskild åtgärd, t. ex. annonsering, får kostnader härför uttagas av den som yrkat på åtgärdens vidtagande.

En arbetsuppgift som ålegat arbetsförmedlingen alltsedan statsmakterna började intressera sig för dess verksamhet är att bevaka, att hjälpverksamheten för arbetslösa anpassas till läget på arbetsmarknaden. Personer som söker ersättning från arbetslöshetskassa eller arbetslöshetsnämnd är därför skyldiga att förete intyg från arbetsförmedling om att de sökt arbete men inte kunnat erhålla lämpligt sådant. Arbetslösa, som anvisas arbete, vilket arbetsförmedlingen bedömer lämpligt, men som utan godtagbart skäl avvisar arbetsanvisningen, skall av arbetsförmedlingen rapporteras till vederbörande arbetslöshetskassa eller arbetslöshetsnämnd för den åtgärd, som kassan respektive arbetslöshetsnämnden finner påkallad.

En viktig uppgift är insamlandet av den åtgärd, som kassan respektive arbetslöshet samt om väntade förändringar på arbetsmarknaden. Genom kontinuerliga rapporter härom till länsarbetsnämnder och till arbetsmarknadsstyrelsen ger arbetsförmedlingen impulser till anpassning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till det aktuella läget.

I arbetet med att söka åstadkomma utjämning på arbetsmarknaden har den enskilda arbetsförmedlingen att i första hand skaffa fram arbetskraft och ar-

betstillfällen till de lediga platser respektive de arbetssökande som finns registrerade hos den. Ibland kan den efterfrågade arbetskraften eller det efterfrågade arbetstillfället tämligen omedelbart tagas fram med ledning av arbetsförmedlingens register över arbetssökande personer och lediga platser. Kan så ej ske, åligger det förmedlingen att ackvirera den arbetskraft eller de arbetstillfällen som efterfrågas. Arbetsförmedlingen är således i sitt arbete inte bunden till de sökande och de lediga platser, som för tillfället finns anmälda hos den.

Det har förut sagts, att arbetsgivaren skall anvisas bästa möjliga arbetskraft och den arbetssökande det arbete för vilket han bäst lämpar sig. För att arbetsförmedlingen skall kunna uppfylla dessa krav fordras bl. a., att arbetsförmedlingen har grundliga kunskaper om arbetslivet och att den genom systematiska intervjuer kan få fram upplysningar om vilka krav en lediganmäld plats ställer på sin innehavare respektive vilka kvalifikationer en arbetssökande har.

Såväl arbetsgivarnas som arbetstagarnas önskemål kan ibland vara mer eller mindre orealistiska både i och för sig och i relation till rådande arbetsmarknadsläge. Det är arbetsförmedlingens uppgift att i sådana fall genom sakliga upplysningar få till stånd erforderliga modifieringar av önskemålen. När det gäller de arbetssökande erfordras ofta, för att en säkrare och mer långsiktig lösning av deras sysselsättningsproblem skall uppnås, en analys av deras situation och förutsättningar. I denna analys kommer yrkesvägledningen in som ett viktigt element. Det gäller inte bara om ungdomar, som för första gången söker sig ut i förvärvsarbete, utan även om äldre arbetssökande. Behovet av yrkesvägledningsinsatser för sistnämnda grupp av sökande har vuxit efter hand som näringslivet blivit alltmer dynamiskt med därav följande behov av omställningar för arbetskraftens del. I fråga om arbetskraft med handikapp av något slag kan vidare erfordras arbetsvårdande åtgärder som ett första steg på vägen mot en arbetsplacering.

Förmedlingen skall kunna tillhandahålla de informationer som behövs för att arbetsgivaren respektive arbetstagaren skall kunna taga ställning till arbetsförmedlingens förslag. Sålunda erfordras för arbetstagarens del uppgifter om den föreslagna arbetsplatsen och förhållandena där, arbetsuppgiftens art, löne- och anställningsvillkor, utbildnings- och avancemangsmöjligheter m. m. Vid interlokal förmedling erfordras därutöver uppgifter om t. ex. utsikterna att erhålla bostad och kostnaderna för en sådan, levnadskostnaderna på orten, möjligheterna att få servicebehov av olika slag tillgodosedda m. m. Arbetsgivaren behöver å sin sida alla de uppgifter om sökanden, som kan sätta honom i stånd att bedöma sökandens lämplighet för arbetsuppgiften.

De förmedlingsuppdrag som arbetsförmedlingen ställes inför är av växlande innehåll. Det kan röra sig om att tillgodose ett behov av arbetskraft till ett tillfälligt, okomplicerat arbete. Att effektuera ett sådant uppdrag ställer i ett normalt arbetsmarknadsläge jämförelsevis små anspråk på arbetsinsats från förmedlingens sida. Rör det sig i stället om att besätta en plats, för vilken kräves kanske flera års yrkesutbildning och därtill lång yrkeserfarenhet, ställes helt andra krav på arbetsförmedlingen och detta nästan oavsett arbetsmarknadsläget. Ser man till sökandesidan, är det en tämligen enkel uppgift att finna lämpliga anställningar för väl utbildad arbetskraft. En annan sak är att sådan arbetskraft genom sin attraktivi-

tet på arbetsmarknaden kan ställa villkor beträffande anställningen, som gör att det även i sådana fall kan vara förenat med svårigheter att snabbt leta upp platser som i alla avseenden motsvarar villkoren. I fråga om arbetssökande med handikapp som begränsar arbets- och yrkesvalet föreligger inte sällan stora svårigheter att åstadkomma ett lämpligt arbetserbjudande.

I princip skall förmedlingen i första hand eftersträva utjämning på den egna orten och i det egna förmedlingsområdet. Om det inte lyckas, skall exempelvis ett ombud vända sig till närmaste avdelningskontor för att där få klarhet om, i vad mån det finns lämpliga arbetstillfällen eller lämpliga arbetssökande inom kontorets verksamhetsområde, som förutom kontorets eget förmedlingsområde också innefattar kringliggande ombuds förmedlingsområden. Kontoren inom ett område av länet samarbetar i sin tur under ledning av ett s. k. kretskontor. Kommer en utjämning inte till stånd inom kontorets verksamhetsområde och heller inte inom kretsen, åligger det kretskontoret att kontakta huvudkontoret i länet, som med sin större överblick inom såväl det egna länet som angränsande län har att försöka uppnå den eftersträvade utjämningen. Arbetet med att försöka nå en utjämning mellan landets olika delar ledes av arbetsmarknadsstyrelsen genom dess arbetsförmedlingsbyrå.

För att underlätta interlokal utjämning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft utges i en del län en gång i veckan en s. k. länsvakanslista. I länsvakanslistan införes lediganmälda platser, för vilka lämpliga arbetssökande inte finns anmälda inom de särskilda kretsarna. Länsvakanslistan redigeras och utges av huvudkontoret. Den distribueras till samtliga förmedlingsorgan i det egna länet och i angränsande län samt dessutom till de förmedlingsorgan i andra län, som man mera regelbundet har samarbete med.

Lediga platser som inte kan tillsättas med sökande från det egna länet eller från angränsande län rapporteras till arbetsmarknadsstyrelsens arbetsförmedlingsbyrå. Denna rapportering ligger bl. a. till grund för en av arbetsmarknadsstyrelsen upprättad och utgiven sammanställning över lediga platser, benämnd Platsjournalen. Platsjournalen, som utkommer en gång i veckan, innehåller — förutom notiser om lediga platser — artiklar om arbetsmarknadsläget, om aktuell arbetsmarknadspolitik m. m. Den utges för närvarande i en upplaga om 12 000 exemplar. Av upplagan distribueras ungefär 3 000 exemplar till arbetsförmedlingsorganen, medan återstoden disponeras av länsarbetsnämnderna för distribution framför allt i områden med överskott på arbetskraft. Ett urval av de lediganmälda platserna annonseras i radions regionala program.

Till hos arbetsförmedlingen anmälda sökande till lärarplatser distribueras en gång i veckan under tiden april—juli varje år en särskild s. k. lärarlista, upptagande samtliga för nästföljande läsår lediganmälda icke ordinarie lärarplatser. I juli 1963 utgick lärarlistan i 10 000 exemplar.

En grundläggande förutsättning för att arbetsförmedlingen skall kunna uppnå den eftersträvade utjämningen på arbetsmarknaden är, att arbetskraften besitter en tillräckligt hög rörlighet, geografiskt och yrkesmässigt. Varken den geografiska eller den yrkesmässiga rörligheten är emellertid så hög, som vore önskvärt med hänsyn till vikten av att snabbt få till stånd anpassningsrörelser på arbetsmarknaden. Tvärtom ställes arbetsförmedlingen i sitt arbete ständigt inför rörlighetshinder av olika slag. Arbetsförmedlingen har numera möjlig-

heter att underlätta rörligheten genom beviljande av ekonomiska bidrag, såsom respenning, starthjälp, familjebidrag och utrustningsbidrag samt genom anordnande av omskolning. Under vissa förutsättningar kan dessutom bostadsfrågan lösas för flyttande arbetskraft.

Bedömer arbetsförmedlingen att en arbetslös arbetssökande inte kan arbetsplaceras mer varaktigt utan föregående omskolning har den att försöka intressera den arbetssökande för en med hänsyn till hans kvalifikationer, egenskaper och intressen lämplig omskolning. Den arbetssökande är inte sällan tveksam både inför omskolning som sådan och inför val av utbildningsyrke och utbildning. Det är i sådana fall av vikt att arbetsförmedlingen genom sakliga upplysningar kan påverka den arbetslöse, så att förutsättningar skapas för ett övervägt arbetsval och därmed för en mer långsiktig lösning av hans sysselsättningsproblem. Åtgärden utgör samtidigt ett viktigt led i strävandena att fylla näringslivets behov av utbildad arbetskraft. Vid arbetslöshet av kortare varaktighet eller vid säsongarbetslöshet, som inte kan fyllas ut med tillfälligt arbete, har arbetsförmedlingen att överväga, om fortbildning bör komma i fråga.

Om det inte bedömes lämpligt med utbildning kan hjälpåtgärder i form av beredskapsarbete komma i fråga. Hänvisning till beredskapsarbete skall tillgripas först sedan andra vägar att få den arbetslöse i arbete prövats men befunnits oframkomliga. Den som placerats i beredskapsarbete kvarstår som aktuell arbetssökande hos den arbetsförmedling, som hänvisat honom till beredskapsarbete. Uppgiften att söka placera honom i öppna marknaden fortgår alltså även sedan han påbörjat beredskapsarbete.

Bland de arbetslösa finns praktiskt taget alltid — oavsett läget på arbetsmarknaden — en grupp som till följd av sjukdom, social belastning e. dyl. inte kan arbetsplaceras i öppna marknaden och som på grund av sina handikapp heller inte kan hänvisas till beredskapsarbete. För denna grupp har de senaste åren i ökad utsträckning anordnats s. k. skyddad sysselsättning. Det är arbetsförmedlingens sak att sörja för att sådana handikappade placeras i för dem särskilt tillrättalagda arbeten.

I lägen kännetecknade av brist på arbetskraft skall arbetsförmedlingen söka aktivera de arbetskraftsresurser som finns i samhället. Denna verksamhet har — bortsett från de arbetslösa — framför allt tagit sikte på hemarbetande kvinnor, partiellt arbetsföra och äldre arbetskraft. Försök att ordna sysselsättning för dessa kategorier pågår ständigt, men det är naturligt, att arbetet härmed intensifieras då förutsättningarna att nå resultat förbättras till följd av hög efterfrågan på arbetskraft.

I arbetsförmedlingens arbetsuppgifter ingår också att anskaffa och förmedla platser *dels* till studerande som i anslutning till sin teoretiska utbildning måste eller själva önskar förvärva praktik från en arbetsplats, *dels* för den praktiska yrkesorienteringen inom grundskolans ram. Denna verksamhet är i främsta rummet utbildningsmässigt motiverad, men det är tydligt att åtminstone den förstnämnda delen av verksamheten också har arbetsmarknadspolitisk betydelse genom att den medverkar till att tillgodose behov av arbetskraft hos praktikgivarna.

Bland specialuppgifter, som åvilar arbetsförmedlingen och som har ett direkt samband med den förmedlande verksamheten, märkes framför allt den tidigare nämnda yrkesvägledningen samt den likaledes förut nämnda arbetsvården för partiellt arbetsföra.

Yrkesvägledningens tjänstemän bistår rådsökande vid val av yrkesutbildning och anställning. Tidigare utgjordes de rådsökande huvudsakligen av skolungdomar och ungdomar som just slutat skolan. Under senare år har inslaget av äldre rådsökande ökat betydligt, bl. a. som en följd av den kraftigt utbyggda omskolnings- och fortbildningsverksamheten. Under år 1963, då cirka 60 000 personer vände sig till yrkesvägledningen, var sålunda 46 procent av de rådsökande över 20 år. I arbetsuppgifterna ingår också yrkesvägledning i vissa högre skolor m. m. Denna yrkesvägledning meddelas främst i form av yrkes- och arbetsmarknadsorienterande lektioner och föredrag. Yrkesvägledningen har i sitt arbete möjligheter att vid behov anlita medicinska och psykotekniska experter.

Huvuduppgiften för arbetsvården består i att jämna vägen för arbetsplacering av partiellt arbetsföra, för vilka handikappen är av sådan art eller sådan styrka, att den allmänna arbetsförmedlingen inte utan särskilda åtgärder kan åstadkomma lämpliga arbetsanvisningar. Arbetsvården har att i detta syfte verkställa och föranstalta om de utredningar och åtgärder som kan erfordras i de enskilda fallen. Arbetsvården har därvid möjlighet att utnyttja medicinsk och annan expertis.

Sedan sjömanshusorganisationen den 1 juli 1961 inordnats i arbetsförmedlingen, handhar förmedlingen i viss utsträckning också mönstring på fartyg samt därmed förenade göromål.

Organisation, personal m. m.

Den nuvarande arbetsförmedlingsorganisationen bygger på den grund som lades genom ett riksdagsbeslut år 1947. Detta beslut innebar, att den år 1940 inrättade statens arbetsmarknadskommission ersattes av arbetsmarknadsstyrelsen, att de — likaledes år 1940 — provisoriskt inrättade länsarbetsnämnderna permanentades och att det tillfälliga förstatligandet av den offentliga arbetsförmedlingen, som också beslöts år 1940, blev definitivt. Den år 1947 beslutade organisationen trädde i verksamhet den 1 januari 1948. Arbetsförmedlingen har därefter i början på 1950-talet varit föremål för översyn genom en statlig utredning, 1950 års arbetsförmedlingsutredning. Resultatet av denna utredning blev bl. a., att förmedlingen nedrustades i vissa avseenden och att ett inte oväsentligt antal tjänster inom arbetsförmedlingen drogs in. Därefter har förmedlingen på nytt rustats upp, senast genom beslut av 1962 och 1963 års riksdagar.

Tillsyn över och ledning av arbetsförmedlingen utövas av arbetsmarknadsstyrelsen. I länen handhas denna uppgift av länsarbetsnämnderna och i Stockholm av arbetsnämnden. Länsarbetsnämnderna som i de flesta fall har sitt säte i residensstäderna består av ordförande och fem ledamöter, som förordnas av Kungl. Maj:t efter förslag av chefen för arbetsmarknadsstyrelsen. De tre stora partsorganisationerna på arbetsmarknaden är representerade i länsarbetsnämnderna. Som verkställande tjänsteman finns hos varje länsarbetsnämnd en länsarbetsdirektör, som till sin hjälp har viss kanslipersonal.

Den egentliga arbetsförmedlingsorganisationen utgöres av huvudkontor, avdelningskontor, ortsombud och lokalombud. Antalet kontor och deras förläggning bestämmes av Kungl. Maj:t. Ombudsorganisationens utformning bestämmes av länsarbetsnämnderna inom ramen för till nämndernas disposition ställda medel.

Förmedlingsorganisationen bestod vid ingången av år 1964 av 25 huvudkontor,

234 avdelningskontor (därav 29 deltidskontor), 229 ortsombud och 193 lokalombud. Av avdelningskontoren är 15 tillfälligt inrättade.

Förmedlingsverksamheten vid huvudkontoren är uppdelad på ett varierande antal expeditioner, såsom för jordbruk, industri, byggnadsverksamhet, transport- och stuveriarbete, sjukvårdsarbete, husligt arbete o. s. v. Vid samtliga huvudkontor finns dessutom tjänstemannaförmedling. Vid några huvudkontor finns därutöver sjömansförmedling samt artist- och musikerförmedling. Vid alla huvudkontor är organiserade särskilda expeditioner för yrkesvägledning och arbetsvård för partiellt arbetsföra.

Avdelningskontor förekommer i de flesta städer, köpingar och större tätorter. Avdelningskontoren är indelade i klasser. Bestämmande för klasstillhörigheten är folkmängden i förmedlingsområdet, näringslivets struktur m. m. De största avdelningskontoren kan i fråga om arbetets uppdelning på expeditioner jämföras med huvudkontoren. Vid ingången av år 1964 fanns vid 17 avdelningskontor särskilda yrkesvägledningsexpeditioner, medan expeditioner för arbetsvård fanns anordnade vid 29 avdelningskontor. Antalet tjänstemän vid avdelningskontoren varierar. De flesta avdelningskontor är en- eller tvåmanskontor.

Arbetsförmedlingsorganisationens yttersta led utgöres av deltidsanställda ortsombud och lokalombud. Ortsombuden har fastställd expeditionstid, medan för lokalombuden inte finns någon bestämd expeditions- eller arbetstid. Ortsombud och lokalombud förekommer framför allt i glesbygder och småorter. Ombudens antal har sedan arbetsförmedlingens definitiva förstatligande minskat kraftigt.

Under de senaste åren har i stigande utsträckning anordnats s. k. ambulatorisk arbetsförmedling. Den ambulatoriska förmedlingen utgår från ett huvud- eller avdelningskontor och avser att fylla behovet av förmedlingsservice på sådana orter, där arbetsförmedlingen inte är representerad. Ambulatorisk förmedling förekommer för närvarande på cirka 100 orter, varav cirka hälften är belägna i Norrland.

Antalet heltidsanställda tjänstemän vid länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar uppgick vid ingången av år 1964 till 2 250. Personalens fördelning på verksamhetsgrenar framgår av följande sammanställning.

Verksamhetsgren	*Antal tjänstemän*
Arbetsförmedling	1 181
Därav allmän förmedling	930
tjänstemannaförmedling	161
sjömansförmedling	90
Yrkesvägledning	137
Arbetsvård	230
Länsarbetsnämndernas kanslier	456
Kontorsbiträden	246
Summa	2 250

Antalet orts- och lokalombud var, som förut sagts, 229 respektive 193. För meddelande av yrkesvägledning på grundskolans högstadium fanns 509 yrkesvalslärare. Yrkesvalslärarna är anställda inom skolan men fullgör därutöver mot arvode yrkesvägledande uppgifter inom arbetsförmedlingen. För meddelande av yrkesvägledning på orter med arbetsförmedling utan särskild yrkesvägledningsexpedition och utan yrkesvalslärare fanns till arbetsförmedlingen knutna 99 deltidsanställda s. k. kontaktmän.

Till varje länsarbetsnämnd finns knuten en läkare med uppgift att i fråga om de arbetssökande, som av arbetsförmedlingen remitteras till läkaren, avge utlåtande om de åtgärder som kan erfordras i de enskilda fallen.

Rekryteringen av personal till arbets-

förmedlingen sker som regel via årliga antagningar av aspiranter. Några villkor i fråga om formell kompetens gäller inte. Däremot fästes stort avseende vid personliga egenskaper och praktiskt förvärvade kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad. Rekryteringen av aspiranter till yrkesvägledningen sker huvudsakligen från grupper med pedagogisk, psykologisk eller samhällsvetenskaplig skolning. Av under åren 1961—1963 anställda yrkesvägledningsaspiranter hade sålunda drygt 30 procent akademisk examen, 45 procent socionomexamen och 5 procent folkskollärarexamen. Nyantagen personal med undantag av aspiranter till yrkesvägledningen inplaceras i lönegrad A 11. Efter 1 ½ år sker befordran till lönegrad A 13. För yrkesvägledningsaspiranter tillämpas reglerad befordringsgång omfattande lönegraderna 19 och 21. Lönegrad 21 uppnås efter 1 ½ år.

Rekryteringsprinciperna, förmedlingsarbetets speciella karaktär samt nödvändigheten av att snabbt och smidigt kunna anpassa arbetet efter växlande situationer på arbetsmarknaden har medfört behov av intern utbildning inom arbetsmarknadsverket. I fastare former bedriven central utbildning organiserades efter det definitiva förstatligandet år 1948. Därefter har årligen anordnats kurser av olika slag, såsom utbildningskurser för aspiranter (s. k. assistentkurser), allmänna fortbildningskurser samt fortbildningskurser för specialister inom arbetsförmedlingen m. m. Utbildningsverksamhetens utveckling från 1948 till 1963 framgår av tabell 3: 1.

Tabell 3:1. Utbildningsverksamhetens omfattning 1948 och 1963.

Kursens art	Kursens längd, dagar	Antal deltagare	Antal utbildningsdagar
År 1948			
Kurs för yrkesvägledare	10	90	900
Allmän studiekurs	10	80	800
Summa	—	—	1 700
År 1963			
Assistentkurser. Grundläggande teoretiska kurser för aspiranter inom arbetsförmedlingen/yrkesvägledningen	36	180	6 480
Kurser i arbetsvårdsfrågor. Påbyggnadskurser för tjänstemän inom arbetsvården	21	55	1 155
Kurs i yrkesvägledning. Påbyggnadskurs för amanuenser m. fl. inom yrkesvägledning/ungdomsförmedling	54	22	1 188
Kurs i tjänstemannaförmedlingsfrågor. Fortbildning av befattningshavare inom tjänstemannaförmedlingen	5	30	150
Kurs för befattningshavare vid sjömanshus och sjömansförmedlingar	6	69	414
Kurs för befattningshavare på vårdexpeditioner. Specialkurs för utbildning av sjuksköterskeförmedlare	4	24	96
Kurser i aktuella skogsfrågor. Informationskurser för krets- och kontorsföreståndare m. fl. inom glesbygdsförmedlingen	4	55	220
Instruktionsdagar ang. akademiska utbildningsvägar (Lund och Uppsala). Information till yrkesvägledare i samtliga län	4	50	200
Kurser för personal vid styrelsens arbetsplatser för specialhänvisad arbetskraft	6	24	144
Summa	—	—	10 047

De för förmedlingsaspiranterna avsedda assistentkurserna omfattar sex veckor. De innefattar utbildning i arbetsmarknadspolitik med arbetsförmedling, ekonomisk geografi, socialpolitik, arbetsmarknadens organisations- och rättsväsen samt psykologiska grundfrågor. De fyra sista veckorna ägnas helt åt arbetsmarknadspolitik och arbetsförmedling. Utbildningen i arbetsförmedling sker delvis genom tillämpningsövningar. Assistentkurs genomgås vanligtvis åtta à tio månader efter antagning till aspirant.

Den centralt anordnade utbildningen handhas av två till arbetsmarknadsstyrelsen knutna tjänstemän. Utbildningsanslaget påfördes budgetåret 1963/64 550 000 kronor.

Arbetsförmedlingsverksamhetens omfattning

I tabell 3: 2 redovisas omfattningen av arbetsförmedlingens verksamhet åren 1953—1962. Det framgår av sammanställningen att den totala platstillsättningen sjunkit betydligt under perioden. Mellan periodens första och sista år gick antalet tillsatta platser ned med 12 procent. En blick på de olika näringsgrenarna visar att nedgång i platstillsättningen noterats för flertalet av dem. Ökad platstillsättning noteras endast för näringsgrenarna industri och hantverk, förvaltning och fria yrken samt hälso- och sjukvård. Uppgången är markant för näringsgrenen förvaltning och fria yrken, där antalet tillsatta platser stigit med drygt 30 procent. Uppgången hänför sig främst till gruppen undervisning.

Variationen i platstillsättningen mellan olika år beror i betydande utsträckning på förändringar i konjunkturen. Nedgången från 1 005 000 tillsatta platser år 1953 till 879 000 år 1962 kan dock inte förklaras med att konjunkturläget skulle ha varit sämre år 1962 än 1953. Nedgången synes i stället i stor utsträckning sammanhänga med de strukturella förändringar som ägt rum inom näringslivet under perioden. Dessa förändringar har bl. a. inneburit, att sektorer av

Tabell 3:2. Arbetsförmedlingsverksamheten åren 1953—1962.

	År									
	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Tillsatta platser (1 000-tal)										
Jordbruk och skogsbruk	70	80	63	63	59	55	55	53	50	43
Industri och hantverk	98	117	117	99	93	80	101	117	115	106
Byggnadsverksamhet	128	117	112	116	112	115	109	100	95	96
Samfärdsel	180	185	215	213	171	157	170	162	137	146
Handel	137	139	146	132	125	117	128	143	145	135
Förvaltning och fria yrken	83	86	82	81	83	79	85	91	99	109
Hälso- och sjukvård	20	24	25	22	21	21	22	22	22	23
Husligt arbete	162	153	148	142	139	137	135	129	119	111
Genomgående yrken	96	108	121	96	86	94	97	101	89	92
Annat arbete	31	29	22	27	26	20	18	24	17	18
Summa	1 005	1 038	1 051	991	915	875	920	942	888	879
Därav i samverkan mellan olika arbetsförmedlingar	77	87	69	64	59	51	59	71	71	66
Lediga platser (1 000-tal)	1 175	1 238	1 244	1 174	1 075	1 013	1 084	1 167	1 126	1 103
Arbetssökande personer (1 000-tal)	660	679	684	718	696	714	716	716	717	744

näringslivet med jämförelsevis jämn sysselsättning och relativt sett låg omsättning på arbetskraft expanderat och dragit till sig arbetskraft från sektorer med tidigare mindre jämn sysselsättning och till följd härav hög omsättning på arbetskraft. På samma gång har inom dessa senare sektorer konkurrensen om arbetskraften framtvingat åtgärder för åstadkommande av jämnare sysselsättning för den kvarvarande arbetskraften. Vissa delar av näringslivet med förut omfattande behov av tillfällig arbetskraft har samtidigt genom den fortgående mekaniseringen blivit mindre beroende av sådan arbetskraft med påföljd att tidigare toppar i sysselsättningen väsentligt reducerats. Vidare har under tioårsperioden sysselsättningen inom husligt arbete fortsatt att minska i snabbt tempo. Därtill kommer att successiva uppmjukningar i den tidigare gällande byggnadsregleringen medfört att rekrytering av arbetskraft till byggnadsverksamheten efter hand i ökad utsträckning kommit att ske utan medverkan av arbetsförmedlingen, som — då byggnadsregleringen var som strängast — regelmässigt skulle anvisa så gott som all arbetskraft till de delar av byggnadsverksamheten, som omfattades av regleringen. Allt detta har fått till följd att platstillsättningen minskat mer eller mindre starkt inom yrkesgrupper som tidigare vägde tungt i arbetsförmedlingsstatistiken.

Antalet lediga platser har under den här ifrågavarande perioden minskat med 6 procent eller från 1 175 000 år 1953 till 1 103 000 år 1962. En jämförelse mellan de tre första åren av 1950-talet och motsvarande år under 1960-talet visar — om ingen korrektion göres för konjunkturella förändringar — en nedgång i antalet lediga platser med 19 procent. Beträffande bakgrunden till dessa förändringar hänvisas till vad som ovan sagts om tillsättningsresultatet.

De arbetssökande personernas antal har ökat betydligt under perioden. Mellan periodens första och sista år uppgick ökningen till 13 procent. Uppgången i antalet arbetssökande personer beror i stor utsträckning på ökad tillströmning av sökande till tjänstemannaförmedlingen. En grupp som ökat väsentligt under perioden är de ferie-arbetssökande.

Ur tabell 3: 2 kan utläsas, att förhållandet mellan antalet lediganmälda platser och antalet tillsatta platser försämrats inte obetydligt mellan de första och sista åren av tioårsperioden. Under det att åren 1953—1955 genomsnittligt inemot 85 procent av de lediganmälda platserna tillsattes, var den genomsnittliga tillsättningsprocenten åren 1960—1962 inte högre än 80. Nedgången synes främst sammanhänga med att sysselsättningsgraden var högre åren 1960—1962 än 1953—1955. Detta leder i ett samhälle med hög sysselsättning med nödvändighet till en lägre tillsättningsandel. Ju närmare man kommer den punkt, där arbetskraftsresurserna är helt eller i det närmaste helt ianspråktagna, desto svårare blir det uppenbarligen att finna arbetskraft till de lediganmälda platserna.

Antalet i samverkan mellan olika arbetsförmedlingar tillsatta platser har ävenledes minskat under perioden. Detta kan synas anmärkningsvärt med hänsyn till den aktivitet som utvecklats under senare år i syfte att underlätta och främja den geografiska rörligheten hos arbetskraften. Det bör emellertid framhållas, att den interlokala verksamheten i inte obetydlig mån skiftat karaktär under loppet av de senaste tio åren. Medan de interlokalt förmedlade platserna i början av 1950-talet i stor utsträckning avsåg arbete av tillfällig

natur och alltså till denna del inte föranledde någon mer definitiv omflyttning av arbetskraft, är inslaget av sådan omflyttning i dag större. Här har alltså skett en kvalitetsförskjutning i den interlokala verksamheten, som innebär att denna verksamhet väger tyngre nu än för ett decennium sedan. Det bör även framhållas, att de interlokalt förmedlade platsernas andel av hela antalet tillsatta platser var praktiskt taget detsamma under åren 1960—1962 som 1953—1955.

Med den fortgående stegringen av utbildningsnivån och anspråken på yrkeskvalifikationer inom näringslivet har följt ökade krav på kvalitet i förmedlingsarbetet. Tillsättning av platser för vilka fordras yrkeskunnighet förutsätter givetvis en mer kvalifikations- och tidskrävande arbetsinsats från förmedlingens sida än ett rutinmässigt anvisande av arbetslösa till mer eller mindre tillfälliga anställningar med okvalificerade arbetsuppgifter. Den utbyggnad av förmedlingsorganisationen som ägt rum under perioden har till stor del gått ut på att möta de ökade anspråken på kvalitet i platstillsättningen.

Den statistiska minskningen i antalet genom arbetsförmedlingen tillsatta platser får inte fattas såsom ett uttryck för minskad effektivitet i förmedlingsverksamheten. Den är i stället en annan sida av den utjämning och stabilisering av förhållandena på den svenska arbetsmarknaden som ägt rum under efterkrigstiden. Under den första delen av denna period var både arbetslöshet och arbetskraftsbrist i regel betydligt större än under senare år. Ett sådant läge ger upphov till en relativt omfattande arbetskraftsomsättning, inklusive en inte önskvärd överrörlighet. Bl. a. genom förmedlingens egen verksamhet har så småningom en alltmer detaljerad utjämning kommit till stånd.

Kostnaderna för arbetsförmedlingsorganisationen

De sammanlagda kostnaderna för den offentliga arbetsförmedlingen och sjömanshusen, som enligt vad som förut sagts den 1 juli 1961 inordnades i arbetsförmedlingen, uppgick budgetåret 1963/64 till 66,5 miljoner kronor. Av dessa kostnader avsåg som framgår av följande sammanställning 53,4 miljoner kronor avlöningar och arvoden, medan återstoden, 13,1 miljoner kronor, hänförde sig till utgifter under omkostnadsanslaget. Det bör framhållas, att dessa kostnader gäller såväl arbetsförmedlingen med den därtill knutna yrkesvägledningen och arbetsvården som länsarbetsnämndernas kanslier. För budgetåret 1953/54 uppgick de sammanlagda kostnaderna för arbetsförmedlingsorganisationen, exklusive sjömanshusen, till 24,2 miljoner kronor, varav 19,4 miljoner kronor avlöningar och 4,8 miljoner kronor omkostnader.

Kostnader för den offentliga arbetsförmedlingen och sjömanshusen budgetåret 1963/64 (bokförda kostnader)

Utgiftsslag	*1 000-tal kronor*
Avlöningar	
Avlöningar till ordinarie tjänstemän	15 065
Avlöningar och arvoden till tillfällig personal	9 080
Avlöningar till övrig icke-ordinarie personal	27 630
Yrkesvalslärare	1 668
Summa	53 443
Omkostnader	
Reseersättningar och kostnader för tjänstebilar	1 995
Lokalkostnader för den offentliga arbetsförmedlingen och sjömanshusen	4 876
Sjukvårdskostnader och expenser	5 724
Utbildnings- och instruktionsverksamhet	550
Summa	13 145
Summa summarum	66 588

Överväganden och förslag

Arbetsförmedlingen och arbetskraftens rörlighet

Att underlätta och befrämja en rationell geografisk och yrkesmässig rörlighet hos arbetskraften har efter hand kommit att framstå som en av arbetsmarknadspolitikens mest centrala uppgifter. Uppgiften är central inte bara med hänsyn till det angelägna i att utan dröjsmål möta förändringar i näringslivets behov av arbetskraft och att snabbt hjälpa enskilda arbetssökande till lämpliga arbeten. Den är central också därför att denna rörlighet är en av förutsättningarna för att den fulla sysselsättningen skall kunna vidmakthållas med samtidigt bibehållande av stabilt penningvärde och hög framstegstakt.

Det viktigaste instrumentet när det gäller att underlätta arbetskraftens rörlighet är en arbetsförmedling, som väl täcker arbetsmarknaden geografiskt och yrkesmässigt och som därjämte även i övrigt besitter erforderliga resurser. Om brister föreligger i något av dessa avseenden, blir inte arbetsförmedlingen den mötesplats som den är avsedd att vara för arbetsgivare, som efterfrågar arbetskraft, och arbetstagare, som söker arbete. Följden härav kan bli att den önskvärda anpassningen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft tar längre tid i anspråk än nödvändigt till skada både för den enskilde och för samhället. Utredningen vill därför redan här understryka vikten av att arbetsförmedlingen är så dimensionerad och besitter sådan effektivitet, att den kan säkra den erforderliga anpassningen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft inom näringslivets olika områden.

Arbetsförmedlingen och de rörlighetsfrämjande medlen. Arbetsförmedlingens förmåga att aktivt medverka till undanröjande av olika hinder för arbetskraftens anpassning till de fortgående förändringarna i näringslivet är en helt annan nu än för bara några år sedan. Arbetsförmedlingen har i dag i sin hand ett flertal medel, varigenom arbetskraftens geografiska flyttning kan underlättas. Tillkomsten av dessa medel har väsentligt vidgat arbetsförmedlingens aktionsradie. Arbetslöshet som förut inte kunde bringas ur världen på annat sätt än genom anordnande av beredskapsarbeten kan nu hävas genom att de arbetslösa får hjälp till flyttning och etablering på den nya arbetsorten. För att omställningsrörelserna på arbetsmarknaden skall kunna ske ännu snabbare än i dag behöver emellertid arbetsförmedlingens interlokala arbete effektiviseras. I detta syfte föreslås i kap. 5 och 7, att arbetsförmedlingen skall i sin hand få än bättre möjligheter att angripa ekonomiskt betingade hinder för arbetskraftens geografiska rörlighet, något som dock samtidigt kommer att medföra ökad arbetsbelastning för förmedlingen.

Frånvaron av efterfrågade yrkeskunskaper hos de arbetssökande har tidigare varit ett av de allvarligaste hindren för utjämning på arbetsmarknaden. Den utbildningsverksamhet för arbetslösa, som på allvar började byggas ut under konjunkturavmattningen åren 1957—1959 och som för närvarande medger omskolning och fortbildning av cirka 30 000 personer per år, har emellertid medfört, att arbetsförmedlingen numera kan effektivare än tidigare medverka till arbetskraftens yrkesmässiga anpassning till arbetskraftsefterfrågan. Som framgår av kap. 4 erfordras dock enligt utredningens uppfattning ännu bättre möjligheter för arbetsförmedlingen att verka på detta område. Om utredningens förslag till förbättrande av dessa möjligheter förverkligas, kommer det

att innebära att anspråken på arbetsförmedlingen ökar.

Arbetsförmedlingens aktiveringsuppgifter. Enbart förbättrad rörlighet är i ett samhälle med snabbt expanderande näringsliv men med begränsade arbetskraftsresurser inte nog. Det krävs jämsides härmed åtgärder för att bringa upp sysselsättningsgraden. Arbetsförmedlingen har på den punkten fått en allt viktigare uppgift att fylla, och denna uppgift kommer att växa i betydelse framöver. Arbetsförmedlingens arbete med att öka sysselsättningsgraden kommer liksom hittills att i huvudsak få inriktas på åtgärder ägnade att i produktionen infoga hemarbetande kvinnor, som önskar förvärvsarbete, samt partiellt arbetsföra och äldre arbetskraft. Redan nu utvecklas en omfattande aktivitet till förmån för dessa grupper. I arbetet härmed möts dock arbetsförmedlingen av vissa svårigheter. Svårigheterna betingas delvis av bristande resurser inom andra delar av samhällsverksamheten. Men det är också svårigheter sammanhängande med fördomar av olika slag hos såväl arbetsgivare som arbetstagare. De förra svårigheterna kan arbetsförmedlingen inte göra mycket åt utom att peka på dem och yrka på åtgärder för att minska deras styrka. De senare däremot kan arbetsförmedlingen i stor utsträckning övervinna genom upplysningsverksamhet. Det är angeläget att ytterligare ansträngningar göres på detta område för att säkra här ifrågavarande gruppers möjligheter och rätt till arbete. Därigenom skulle också en fortsatt expansion inom näringslivet underlättas. I kapitel 14, 15 och 16 föreslås åtgärder ägnade att effektivisera denna del av förmedlingens arbete. Ökade ansträngningar erfordras också — som framhålles i kap. 13 och kap. 18 — för att reducera säsongarbetslösheten på arbetsmarknaden. Säsongarbetslösheten har visserligen minskat under efterkrigstiden, men alltjämt förloras varje år ett mycket stort antal dagsverken till följd av säsongväxlingarna.

Arbetsförmedlingen och arbetslöshetsförsäkringen. Medlem i erkänd arbetslöshetskassa som vid arbetslöshet begär ersättning från arbetslöshetskassan är skyldig att förete intyg om att han sökt arbete hos arbetsförmedlingen. Antalet medlemmar i de erkända arbetslöshetskassorna har allt sedan deras tillkomst år 1935 befunnit sig i oavbrutet stigande. Detta har fått till följd att vid arbetslöshet en stigande andel av de arbetslösa vänder sig till arbetsförmedlingen för att söka arbete. Denna utveckling kan väntas fortsätta. Kassornas medlemsantal ökar forfarande, om också mindre snabbt nu än tidigare.

Praktikförmedling. Enligt en nyligen av arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med representanter för utbildningsmyndigheterna, arbetsmarknadsparterna och de studerande gjord utredning har praktikförmedlingsbehovet vuxit kraftigt under senare år. Olika faktorer såsom ökad utbildningskapacitet på de praktikkrävande utbildningsvägarna, stigande praktikintresse inom utbildningsområden, där krav på praktik nu inte föreligger, ändrade utbildningskrav m. m. talar för att behovet av praktikförmedlingsåtgärder kommer att fortsätta att växa. Detsamma gäller beträffande förmedlingsbehovet för den praktiska yrkesorienteringen inom grundskolans ram. Med hänsyn till den betydelse, som från arbetsmarknadspolitisk synpunkt måste tillmätas praktikarbetet och den praktiska yrkesorienteringen, fäster arbetsmarknadsutredningen stor vikt vid att arbetsförmedlingen får re-

surser, som svarar mot de anspråk som kommer att ställas på den i dessa avseenden.

Arbetsförmedlingen och de sysselsättningsskapande åtgärderna. Som i skilda sammanhang i detta betänkande påpekas krävs i samband med dämpningar i konjunkturen sysselsättningsskapande åtgärder av olika slag. Behovet av sådana åtgärder måste primärt bedömas av arbetsförmedlingen, som också har att meddela arbetsanvisningar till arbetslösa med behov av stöd i denna form. Ambitionerna att på denna väg stödja arbetslösa har ökat under senare år. Samtidigt har dock de sysselsättningsskapande åtgärderna efter hand differentierats. De utgöres sålunda inte längre enbart av beredskapsarbeten. Under konjunkturdämpningarna åren 1957—1959 samt 1962—1963 insattes i relativt stor utsträckning även en ökning av övriga offentliga investeringar av byggnads- och anläggningskaraktär på samma gång som de privata investeringarna stimulerades genom investeringsfondernas frisläppande och genom att ökade lånemedel ställdes till förfogande för bostadsbyggande. Också industribeställningar prövades. Tillkomsten av en del av dessa medel har underlättat arbetsförmedlingens arbete genom att de medfört förbättrade möjligheter både att bereda de arbetslösa sysselsättning inom deras ordinarie arbetsområden och att förhindra uppkomsten av arbetslöshet. Ytterligare steg i denna riktning föreslås av utredningen. En föreslagen mer konsekvent genomförd angelägenhets- och lönsamhetsprövning vid val av beredskapsobjekt — då behov uppstår att vidta sysselsättningsskapande åtgärder — innebär å andra sidan större anspråk på arbetsförmedlingen, eftersom en sådan ordning kan beräknas resultera i minskade möjligheter att hjälpa arbetslösa till beredskapsarbete på eller i närheten av hemorten.

Arbetsförmedlingen och den utländska arbetskraften. I ett konjunkturläge kännetecknat av brist på arbetskraft blir arbetsförmedlingens uppgift att genom brett upplagda rekryteringsaktioner, riktade mot inte alls eller endast ofullständigt utnyttjade arbetskraftsresurser, bidraga till att bristen på arbetskraft reduceras. I ett läge av detta slag kan arbetsförmedlingen dessutom behöva inrikta sina rekryteringsaktioner mot andra länder. Visserligen kan vår arbetsmarknad liksom hittills under högkonjunkturer förmodas komma att utöva en viss dragningskraft på arbetskraft utifrån. Det är emellertid inte osannolikt att denna dragningskraft efter hand kommer att avta i styrka. Enligt utredningens mening bör därför möjligheter finnas för arbetsmarknadsorganen att efter samråd med berörda arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer snabbt sätta in rekryteringsaktioner i länder med överskott på arbetskraft. Denna fråga behandlas närmare i kapitel 17.

Arbetsförmedlingens servicefunktion. Tidigare inskränkte sig arbetsförmedlingens insatser i de enskilda fallen ofta till arbetslöshetsmarkering och — då detta var möjligt — meddelande av arbetsanvisningar. Numera innefattar handläggningen av förmedlingsärenden åtskilligt mer. Information och analys av de sökandes situation samt undanröjande av hinder för rationella arbetsplaceringar ingår i dag i stor utsträckning som led i handläggningen av de enskilda ärendena. En fortsatt utveckling av förmedlingsarbetet efter dessa linjer är angelägen. Det torde dessutom finnas skäl att räkna med en successivt ökad tillströmning av sökande till arbetsför-

medlingen. Allt efter som kännedomen om förmedlingsorganens servicemöjligheter gentemot arbetsgivare och arbetstagare sprider sig, kan det nämligen förmodas resultera i stegrat intresse att ta arbetsförmedlingens tjänster i anspråk. Detta i förening med de stegrade anspråk i övrigt, som — enligt vad som förut antytts — kan motses under de kommande åren för med sig krav på större resurser. *Med hänsyn till vikten av en smidig arbetsmarknadsfunktion och arbetsförmedlingens betydelse härför är det enligt utredningens mening angeläget, att dessa krav tillgodoses i den takt som de ger sig till känna.* Detta kommer utan tvivel att föranleda ökade kostnader för arbetsförmedlingsverksamheten. Men i stället kan samhällets kostnader för andra arbetsmarknadspolitiska aktiviteter förväntas minska, eftersom en förbättrad arbetsmarknadsfunktion bör få till följd minskade utgifter för sysselsättningsskapande åtgärder, åtminstone vid oförändrad ambitionsgrad i fråga om dylika åtgärder. Till detta bör läggas att en snabb och smidig anpassning av arbetskraften till förhållandena på den öppna marknaden också ger betydande samhällsekonomiska vinster. Samtidigt främjas den enskildes trygghet. Man bör därför enligt utredningens mening inte av statsfinansiella skäl avstå från en anpassning av arbetsförmedlingsorganisationen till arbetsmarknadspolitikens krav. Kostnaderna för arbetsförmedlingen är i hög grad produktiva kostnader.

Förmedlingsorganisationens anpassning till det arbetsmarknadspolitiska läget

Det är av stor betydelse, att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vidtagas snabbt. Det gäller både i nedgångs- och uppgångstider. Om den organisation som har att vidta åtgärderna inte motsvarar de krav som ställes på den måste den därför utan tidsutdräkt kunna anpassas efter dessa krav. Man löper annars risk att åtgärderna inte kan sättas in med tillräcklig snabbhet och effektivitet, något som kan få till följd att arbetsmarknaden mer eller mindre går ur kontroll med därav följande behov av kanske långtgående ekonomiskpolitiska ingripanden. För närvarande gäller den ordningen, att arbetsmarknadsverket anslagsmässigt sett har större frihet när det gäller att lokalt eller temporärt med kort varsel sätta in sysselsättningsskapande åtgärder, t. ex. beredskapsarbeten, än när det gäller att på motsvarande sätt förstärka förmedlingsorganisationen i syfte att intensifiera strävandena att åstadkomma av arbetsmarknadsförhållandena motiverade omställningar av arbetskraft. Ett sådant förhållande kan bli till förfång för vad som måste betraktas som en av huvudlinjerna i arbetsmarknadspolitiken, nämligen arbetskraftens anpassning till förändringar inom näringslivet. *Det vore därför önskvärt att arbetsmarknadsstyrelsen fick möjligheter att i extraordinära arbetsmarknadssituationer, som nödvändiggör en tillfällig ökning av arbetsförmedlingspersonalen för speciella ändamål, inom av statsmakterna angivna gränser utnyttja till styrelsens disposition stående sakanslag.* Härigenom skulle organisationen utan längre tidsutdräkt än vad som är oundgängligen nödvändigt kunna anpassas efter lägets krav och garantier erhållas för de beslutade åtgärdernas snabba insättande. En ordning av här antytt slag kan motiveras med att en intensifiering av förmedlingsarbetet kan onödiggöra åtgärder av annat slag, t. ex. startande av beredskapsarbeten. Som en följd av vad utredningen här föreslagit bör ur avlöningsstaten för arbetsförmedlingen utgå den förslagsvis beräknade anslagspos-

ten Avlöningar till tillfällig personal. Nu anställd personal med avlöning från denna anslagspost bör — med hänsyn till att denna personal till den alldeles övervägande delen är anställd för uppgifter av permanent karaktär — från och med tidpunkt, som beslutas av statsmakterna, avlönas från anslagsposten Avlöningar till övrig icke-ordinarie personal, vilken anslagspost således behöver uppräknas i motsvarande grad.

Om sålunda den totala omfattningen av arbetsförmedlingens organisation fortlöpande och snabbt behöver kunna anpassas till den arbetsmarknadspolitik, som man är överens om att föra, är det tydligt att förhållandena på arbetsmarknaden ofta växlar mellan olika delar av landet. Påfrestningar på organisationen inom en viss del av landet måste kunna mötas med omdisponering av resurser från delar av landet utan sådana påfrestningar. Det är på grund härav väsentligt att både personal- och andra resurser har en rörlighet, som möjliggör snabba omdisponeringar. Det är därför angeläget, att arbetsmarknadsstyrelsen i sin hand har möjligheter att vidta sådana omdisponeringar av personalen, som den aktuella situationen kräver. Enligt vad utredningen inhämtat har under senare år tillfälliga omdisponeringar gjorts för att möta trängande behov i vissa delar av landet. Dock har sådana omdisponeringar hittills skett i ganska ringa omfattning. Den arbetsmarknadsmässiga effekten har därför blivit jämförelsevis obetydlig. Till en del synes den ringa omfattningen ha berott på att de länsarbetsnämnder som skulle avstått personal — i regel länsarbetsnämnder i län med brist på arbetskraft — av olika skäl visat sig obenägna härtill. Med hänsyn till vikten av att inte bara avveckla arbetslöshet utan också att fylla vakanser inom näringslivet finner utredningen en sådan inställning svårförståelig, och utredningen utgår från att arbetsmarknadsstyrelsen i fortsättningen skall i större utsträckning än hittills verka för att erforderliga omdisponeringar kommer till stånd. Detta förutsätter emellertid tillgång till medel för bl. a. resekostnader och för traktamenten. *Även sådana kostnader borde i lägen med snabbt behov av mer omfattande omflyttningar av personal få inom vissa gränser bestridas från till arbetsmarknadsstyrelsens disposition stående sakanslag.*

Arbetsförmedlingens andel av arbetskraftsomsättningen

En grundläggande förutsättning för att arbetsförmedlingen tillfredsställande skall kunna fullgöra sin huvuduppgift att åstadkomma utjämning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft är uppenbarligen att arbetsförmedlingens andel i den totala arbetskraftsomsättningen är tillräckligt stor. Det finns inga aktuella uppgifter om hur stor arbetsförmedlingens andel är i denna omsättning. Det framstår emellertid som klart att omsättningsandelen för en del sektorer av arbetsmarknaden är otillräcklig. Vissa delar av tjänstemännens arbetsmarknad utgör sådana sektorer. Tjänstemannaförmedlingen upprustades visserligen så sent som år 1962. Den upprustning som då kom till stånd innebar att tidigare eftersläpning i stort sett inhämtades. Därefter har emellertid arbetsvolymen fortsatt att öka. Tjänstemännens andel av det totala antalet förvärvsarbetande ökar stadigt. Samtidigt växer snabbt antalet personer med längre utbildning. Det har beräknats att omfattningen av examinationen på studentexamensnivå vid slutet av 1960-talet kommer att vara dubbelt så stor som vid decenniets början. Examinatio-

nen på universitetsnivå beräknas samtidigt öka med cirka 160 procent. Arbetsförmedlingens resurser inom tjänstemannasektorn bör fortlöpande anpassas till denna utveckling. Om inte en sådan anpassning av resurserna kommer till stånd, måste man räkna med att den offentliga arbetsförmedlingen så småningom inte kommer att kunna fylla sina uppgifter inom denna sektor.

Även vad gäller övriga förmedlingssektorer är det enligt utredningens mening angeläget att se till, att arbetsförmedlingens ställning inte försvagas. Behovet av intensifierade insatser för bl. a. de handikappade, den äldre arbetskraften och de hemarbetande kvinnorna synes dessutom motivera en viss ökning av omsättningsandelen. *Utredningen föreslår, att förutsättningar skapas för att möjliggöra en sådan ökning av arbetsförmedlingens omsättningsandel.*

Förmedlingsarbetets kvalitet

Som inledningsvis nämnts har arbetsförmedlingen i sitt arbete att tillse, att arbetsgivarna anvisas bästa möjliga arbetskraft och de arbetssökande det arbete, för vilket de bäst lämpar sig. Utredningen fäster stor vikt vid att arbetsförmedlingen har sådana personella resurser att dessa riktlinjer för förmedlingsarbetet strikt kan iakttagas. Det är ett villkor för att arbetsförmedlingen skall kunna skapa och vidmakthålla förtroende för sin verksamhet hos arbetsgivare och arbetstagare. Därtill kommer att riktiga arbetsplaceringar för arbetskraftens del utgör ett villkor för trivsel i arbetet och därmed för en mot anlag och yrkeskunskaper svarande arbetsprestation. Genom riktiga arbetsplaceringar kan arbetsförmedlingen dessutom nedbringa den inte önskvärda delen av rörligheten på arbetsmarknaden, den del nämligen som sammanhänger med dålig anpassning till arbete och arbetsliv. Att därav föranledd rörlighet begränsas är av intresse ur såväl sociala som samhällsekonomiska aspekter.

Riktiga arbetsanvisningar förutsätter, att arbetsförmedlingen kan ägna varje särskilt förmedlingsärende så mycket arbete och intresse som omständigheterna i det enskilda fallet kräver. Det måste ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna att vaka över att så sker. Detta är inte bara en fråga om att se till att förmedlingens personalresurser är tillräckliga och att personalen kvalitetsmässigt motsvarar de krav som måste få ställas på den. Det är också en fråga om att bevaka att de hjälpmedel förmedlingen förfogar över kommer till effektiv användning. För att detta skall säkras bör sådana arbetsrutiner införas att garantier skapas för att varje enskilt förmedlingsärende blir så allsidigt belyst som möjligt och de vägar prövade som det enskilda fallet ger anledning till. I detta sammanhang vill utredningen framhålla, att arbetsmetodiken är av stor betydelse för såväl effektiviteten som kvaliteten i förmedlingsarbetet. Utredningen hälsar därför med tillfredsställelse att denna nu skall bli föremål för undersökning i samband med den översyn av arbetsmarknadsverkets organisation som skall utföras genom statskontorets försorg.

Yrkesvägledning

Resultatet av förmedlingsarbetet i det enskilda fallet skulle säkerligen kunna förbättras om förmedlingsåtgärderna i större utsträckning än som nu är fallet innefattade yrkesvägledning och psykotekniska anlagsprov. Med yrkesvägledning avser utredningen här en analys av den sökandes situation och personliga förutsättningar samt anvisande av vägar för en långsiktig lösning av hans

sysselsättningsproblem. Utredningen menar inte att insatser av detta slag skulle utgöra ett normalt led i handläggningen av varje enskilt förmedlingsärende. De får givetvis förbehållas fall där de utgör ett villkor för presterande av lämpliga arbetsanvisningar. Det är emellertid tydligt att frekvensen av sådana fall håller på att öka — och detta av flera orsaker. En orsak är strukturförändringarna inom näringslivet med därav följande behov av yrkesbyten hos arbetskraften. En annan orsak är att arbetslivet inom många yrkesområden i vissa avseenden efter hand kommit att ställa ökade krav på arbetskraften, något som fått till följd stegrat behov av yrkesbyten av personliga skäl. Till detta kommer de intensifierade ansträngningarna hos samhället att i arbetslivet inpassa hemarbetande kvinnor, äldre arbetskraft och handikappade personer. Även den omständigheten, att arbetsförmedlingen under senare år fått i sin hand avsevärt förbättrade möjligheter att medverka till utbildning och omskolning, har medfört stegrat behov av yrkesvägledande insatser och psykotekniska anlagsprov för vuxna.

För att här framförda önskemål om ökade yrkesvägledande insatser skall kunna förverkligas, erfordras en utbyggnad av yrkesvägledningsorganisationen. Utbyggnaden bör ta sikte på såväl att förstärka nuvarande yrkesvägledningsexpeditioner som att anordna sådana vid en del av de kretskontor, vid vilka sådana expeditioner inte finns inrättade, för närvarande ett 80-tal. Åtskilliga av dessa kontor bör dock kunna betjänas genom ambulerande verksamhet från kontor som redan har yrkesvägledningsexpeditioner.

De yrkesvägledande åtgärder, som i åtskilliga fall kan behöva sättas in för att möjliggöra för arbetsförmedlingen att åstadkomma lämpliga arbetsanvisningar, kräver inte alltid insatser av yrkesvägledningsspecialister. Det kan t. ex. röra sig om att tillhandahålla upplysningar om utbildningsvägar eller att ge anvisning på informationsmaterial, varur den sökande själv kan inhämta uppgifter han kan vara i behov av i en valsituation. Sådan information bör enligt utredningens mening kunna fullgöras av alla arbetsförmedlare. Det förutsätter emellertid att förmedlarna besitter åtminstone elementära kunskaper i yrkesvägledning och om det informationsmaterial som yrkesvägledningen utnyttjar. *Utredningen föreslår därför att den inom arbetsmarknadsverket bedrivna grundläggande utbildningen av arbetsförmedlare utvidgas till att omfatta även yrkesvägledning.* I fråga om personal, som redan genomgått de grundläggande kurserna, bör utbildningen kunna ske regionalt genom länsarbetsnämndernas försorg.

Arbetsförmedlingens informativa uppgift

Det är självklart att arbetsförmedlingen i sitt arbete med enskilda förmedlingsärenden måste kunna tillhandahålla sådan information rörande de konkreta erbjudandena, att såväl de arbetssökande som arbetsgivarna erhåller en tillförlitlig grund för sina ställningstaganden. Arbetsförmedlingen måste emellertid dessutom kunna ge en mer allmän information rörande det aktuella arbetsmarknadsläget och väntade förändringar däri. För att sistnämnda krav skall kunna uppfyllas erfordras i första hand att arbetsförmedlingen själv sitter inne med kunskaper härom. Det måste anses vara en viktig uppgift för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna att genom lägesöversikter och prognoser sörja för att varje särskild arbetsförmedling har sådana kunskaper och därmed möjligheter att ge infor-

mation till sökande och arbetsgivare. Sådan arbetsmarknadsinformation som det här är fråga om bör dessutom kunna delgivas allmänheten via massmedia. Television, radio samt riks- och lokalpress bör enligt utredningens mening i betydligt större utsträckning än hittills utnyttjas för spridande av information om aktuella arbetsmarknadsfrågor. Utredningen är för sin del övertygad om att detta skulle kunna verksamt bidraga till att underlätta för arbetsförmedlingen att åstadkomma en rationell utjämning på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens personalrekrytering

Av det föregående torde ha framgått, att höga fordringar måste ställas på förmedlingstjänstemännen i fråga om kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad samt i fråga om personlig lämplighet för förmedlingsarbete. Det är därför av betydelse, att arbetsförmedlingen kan tillförsäkra sig personer med sådana kunskaper och egenskaper i samband med antagning av aspiranter. Avgörande för i vad mån detta kan ske är uppenbarligen, vilka löner som kan erbjudas aspiranterna. Det är för den skull av vikt, att aspirantlönerna är så avvägda i förhållande till det allmänna löneläget på arbetsmarknaden, att de är konkurrensdugliga. Frågan om rekryteringslönerna måste därför ägnas fortlöpande uppmärksamhet av verket. Naturligtvis är det också av betydelse, att löneläget i övrigt inom arbetsförmedlingen är sådant, att det erbjuder möjligheter att behålla redan anställd personal.

Inte minst på grund av sin i tjänsten vunna överblick över arbetsmarknaden kan förmedlingspersonalen förutsättas få en särskild benägenhet att övergå till annan verksamhet, när löneförhållandena inom förmedlingen framstår som oförmedelaktiga. Å andra sidan bör det vara av intresse för förmedlingen att till sig kunna knyta personer som under relativt lång tid vunnit erfarenhet av arbetsförhållanden och arbetskrav inom ett visst område av näringslivet. Ett ömsesidigt utbyte av personal mellan arbetsförmedlingen och det näringsliv denna skall betjäna måste över huvud taget vara önskvärt. Men en förutsättning härför är uppenbarligen att lönesättningen inom förmedlingen smidigt kan anpassas till förhållandena i de särskilda fallen. Större frihet för arbetsmarknadsverket i detta avseende skulle enligt utredningens mening främja arbetsförmedlingens effektivitet.

Som tidigare framhållits gäller inte några villkor rörande formell kompetens vid antagning av aspiranter inom arbetsförmedlingen. Utredningen anser inte, att det finns anledning föreslå ändringar i denna ordning. Då det gäller personal för rena arbetsförmedlingsuppgifter måste det anses betydelsefullt att till verksamheten kunna knyrekrytera personal med erfarenheter av arbetsliv och arbetsmarknad. Ett införande av krav på viss teoretisk utbildning, t. ex. studentexamen, skulle sannolikt begränsa verkets utsikter att rekrytera personal med erfarenheter som nu sagts. En högre allmänbildningsnivå skulle således komma att motvägas av brister i andra avseenden. Å andra sidan är det av betydelse, att personalens allmänbildning befinner sig på sådan nivå, att samarbetet med arbetsgivare och arbetstagare löper friktionsfritt. Även detta måste beaktas vid rekryteringen, men det utgör enligt utredningens mening inte skäl för införande av krav på viss formell kompetens.

Förut har nämnts, att praxis i fråga om antagning av aspiranter till yrkesvägledningen utvecklats dithän, att rekryteringen av sådana aspiranter i stor

utsträckning sker från grupper med högskole- eller annan därmed jämförlig utbildning. Detta är med hänsyn till de arbetsuppgifter, yrkesvägledningen har att fullgöra, utan tvekan sakligt motiverat. Utredningen vill emellertid framhålla, att detta inte får leda till att stela normer tillämpas vid rekryteringen. Det är angeläget att olika rekryteringsvägar kan följas också inom yrkesvägledningen.

Även i fråga om den andra specialgrenen inom arbetsförmedlingen, arbetsvården, bör enligt utredningens mening en förskjutning uppåt ske i kraven på specialkunskaper hos personalen. Som framgår av avsnittet om de handikappade är arbetsvårdens arbetsuppgifter inte mindre komplicerade än yrkesvägledningens och grundliga kunskaper framför allt i psykologi och sociallagstiftning synes utgöra en viktig förutsättning för att tillfredsställande arbetsresultat skall kunna uppnås. *Utredningen föreslår därför, att rekryteringen av personal till arbetsvårdsverksamhet i fortsättningen inriktas på personer med kunskaper inom dessa ämnesområden, motsvarande i huvudsak examen från socialhögskola. För att verket skall kunna försäkra sig om sådana personer till arbetsvårdsverksamheten kan eventuellt en reglerad befordringsgång liknande den inom yrkesvägledningen behöva införas.*

Den interna utbildningen av förmedlingens personal

De speciella arbetsuppgifterna inom arbetsförmedlingen liksom arbetsmarknadslägets ständiga skiftningar med härav föranledda omläggningar i det arbetsmarknadspolitiska handlandet har medfört behov av intern utbildning av olika slag för arbetsförmedlingspersonalen. Behovet av sådan utbildning har förstärkts allt efter som arbetsmarknadspolitiken byggts ut och intensifierats. Det kan också konstateras, att utbildningsverksamheten ökat betydligt i omfattning under årens lopp. Mellan åren 1948 och 1963 har sålunda den i arbetsmarknadsstyrelsens regi bedrivna utbildningsverksamheten i det närmaste sexdubblats. Det är emellertid att märka att den helt övervägande delen av utbildningen riktar sig mot nyantagen personal (aspiranter) medan personalen i övrigt i mycket ringa omfattning får del av någon utbildning. Av i det föregående lämnade uppgifter om utbildningsverksamheten år 1963 framgår, att mer än nio tiondelar av utbildningen avsåg nyantagen personal och specialister inom arbetsförmedlingen, medan endast en tiondel kom på den egentliga förmedlingspersonalen. Eftersom någon omfördelning mellan de båda grupperna knappast är möjlig, innebär nuvarande omfattning av utbildningsverksamheten, att den egentliga arbetsförmedlingspersonalen endast vart åttonde år kan få ungefär en veckas organiserad utbildning. Detta är enligt utredningens uppfattning helt otillfredsställande. Personalen behöver ständigt hållas à jour med förändringar i arbetsmarknadspolitiken och med förändringar inom andra samhälleliga aktiviteter, som är av betydelse i förmedlingsarbetet, liksom också med nya arbetsmetoder m. m. *Utredningen yrkar därför på att utbildningsverksamheten bygges ut kraftigt. Målet bör vara att bringa upp utbildningen i sådan omfattning, att personalen kan få i genomsnitt en veckas fortbildningskurs varje år.* För att en sådan utbyggnad av utbildningsverksamheten skall komma till stånd erfordras en uppräkning av dels det anslag som arbetsmarknadsstyrelsen disponerar för utbildningsändamål, dels det anslag från vilket kostnader för vi-

karier täckes. Därutöver krävs förstärkning av den organisation inom arbetsmarknadsverket som har att svara för den interna utbildningen. De utgiftsökningar som föranledes härav bör mer än väl uppvägas av ett förbättrat arbetsresultat inom arbetsförmedlingen.

Ombudsorganisationen

Som framgår av den inledande redogörelsen utgöres arbetsförmedlingens representation i glesbygder och mindre orter till stor del av orts- och lokalombud. Endast ortsombuden har fastställd expeditionstid (en à två timmar per dag). Ombudens antal uppgår idag till cirka 400, varav 230 ortsombud och inemot 200 lokalombud. Ortsombud finns förordnade i större eller mindre antal i varje län, medan lokalombud i stort sett inte förekommer utanför norrlandslänen. Det alldeles övervägande antalet lokalombud finns i de två nordligaste länen.

Ombuden utför utan tvekan ett i förhållande till tjänstgöringstid och förutsättningar i övrigt gott arbete. Det ligger emellertid i sakens natur, att ombud med obetydlig tid till sitt förfogande och med föga eller ingen utbildning för sina arbetsuppgifter (utbildningen inskränker sig som regel till en à två veckors auskultering vid huvud- eller avdelningskontor) ej kan göra samma arbetsinsats som fast inrättade förmedlingskontor med för ändamålet särskilt utbildad personal och med ständiga kontakter med förmedlingsorgan över hela landet. Samtidigt kan konstateras, att det ofta är just i glesbygder och mindre orter, som de besvärligaste arbetsmarknadsproblemen är att finna. Det har t. ex. beräknats, att ca 25 procent av den registrerade arbetslösheten i landet är lokaliserad till områden, betjänade av ombud. Till detta kommer att dessa områden därutöver har en ofta betydande latent arbetslöshet. *Dessa förhållanden föranleder utredningen att energiskt yrka på att den genom ombud bedrivna förmedlingsverksamheten i glesbygder och mindre orter i all möjlig utsträckning ersättes med förmedling från personellt väl utrustade kontor, lokaliserade till lämpliga centralorter.* Det är dessutom angeläget att en sådan upprustning kommer till stånd snabbt, eftersom de närmaste åren kommer att medföra avsevärda arbetsmarknadsproblem i en mycket stor del av de områden, där förmedlingsorganisationen nu utgöres av ombud. Den intensiva mekaniseringsprocess som pågår inom skogsbruket kommer under de närmaste åren att ge till resultat en betydande nedgång i arbetskraftsbehovet. På samma gång kan iakttagas en utveckling mot en över större delen av året utsträckt avverkningssäsong. Resultatet härav blir att arbetskraft, som hittills haft kompletteringsarbete i skogen som en inte oväsentlig inkomstkälla, inte kommer att kunna få sådant arbete i samma utsträckning som tidigare. Det rör sig här ofta om jordbrukare med mindre jordbruk, som inte ensamma kan ge sina ägare en tillfredsställande utkomst.

De sysselsättningsproblem som utvecklingen inom skogsbruket kan väntas medföra kommer att för sin lösning kräva såväl lokaliseringspolitiska som arbetsmarknadspolitiska insatser. Med hänsyn till att här framför allt är fråga om glesbygder och mindre orter, kommer emellertid tyngdpunkten att ligga på de arbetsmarknadspolitiska insatserna, och dessa kommer uppenbarligen att behöva omfatta såväl sysselsättningsskapande som rörlighetsunderlättande åtgärder. För en effektiv och smidig anpassning kommer bl. a. att erfordras ett nära samarbete med lantbruks- och bostadsmyndigheter, eftersom den berör-

da arbetskraften i stor utsträckning innehar jordbruks- eller bostadsegnahem. Man kan utgå från att den nuvarande ombudsorganisationen inte kommer att kunna på ett tillfredsställande sätt klara denna omställning på arbetsmarknaden.

En upprustning av förmedlingsverksamheten för glesbygdernas del genom centralisering av verksamheten till kontor med erforderliga personella resurser kan också motiveras med att befolkningen där inte bör vara sämre ställd i fråga om möjligheten att få sina arbetsmarknadsproblem tillfredsställande lösta än befolkningen i andra områden.

Ombudsorganisationens ersättande i all möjlig utsträckning med förmedling genom andra organ behöver inte innebära, att ett stort antal nya kontor måste inrättas även om också sådana lösningar får tänkas. Det bör nämligen enligt utredningens mening finnas möjligheter att som hittills i viss utsträckning lita till ambulatorisk arbetsförmedling. Erfarenheterna av ambulatorisk förmedling, som i dag förekommer på inemot 100 orter i landet, har enligt från arbetsmarknadsstyrelsen inhämtade upplysningar hittills varit positiva. Det är emellertid uppenbart, att en utbyggnad av denna förmedlingsform inte kan komma till stånd utan personalförstärkning inom arbetsförmedlingen. Det torde få ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att närmare precisera det personaltillskott, som kan erfordras till följd av en sådan utbyggnad.

I områden, där av olika skäl varken kontor eller ambulatorisk förmedling kan komma i fråga utan förmedlingsverksamheten även i fortsättningen måste bygga på ombud, är det enligt utredningens mening nödvändigt, att ombuden genom länsarbetsnämndernas försorg ges sådan utbildning och sådant stöd i sitt arbete, att förmedlingsservicen kvalitetsmässigt så nära som möjligt ansluter till den förmedlingsservice, som tillhandahålles i orter med kontor. Arbetssökande vid huvudkontor eller större avdelningskontor kan som regel betjänas av tjänstemän, specialiserade var och en på sitt område. Vid huvudkontor och större avdelningskontor finns dessutom tillgång till yrkesvägledning- och arbetsvårdsexpertis. Detta innebär onekligen fördelar för vid sådana kontor inskrivna sökande. Nu skall genom samarbete de olika förmedlingsorganen emellan sökande hos t. ex. ombud eller enmanskontor i princip kunna få samma service kvalitetsmässigt sett som sökande hos t. ex. huvudkontor. För att nå en adekvat arbetsplacering och för lösande av därmed sammanhängande problem kan det emellertid vara nödvändigt att den sökande personligen besöker ett huvudkontor eller kretskontor med sådana resurser, att det kan lämna erforderlig service. För de partiellt arbetsföras del har arbetsförmedlingen möjligheter att bekosta resor och utbetala traktamente i samband med sådana besök. Motsvarande möjligheter finns inte i fråga om andra grupper av sökande. Detta är enligt utredningens mening en brist, som bör undanröjas. Det är nämligen uppenbart att det också i fråga om andra sökande än partiellt arbetsföra kan föreligga behov av personliga sammanträffanden med specialister inom arbetsförmedlingen. *Utredningen föreslår därför — som ett led i strävandena att tillförsäkra alla sökande likvärdig förmedlingsservice — att nuvarande möjligheter för arbetsförmedlingen att utbetala resekostnader och traktamenten utvidgas till att gälla sökande över huvud taget som är anmälda hos arbetsförmedlingen.*

Arbetsförmedlingslagen

Utredningen vill avslutningsvis erinra om att utredningen enligt tilläggsdirek-

tiv den 18 oktober 1963 har att överse lagen den 18 april 1935 med vissa bestämmelser om arbetsförmedling. Utredningen har därvid också att undersöka, huruvida lagen bör ändras för att vissa servicebehov inom näringslivet eventuellt skall kunna tillgodoses utanför den offentliga arbetsförmedlingens ram. Denna översyn och dessa undersökningar har ännu inte slutförts. Hänsyn därtill har följaktligen inte kunnat tagas i detta sammanhang. Utredningen vill emellertid förutskicka, att denna översyn och dessa undersökningar kan komma att resultera i ställningstaganden, som i förhållande till i det föregående framförda förslag medför ändrade anspråk på arbetsförmedlingens kapacitet i olika hänseenden.

KAPITEL 4

Yrkesutbildning

Nuvarande förhållanden

Allmänna synpunkter

Den genomgripande omdaning av hela vårt skolväsende, som nu pågår, har som mål att ge alla ungdomar möjligheter till studier och yrkesutbildning. Efter den 9-åriga grundskolan har de möjligheten att välja mellan att fortsätta vid differentierade former av gymnasier, vid fackskolor eller vid yrkesskolor av olika slag. Utbyggnaden av yrkesskoleväsendet sker snabbt, men behovet av elevplatser är också stort. Ett mått på utbyggnadstakten ger uppgiften att antalet heltidsplatser vid yrkesskolorna ökat från 19 000 år 1955 till 70 000 år 1963. Resultaten har nåtts genom en samverkan mellan stat, kommuner och företag. Ändå större krav kommer under de närmaste åren att ställas på insatser inom yrkesutbildningens område.

Även om avsikten med yrkesskoleväsendets utbyggnad i första hand varit att ge den enskilde eleven bättre startmöjligheter, kommer utbildningens omfattning och inriktning i huvudsak att bestämmas av arbetsmarknadens och näringslivets behov. Det gäller, att i första hand täcka det behov av yrkesarbetare, som föreligger, och att anpassa utbildningen till de förändrade krav på yrkeskunskaper, som uppstår genom produktionens omdaning. Yrkesutbildningens samhällsekonomiska målsättning måste nämligen vara att på bästa sätt tillvarata och utveckla arbetskraftstillgångarna.

Dagens och morgondagens ungdomar kommer sålunda genom redan vidtagna eller planerade åtgärder på utbildningens område att vara bättre rustade än föregående generation vid sitt inträde på arbetsmarknaden. Den yrkesinriktning som ungdomarna får blir dock i många fall inte definitiv, utan kraven på anpassning till förändrade produktionsförhållanden kommer att bli stora. Det kan komma att gälla successiva förändringar i arbetsmetoder och arbetsförhållanden, men det kan också komma att omfatta sådana strukturella förändringar i näringslivet, att ett yrkesbyte blir nödvändigt. Även för dem som under de närmaste åren går ut i arbetslivet med en god grundutbildning kommer därför vidareutbildning eller omskolning att spela stor roll.

Vuxenutbildning i arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitikens väsentliga uppgift är att med olika medel försöka åstadkomma en utjämning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft; bl. a att genom praktiska åtgärder försöka röja undan de hinder som finns för en så snabb och friktionsfri anpassning av arbetskraften som möjligt. I denna strävan intar vuxenutbildningen en central plats. Ett av de hinder man stöter på i försöken att åstadkomma en anpassning på arbetsmarknaden är nämligen, att de arbetslösa ofta saknar de

yrkeskunskaper som näringslivet efterfrågar. Denna bristande yrkesmässiga överensstämmelse mellan utbud och efterfrågan är en följd av näringslivets fortlöpande förändringar, som resulterar i att gamla yrken och arbetsuppgifter försvinner och att försörjningsmöjligheterna inom vissa områden av näringslivet avtar. Omställningssvårigheterna blir så mycket större som en stor del av dem som nu är ute i arbetslivet på grund av yrkesutbildningens bristande resurser inte tidigare haft möjlighet att få erforderliga grundläggande yrkeskunskaper.

Efterfrågan på arbetskraft ändrar samtidigt karaktär. Nya yrkesspecialiteter uppkommer och förskjutningar sker inom befattningsstrukturen i riktning mot mera teknikerbetonade arbetsuppgifter, vilket allt ökar svårigheterna att utan föregående utbildning övergå från ett arbete till ett annat. Problemet är inte nytt, men har inte tidigare uppmärksammats i tillräcklig utsträckning. Allmänt kan konstateras, att med de snabba strukturella och tekniska förändringar som kan väntas i framtiden frågan om vuxenutbildningen kommer att få en växande betydelse. Under senare år har också intresset för vuxenutbildningen som ett led i en aktiv arbetsmarknadspolitik blivit alltmer framträdande.

I föreliggande avsnitt skall vissa med vuxenutbildningen sammanhängande frågor behandlas. Den grundutbildning för ungdom som meddelas vid den 9-åriga grundskolan, vid gymnasier, fackskolor och yrkesskolor faller utanför ramen för arbetsmarknadsutredningens uppdrag, även om inriktningen och utformningen av denna utbildning har en väsentlig betydelse för arbetsmarknaden. De speciella åtgärder som på senare tid vidtagits av överstyrelsen för yrkesutbildning och arbetsmarknadsstyrelsen för att med enstaka eller gruppvis anordnade nybörjarkurser bereda utbildning åt arbetslös ungdom, som inte kunnat beredas plats vid de ordinarie yrkesskolorna, får ses som engångsåtgärder i arbetslöshetsbekämpande syfte. Det tillskott av utbildningsplatser för ungdom, som på detta sätt tillskapats, var nödvändigt vid en tidpunkt när yrkesskoleväsendet ännu inte hade tillräcklig kapacitet för ungdomar, som slutat skolan. Om i en framtid yrkesutbildande insatser för arbetslös ungdom skulle bli erforderliga, torde denna fråga i huvudsak böra lösas inom de ordinarie yrkesskolornas ram.

Vuxenutbildningen som helhet

Vuxenutbildning i vid mening kan anses innefatta såväl allmänt inriktad som yrkesinriktad utbildning, som bedrives efter en tidigare avslutad eller avbruten grundutbildning. Väsentligt är att vuxenutbildningen utöver en tidigare studiegång av kortare eller längre omfattning bygger på praktiska erfarenheter av arbetsmiljöer. Det bör framhållas att arbetsmarknadsutredningen endast kommer att beröra yrkesinriktad och arbetsmarknadspolitiskt motiverad vuxenutbildning och då endast vissa delar av densamma.

I det följande skall speciell uppmärksamhet ägnas den vuxenutbildning, som sker direkt inom näringslivet, och den omskolnings- och fortbildningsverksamhet, som bedrives av arbetsmarknadsverket i samarbete med skolöverstyrelsen eller med andra huvudmän.

Till den utbildning som är av direkt betydelse för en rationell omställning på arbetsmarknaden måste också räknas den omfattande vuxenutbildning som normalt pågår inom det ordinarie yrkesutbildningsväsendet, vid enskilda och statsunderstödda skolor för yrkes-

undervisning, genom de frivilliga bildningsorganisationerna samt genom korrespondenskurser. Vid dessa skolformer sker grundutbildning eller vidareutbildning av vuxna, som på eget initiativ och på egen bekostnad eller med stöd av statlig studiehjälp vill skaffa sig ökade yrkeskunskaper. Undervisningen bedrives såväl på dagtid som kvällstid. Som exempel på verksamhetens omfattning kan nämnas, att i oktober 1963 i runt tal 100 000 elever bevistade statsunderstödda deltidskurser vid yrkesskolorna i landet.

Sistnämnda former för vuxenutbildning kommer inte att bli föremål för överväganden och förslag från utredningens sida. Utredningen vill emellertid understryka den stora betydelse som denna omfattande och rikt varierade verksamhet har och i ökad utsträckning kommer att få för arbetskraftens anpassning till förändringarna inom näringslivet.

Företagens utbildningsverksamhet

Medan samhället sålunda i ökad omfattning sörjer för en yrkesutbildning som kommer näringslivet till godo, försiggår dock en väsentlig del av all utbildningsverksamhet — här tagen i sin vidaste bemärkelse — direkt inom företagen. Den sker i första hand i det praktiska arbetet genom instruktion från arbetsledningens sida, men har under senare år i allt större utsträckning fått en fastare organisation och planering genom särskilt inrättade utbildningsavdelningar vid företagen. I uppläggningen av detta arbete, i utformandet av utbildningsplaner och i träningen av utbildningsledare och instruktörer, har även näringslivets centrala organisationer gjort betydande insatser.

Några samlade uppgifter om företagsutbildningens totala omfattning eller redogörelse för de skiftande former, som utbildningen bedrives i, finns inte tillgängliga. I fråga om den lärlingsutbildning, som äger rum vid företagsskolor och inbyggda verkstadsskolor, ger yrkesöverstyrelsens statistik för den 1 oktober 1962 vissa upplysningar. Vid denna tidpunkt fanns 87 företagsskolor med 5 510 elever och 173 inbyggda verkstadsskolor med 6 862 elever. Dessutom bedrevs växelutbildning mellan kommunala yrkesskolor och företag vid 63 yrkesskolor med 3 579 elever. Den 15 oktober 1963 uppgick elevantalet i företagsskolor till 5 196, i inbyggda verkstadsskolor till 7 187 samt i växelutbildning till 4 345.

Aktiviteten inom branschorganen är mycket skiftande med exempel på organisationer med omfattande åtgärder för främjande av utbildning men även på sammanslutningar utan nämnvärda initiativ. Inom ett antal branscher har särskilda utbildningsavdelningar med varierande antal konsulenter inrättats med uppgift att hjälpa de enskilda medlemsföretagen med utbildningsplanering samt med upprättande av undervisningsplaner. Även lärarkurser anordnas. Det ligger i sakens natur, att utbildningsverksamheten är livligast bland företag, som tillhör branscher med väl utbyggd central utbildningsplanering.

Som gemensamt organ för yrkesutbildningsfrågor för Arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen fungerar Arbetsmarknadens yrkesråd.

För att närmare belysa formerna för den utbildning som sker av nyanställd vuxen arbetskraft och den fortbildning som bedrives för redan anställda, som måste byta arbetsuppgifter eller i övrigt förkovra sig, har uppgifter inhämtats från vissa branschorgan.[1] Förutom

[1] Sveriges verkstadsförening, Sveriges konfektionsindustriförbund, Sveriges textilförbund, Pappersmasseförbundet, Svenska byggnadsindustriförbundet och Sveriges Köpmannaförbund.

den utbildning som i det följande redovisas förekommer en omfattande och i regel kvalitativt högtstående utbildningsverksamhet på olika befattningsnivåer inom statlig och privat verksamhet för utbildning av nyanställda och fortbildning av redan anställda.

Sveriges verkstadsförening har en egen utbildningsavdelning, till vilken knutits åtta konsulenter med uppgift att ägna sig åt kontakt- och servicefrågor, åt yrkesvägledning och yrkesnämnder samt åt utveckling inom mekanisk, elektrisk, gjuteriteknisk och plåtslageriteknisk utbildning. Utbildningsavdelningen hjälper de enskilda företagen med utbildningsplanering, med upprättandet av undervisningsplaner, som är utformade i detalj med arbetsinstruktioner för de olika momenten i den praktiska yrkesundervisningen, samt med planer och hjälpmedel för den teoretiska undervisningen. Medlemsföretagen är representerade i en särskild utbildningskommitté och företagens utbildningsledare är engagerade i arbetsgrupper eller på annat sätt för att ge utbildningen ett innehåll, som kan anpassas till näringslivets förändringar.

Sveriges konfektionsindustriförbund har en utbildningsavdelning med fyra konsulenter, som hjälper medlemsföretagen med uppläggning och anpassning av den interna utbildningen inom företagen. Utbildningsplanerna, som är direkt anpassade till de enskilda företagen, föregås av noggranna förberedelser i form av utbildningsanalys samt metod- och kvalitetsanalys, innan materialet bearbetas ur pedagogisk synpunkt och innan för varje företag anpassade övningsserier konstrueras. Inlärningen av de olika instruktionsserierna sker enligt de senaste rönen på yrkespedagogikens område med korta övningspass och med omväxling mellan de olika instruktionsenheterna. Som underlag åt lärare utarbetas instruktionsanvisningar och åskådningsmaterial.

Sveriges textilindustriförbund har en utbildningsavdelning, som för närvarande sysselsätter två konsulenter och som utarbetat en metodik för intern företagsutbildning av produktionspersonal. Som underlag för undervisningsplanerna ligger analyser av de praktiska förutsättningarna för utbildning, av arbetskrav, arbetsmetoder och pedagogiska förutsättningar. Som hjälpmedel har beskrivningar och illustrationer framställts över arbetsmetoder, maskiner och tillverkningsteknik.

Hittills har för intern företagsutbildning utarbetats ca 150 utbildningsprogram fördelade på ca 100 företag inom bomulls-, ylle-, trikå- och specialbranscher. Branschens utbildningsavdelning bedriver även planeringsarbete för utbildning av arbetsledare och produktionstekniker av olika kategorier.

Pappersmasseförbundet har för den interna företagsutbildningen anställt en studierektor och två utbildningskonsulenter. För utbildning av personal i cellulosafabrikernas processavdelningar har utbildningsplaner utformats. Som underlag används en serie yrkeshäften kompletterade med lokalt bildmaterial, arbetsinstruktioner och skötselanvisningar. Under år 1963 beräknas 4 100 personer ha deltagit i sådan utbildning, som bedrives på fritid. Dessutom förekommer en serie centrala kurser för personal i nyckelställningar.

Svenska byggnadsindustriförbundet har i kollektivavtal med Svenska byggnadsarbetareförbundet reglerande bestämmelser för att söka åstadkomma en tillfredsställande rekrytering och utbildning av arbetare inom branschen. Till parternas gemensamma organ, Byggnadsindustrins yrkesnämnd, har knutits tre konsulenter med uppgift att centralt arbeta för yrkesutbildningens kvalitativa förbättring. Lokalt handlägges yrkesutbildningsfrågorna av ett hundratal kommittéer. Under senare år har också ett flertal byggmästareföreningar anställt eller beslutat anställa utbildningskonsulenter, vilkas antal när systemet är fullt utbyggt beräknas uppgå till ungefär 30. Därtill har såväl Byggnadsindustriförbundet och Sveabund som Byggnadsarbetareförbundet förstärkt sina kanslier med särskilda utbildningsexperter. Det borde således under de närmaste åren finnas personella förutsättningar för planering och ledning av utbildningsverksamheten.

Den regelmässiga utbildningen inom byggnadsyrkena sker dels genom traditionell lärlingsanställning med utbildning på arbetsplatsen, dels genom yrkesutbildning vid verkstadsskolor med därefter följande lärlingsanställning. Lärotiden i de bägge alternativen är 150 veckor. Även utbildningstiden för specialarbetare — yrkeskvalificerade betongarbetare — är 150 veckor. För dessa finns emellertid även vuxenutbildningsalternativ. Byggnadsarbetare kan

sålunda godkännas som specialarbetare efter minst två års praktik samt godkänd vidareutbildning om minst tre månader vid fortbildningskurs för arbetslösa. Som en övergångsform finns på vissa orter även möjligheten att efter en ettårig yrkesskola och ett års praktiskt arbete erhålla specialarbetarekompetens. Alternativt kan betongarbetare med två års praktik få specialarbetarekompetens efter ett års utbildning på arbetsplatsen med 180 timmars teoriundervisning på fritid eller åtta veckors utbildning i av yrkesöverstyrelsen anordnad kurs kompletterad med 40 veckors utbildning på arbetsplatsen. Betongarbetare med fem års praktik kan bli träarbetare eller murare efter två års utbildning, varav 8 veckor på av yrkesöverstyrelsen anordnad kurs.

På grund av branschens speciella företagsstruktur och anställningsförhållanden har särskilda åtgärder vidtagits för att stödja yrkesutbildningen. Genom Byggnadsindustriförbundet och genom Byggnadsindustrins yrkesnämnd utgår sålunda särskilda bidrag till de arbetsgivare, som anställer lärlingar. Bidragen består av dels ett engångsbelopp för varje lärling, dels bidrag till kostnader i samband med teoriundervisning. Även byggmästareföreningarna stöder ekonomiskt lärlingsutbildningen. Kostnaden för konsulentverksamhet, uppläggning av undervisningsplaner och kompendier samt för instruktörsutbildning täckes av företagaresidan och i fråga om yrkesnämndens verksamhet även av arbetstagareparten.

Enligt uppgifter från oktober 1963 uppgick antalet elever i byggnadsyrken vid centrala och kommunala yrkesskolor i runt tal till 4 000 och antalet lärlingar anställda direkt hos byggnadsföretagare till 3 500. Vid av arbetsmarknadsstyrelsen och yrkesöverstyrelsen anordnade fortbildningskurser för byggnadsarbetare uppgick antalet deltagare detta år till 1 350.

Sveriges Köpmannaförbund bedriver genom Köpmannainstitutet en utbildningsverksamhet, som årligen omfattar 15 000 deltagare. Vid institut i Stockholm, Malmö och Göteborg utbildades årligen 2 000 elever. I decentraliserad utbildning på olika orter i landet är deltagarantalet 11 000. Denna utbildning står under ledning av lärare från Köpmannainstitutet, av ICA-förlagets utbildningsavdelning eller av länsförbund och lokalföreningar. Dessutom bedriver leverantörer av exempelvis konserver och djupfrysta varor samt textilvaror en viss utbildningsverksamhet. Slutligen har Köpmannainstitutet en korrespondensskola för detaljhandelsutbildning med 2 000 elever årligen.

Förutom den av Köpmannaförbundet bedrivna verksamheten förekommer *inom handelns område* en omfattande utbildning inom Handelns arbetsgivarorganisation, Kooperativa förbundet och dess lokalavdelningar samt varuhuskedjor och andra större enskilda handelsföretag.

Den övervägande delen av all företagsutbildning sker utan ekonomisk medverkan från det allmänna. Företagen svarar i regel själva för utbildningskostnaderna samt i förekommande fall för lön åt eleverna. Statliga eller kommunala bidrag kan dock förekomma vid vissa typer av utbildning.

Sådant bidrag utgår genom överstyrelsen för yrkesutbildning till *företagsskola*, där företaget svarar såväl för praktisk som teoretisk undervisning, med 14 500 kronor per år och avdelning om minst 8 och högst 16 elever. En annan utbildningsform är den *inbyggda skolan*, där kommunen svarar för den teoretiska undervisningen och företaget för den praktiska utbildningen med ett statligt bidrag på 13 000 kronor per år och avdelning. Inbyggd skola förekommer inom industri och hantverk, inom handelns område samt med vissa begränsningar inom det husliga arbetsområdet. För deltidskurs utgår statsbidrag med 11 kronor och 75 öre per lektion.

Företagsskolor och inbyggda skolor meddelar i regel ett-, två- eller flerårig utbildning för ungdom. Undervisning med statsstöd kan emellertid även förekomma i kortare kurser anpassade för utbildning av vuxna. Villkoret för statsbidrag i sådana fall är, att kurserna bedrives kontinuerligt under ett läsår om 42 veckor, varvid bidragen för varje kurs beräknas efter kurstidens längd i förhållande till helt läsår.

Under budgetåret 1961/62 beviljades

statsbidrag till 21 företag inom verkstadsindustrin för kurser varierande från 4 veckor upp till 1 år och i huvudsak avsedda för vuxen arbetskraft. Statsbidraget beräknades sammanlagt omfatta 84 yrkesavdelningar med 42 veckors undervisningstid. Inom textil- och konfektionsindustrin råder speciella utbildningsförhållanden, som försvårar en särredovisning av vuxenutbildningen. I såväl företagsskolor som inbyggda skolor har nämligen undervisningen uppdelats i kortare kurser inom olika yrkesspecialiteter, varvid ungdom genom kombination av ett stort antal delkurser genomgår en fullständig lärlingsutbildning, medan vuxna mera direkt utbildas för specifika arbetsuppgifter. Under budgetåret 1961/62 förekom utbildning i dessa bägge branscher i inbyggda skolor och företagsskolor hos 57 företag med sammanlagt 320 kurser och för i runt tal 3 100 elever. Redovisningen upptar inte någon fördelning mellan ungdom och vuxna. Statsbidrag för företagsutbildning på handelns område har införts under budgetåret 1963/64. Företagsutbildning inom det husliga arbetets område avser i huvudsak utbildning av personal för sjukvård. Efter 1 juli 1962 har några större förändringar i utbildningens omfattning inte skett.

Även den traditionella lärlingsutbildningen erhåller stöd av statsmedel, vilket kan utgå i form av bidrag till lärlingsutbildning hos hantverksmästare och inom industri. Bidragen utgår i form av grundbidrag på högst 2 000 kronor för treårig lärlingsutbildning samt kurstillägg på 1 200 kronor för kompletterande yrkesteoretisk utbildning om minst 320 timmar. För lärlingsutbildning inom byggnadsindustrin gäller särskilda bestämmelser. Grundbidraget uppgår i dessa fall till 1 100 kronor och särskilt kurstillägg förekommer inte.

Åtgärder för utbildning av arbetslösa m. fl.

Den utbildning av arbetslösa kvinnor inom textilområdet, som bedrevs vid slutet av första världskriget, och den mer omfattande kursverksamheten för arbetslös ungdom under 1930-talet var till stor del av allmänbildande karaktär. En mera yrkesbetonad inriktning fick de korta utbildningar som under andra världskriget bedrevs i form av s. k. »beredskapskurser för verkstadsindustrin och för utbildning av kvinnlig reservarbetskraft». Dessa var i regel förlagda till de ordinarie utbildningsanstalterna.

Kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering behandlade även frågan om yrkesutbildning av arbetslösa. Överstyrelsen för yrkesutbildning erhöll i detta sammanhang uppdrag att inkomma med förslag angående yrkesutbildning för arbetslösa. Den promemoria som med anledning härav upprättades (SOU 1944: 25) ligger i huvudsak till grund för nu gällande författningar angående yrkesutbildningskurser för arbetslösa (SFS 1945: 445 med ändringar 1954: 422 och 1957: 129).

Den kursverksamhet som bedrevs under 1940-talets sista och 1950-talets första år blev av ringa betydelse. Orsaken härtill var, att arbetslösheten inte fick den omfattning som befarats, men även och framför allt, att intresset för yrkesutbildning som ett led i en allmän arbetsmarknadspolitik ännu inte hade väckts. En annan bidragande orsak var, att arbetslösa under utbildning för sitt uppehälle, förutom en mindre timpenning vid kurserna, var hänvisade till den knappa kontanthjälp som utbetalades genom arbetslöshetsnämnder. Sådan kontanthjälp utbetalades endast av ett fåtal kommuner i landet. Som exempel på utbildningsverksamhetens omfattning kan nämnas, att under åren 1948—1950 respektive 86, 86 och 57

hjälpsökande arbetslösa var hänvisade till de särskilt anordnade yrkesutbildningskurserna. De arbetslöshetskurser som vid denna tid bedrevs frekventerades i huvudsak av partiellt arbetsföra och flyktingar som under utbildningstiden kunde erhålla bidrag till sitt uppehälle från arbetsmarknadsverket.

Under åren 1949—1953 förekom en kursverksamhet, som i vissa avseenden skilde sig från den i normal ordning bedrivna. Den var till en början avsedd för omskolning av de byggnadsarbetare, som friställdes med anledning av den skärpta byggnadsregleringen, men utökades sedermera att omfatta även arbetskraft, som friställts inom övriga näringsområden. Kurserna, som anordnades av överstyrelsen för yrkesutbildning, avsåg främst utbildning inom verkstadsindustrin. I denna speciella utbildning utgick bidrag till elevernas uppehälle helt av statsmedel i form av ersättning per närvarotimme beräknad efter den avtalsenliga lönen inom utbildningsyrket. I vissa fall kunde dessutom familjeförsörjare, som utbildades utom hemorten, erhålla hyresbidrag. Sammanlagt utbildades i denna form 1 192 personer. Verksamheten som självständig utbildningsform upphörde den 1 juli 1954 då arbetsmarknadsstyrelsen erhöll bemyndigande att utge utbildningsbidrag till arbetslösa, som deltog i undervisningen vid de av yrkesöverstyrelsen anordnade kurserna.

Kursverksamheten har ökat kraftigt under senare år. Den 30 juni 1957 pågick 55 arbetslöshetskurser inom 14 yrkesområden. Vid kurserna undervisades 634 elever varav 85 arbetslösa, 339 partiellt arbetsföra, 183 ungrare och 27 andra utlänningar. Trots betydande organisatoriska svårigheter, främst beroende på bristande personella resurser, ökade antalet *kurser i yrkesöverstyrelsens regi* under budgetåret 1957/58 till 155, 1958/59 till 350, 1959/60 till 550, 1960/61 till 614, 1961/62 till 700 samt 1962/63 och 1963/64 till 1 000 kurser. Av dessa var under respektive budgetår 38, 75, 90, 55, 60, 112 och 115 fortbildningskurser för byggnadsarbetare.

Kurstiden varierar för omskolningskurserna från 12 veckor upp till 2 år och utbildning bedrives inom ett stort antal yrkesspecialiteter. September 1963 förekom inom motorbranschen sålunda utbildning i 9 yrken, inom byggnadsindustrin i 5 yrken, inom grafisk industri i 1 yrke, inom handel och kontor i 3 yrken, inom hotell och restaurang i 2 yrken, inom husligt arbete i 3 olika former, inom hälso- och sjukvård i 7 yrken, inom konfektion i 1 yrke, inom metallindustri i 14 yrken, inom tekniska arbetsområden i 5 yrken samt inom träindustrin i 4 yrken. Dessutom kan nämnas anpassningskurser för handikappade samt andra mer eller mindre tillfälligt anordnade kurser.

Fr. o. m. budgetåret 1958/59 har arbetslösa m. fl. förutom vid yrkesöverstyrelsens kurser kunnat utbildas även inom det ordinarie undervisningsväsendet och inom näringslivet. Detta har inneburit ökade möjligheter för arbetsmarknadsverket att i kursform utnyttja tillgängliga anordningar för yrkesutbildning. Kostnaderna för undervisningen bestrids i sådana fall av arbetsmarknadsverket i form av kursavgifter. Med stöd av detta bemyndigande har ett avsevärt antal kontors- och handelskurser samt utbildning inom vårdyrken och andra servicenäringar anordnats i samarbete med yrkeskolor, privata skolor, branschorganisationer, enskilda företag, bildningsorganisationer och liknande.

Utbildning av arbetslösa bedrivs nästan uteslutande i särskilt anordnade kurser. För partiellt arbetsföra har där-

emot möjligheterna till enskild utbildning inom det ordinarie undervisningsväsendet eller inom näringslivet utnyttjats i relativt stor utsträckning. Under 1962 beräknas sålunda i runt tal 1 300 partiellt arbetsföra ha erhållit utbildning inom det ordinarie yrkesutbildningsväsendet med bidrag från arbetsmarknadsverket, medan i runt tal 500 hade lärlingsanställning hos enskilda arbetsgivare. Vid utbildning av handikappade hos hantverksmästare gäller därvid i huvudsak de allmänna reglerna för sådan utbildning i fråga om lärlingstid, ersättning till hantverksmästare, lärlingslön och övervakning, dock med möjlighet till modifikationer i det enskilda fallet. Vid utbildning av handikappade inom industriföretag bestämmes lönen under utbildningstiden genom partsöverenskommelser i varje särskilt fall efter den arbetshindrades prestationsförmåga medan mellanskillnaden mellan arbetslön och utbildningsbidrag utbetalas av arbetsmarknadsverket. Individuell utbildning av andra arbetslösa vid företag med stöd från arbetsmarknadsverket förekommer i regel inte, då den avtalsenliga lönen under utbildningstiden vanligtvis överstiger de fastställda utbildningsbidragen.

Olika kursformer

Man skiljer i författningarna mellan tre olika typer av arbetslöshetskurser, nämligen

nybörjarkurser, avsedda att ge en grundläggande yrkesutbildning åt arbetslös ungdom, som tidigare inte erhållit dylik utbildning,

fortbildningskurser, avsedda att ge en kompletterande yrkesutbildning åt arbetslösa med viss yrkeserfarenhet, samt

omskolningskurser, avsedda att ge en grundläggande yrkesutbildning åt arbetslösa i syfte att möjliggöra en placering inom annat yrkesområde.

Som tidigare nämnts har under senare år särskilda åtgärder i form av *nybörjarkurser* i yrkesöverstyrelsens regi vidtagits för att bereda utbildningsmöjligheter åt arbetslös ungdom, som inte kunnat erhålla sådan utbildning inom det ordinarie yrkesutbildningsväsendet. Situationen under konjunkturdämpningen 1958/59 var akut med en betydande ungdomsarbetslöshet och med brist på yrkesskoleplatser trots en snabb utbyggnad av yrkesskoleväsendet.

Den 1 september 1963 var 132 nybörjarkurser i verksamhet. De var spridda över landet och lokaliserade till kommuner, som helt saknar yrkesskolor eller som har knappa resurser i detta avseende. För att tillgodose ett riksbehov och ge möjlighet till utbildning för elever från orter med otillräckligt rekryteringsunderlag eller för elever som inte kunnat placeras i de ordinarie yrkesskolorna har även grupper av kurser s. k. riksyrkesskolor organiserats på sex orter i landet. Inom dessa skolor har en ytterligare differentiering i yrkeshänseende varit möjlig. Sådana riksyrkesskolor med elevinternat fanns den 1 september 1963 i Gamleby med 15 yrkesavdelningar, i Haparanda med 8 yrkesavdelningar, i Hunnebostrand med 6 yrkesavdelningar, i Hälsingtuna med 8 yrkesavdelningar, i Torpshammar med 9 yrkesavdelningar och i Västerås med 15 yrkesavdelningar.

Som närmare framgår av ett följande avsnitt skall de enskilda nybörjarkurserna överföras helt till det ordinarie utbildningsväsendet medan riksyrkesskolorna under en övergångstid skall drivas i nuvarande former.

Fortbildningskurser i yrkesöverstyrelsens regi har under en följd av år anordnats huvudsakligen för fortbildning av byggnadsarbetare under säsongs-

mässig arbetslöshet vintertid. Utbildningen har avsett sådana yrkesområden som betongarbete, armering, cementslipning, sprutmålning och sprutputsning, maskinreparationer och kransköt-sel, plattsättning, lättbetongmontering, bergssprängning och byggnadsträarbete. Kurserna har syftat till en bättre anpassning av arbetskraftens yrkeskunskaper till den förändrade produktionstekniken. De har även som tidigare nämnts inordnats i den avtalsenligt fastställda vuxenutbildningen av byggnadsarbetare i det avseende, att betongarbetare med minst två års praktik efter fortbildningskurs om minst tre månader kan godkännas som specialarbetare. Utbildningens omfattning varierar med arbetslösheten och minskar därför i tider med goda sysselsättningsmöjligheter inom branschen.

Jordbrukets fortlöpande rationalisering medför att ett stort antal arbetstagare på detta område söker sig över — ofta efter omskolning — till andra yrkesområden. De som blir kvar i yrket behöver ofta komplettera sina yrkeskunskaper med hänsyn till förändrade produktionsförhållanden. För den skull anordnas av lantbruksstyrelsen, oftast efter initiativ av länsarbetsnämnderna, vintertid kurser för arbetslösa lantarbetare. Kurserna, som handhaves av hushållningssällskapen, avser utbildning för maskinskötare, djurskötare och trädgårdsarbetare. Undervisning har även meddelats i underhålls- och reparationsarbeten. Under de senaste vintrarna har dessutom i södra Sverige ett antal lantarbetare erhållit skogsarbetarutbildning för att de i fortsättningen skall kunna växla mellan jordbruk och skogsbruk och på så sätt få arbete året om. Kostnaderna för kursverksamheten bestrides av lantbruksstyrelsen, och till eleverna utgår från år 1961 bidrag genom arbetsmarknadsverket.

För skogsbrukets del råder beträffande fortbildning av arbetslösa likartade förhållanden som inom jordbruket. Kursverksamheten handhaves av skogsvårdsstyrelserna, och länsarbetsnämnderna tar ut arbetslösa skogsarbetare till kurserna. Under den omfattande arbetslösheten bland skogsarbetarna, framför allt vintern och våren 1959, vidtogs på detta område särskilda arrangemang. Då skogsstyrelsens anslag för kursverksamhet av detta slag var otillräckligt i rådande läge, kunde arbetsmarknadsstyrelsen med stöd av givna bemyndiganden svara för kostnader i samband med erforderlig kursverksamhet. Överenskommelse har numera träffats om att arbetsmarknadsverket även i fortsättningen skall svara för såväl kurskostnader som utbildningsbidrag i enlighet med de regler som gäller för övrig vuxenutbildning.

Antalet elever i fortbildningskurser för arbetslösa byggnadsarbetare utgjorde 1959, 1960, 1961, 1962 och 1963 respektive 1 000, 1 250, 900, 1 000 och 1 350, för arbetslösa lantarbetare respektive 375, 275, 64, 106 och 400 samt för arbetslösa skogsarbetare respektive 1 950, 375, 169, 168 och 275.

Utbildning av arbetslösa i företag under konjunkturdämpningen åren 1958—1959

Med stöd av föreskrifterna i kungl. brev den 4/6 1954, att även arbetslösas utbildning inom företag skulle kunna stödjas med arbetslöshetsmedel, etablerades under åren 1958 och 1959 samarbete med näringslivet i fråga om utbildning på arbetsplatserna av sådan personal, som eljest skulle ha permitterats. Detta började alltså i en speciell situation, då flera företag inte bara upphörde att nyanställa och utbilda nyanställda, utan även i många fall tvingades permittera personal.

Överenskommelser träffades med ett flertal företag inom gruv-, sågverks-, konfektions- och verkstadsindustrin om fortbildning inom företagen. Kursplaner upprättades som regel av branschorganisationernas utbildningsavdelningar. Företagen svarade för samtliga med utbildningen förenade kostnader och utbetalade i regel en närvarotimpenning till eleverna på en krona. Eleverna erhöll i samband med utbildningen bidrag i vanlig ordning genom länsarbetsnämnderna på samma sätt som om utbildningen skulle ha skett i särskilt anordnade kurser men hade också frihet att i stället för utbildningsbidrag utnyttja sin ersättningsrätt från arbetslöshetskassa.

Även den situationen kunde uppkomma, att företagen inte hade något intresse för egen del att fortbilda eller omskola arbetslösa men att utbildningskapacitet fanns tillgänglig, som kunde brukas för omskolning av arbetslösa. Det gällde kapacitet i form av lokaler, maskiner och lärare men även i form av väl utvecklade utbildningsmetoder och kursplaner. Överenskommelse om samverkan mellan företag och arbetsmarknadsmyndigheter kunde under sådana förhållanden träffas i huvudsak efter två olika linjer. I ena typen av fall övertog överstyrelsen för yrkesutbildning ansvaret för utbildningen genom att förhyra lokaler och maskiner samt genom att anställa lärare för kurserna, som sålunda kom att bedrivas i samma form som överstyrelsens övriga kursverksamhet. I andra fall bedrevs utbildningen helt i företagens regi och enligt speciellt utarbetade metoder för koncentrerad träning. Ersättning till företagen utbetalades genom arbetsmarknadsstyrelsen och beräknades efter företagens självkostnader. Till eleverna utgick utbildningsbidrag från arbetsmarknadsverket.

Som exempel på sistnämnda utbildningsform kan kursverksamheten vid ASEA i Västerås tjäna. Under hösten 1958 stod inom företaget nyinredda undervisningslokaler med en maskinutrustning till ett värde av 600 000 kronor klara att tas i bruk för koncentrerad träning av framför allt nyanställda arbetare. Då emellertid något nyanställningsbehov inte förelåg, erhöll arbetsmarknadsverket erbjudande att disponera den kompletta utbildningsapparaten för omskolning av arbetslösa. Sedan företaget lagt fram en kalkyl över sina kostnader för verksamheten fastställdes en kursavgift till företaget på 1 800 kronor för varje elev i en 12 veckors utbildning till maskinarbetare och 1 000 kronor i en 8 veckors utbildning till svetsare och plåtarbetare. För elever som efter utbildningen erhöll anställning vid ASEA utgick inte någon kursavgift. Till eleverna utbetalades dessutom utbildningsbidrag genom länsarbetsnämnden. För att varje kurs skulle få en ur utbildningssynpunkt homogen sammansättning testades eleverna före intagningen. Utbildningsmetoderna var effektiva och eleverna var efter avslutad kurs begärliga på arbetsmarknaden. Utbildningen pågick under tiden januari 1959 till mars 1961 — under det sista året dock i begränsad omfattning — och sammanlagt utbildades 320 arbetslösa huvudsakligen från Norrlandslänen.

Utbildning i samband med industrilokalisering m. m.

På orter med otillräckliga sysselsättningsmöjligheter kan i många fall en etablering av nya företag eller en rekonstruktion av redan existerande företag vara ett verksamt arbetsmarknadspolitiskt medel. Eftersom tillgången på arbetskraft och den tillgängliga arbetskraftens yrkeskunskaper i regel har stor betydelse vid valet av lokaliseringsort kan utbildningsåtgärder bli avgörande för företagens beslut om nyetablering. Även om företagen vid nyetablering som regel svarar för introduktion och utbildning av nyanställda har i viss omfattning, där en ökning av sysselsättningsmöjligheterna bedömts angelägen,

bidrag utgått från arbetsmarknadsverket i samband med utbildning av arbetslösa eller undersysselsatta på orten. Överenskommelse har därvid träffats om bidrag under utbildning för nyanställda under en efter utbildningens art anpassad tid. Arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadens parter har haft inflytande över utbildningens uppläggning samt även svarat för tillsynen. Undervisningsplaner har i regel utarbetats av respektive branschorganisation.

Utbildningen har bedrivits genom företagens försorg och avsett att ge erforderliga kunskaper för vissa bestämda arbetsuppgifter i företagens produktion. Lön till deltagarna har utbetalats av företagen efter partsöverenskommelse och företagen har i sin tur från arbetsmarknadsverket erhållit bidrag med visst belopp per elev och undervisningstimme. Arbetsmarknadsverkets bidrag bestämmes efter förhandlingar i varje särskilt fall och varierar mellan en och sex kronor per närvarotimme.

Under tiden $^{1}/_{1}$ 1961—$^{30}/_{6}$ 1964 har sådan utbildning bedrivits vid 125 företag och omfattat 4 000 personer.

Samarbete mellan yrkesöverstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen i fråga om kursverksamheten för arbetslösa m. fl.

Yrkesutbildningskurserna för arbetslösa skall stå under ledning av överstyrelsen för yrkesutbildning. I fråga om kursernas planläggning och anordnande skall överstyrelsen samråda med arbetsmarknadsstyrelsen. Under det intensiva utbyggnadsskedet från 1957 fördelades uppgifterna på de båda verken i huvudsak så att arbetsmarknadsstyrelsen bedömde behovet av kurser, kursernas yrkesinriktning och var de skulle förläggas. Vidare svarade arbetsmarknadsverket för urval av kursdeltagare, utbetalning av bidrag till deltagarna samt arbetsplacering av deltagarna efter avslutad kurs. På överstyrelsen ankom att anordna kurserna, men eftersom överstyrelsen saknade regional organisation kom länsarbetsnämnderna i viss utsträckning också att få ägna sig åt anskaffning av lokaler och lärare. Förhyrning av lokaler, ändrings- och inredningsarbeten ankom i alla fall på överstyrelsen för yrkesutbildning liksom anskaffning av maskiner och övrig utrustning, anställning och utbildning av lärare samt administrativ och pedagogisk ledning av kursverksamheten.

De starkt ökade kraven på kursverksamhetens kapacitet har under senare tid ställt stora anspråk på organisationsapparaten. Yrkesöverstyrelsen hade framför allt under nedgångskonjunkturen stora svårigheter att tillgodose arbetsmarknadsstyrelsens önskemål om en snabb ökning av antalet kurser för utbildning av arbetslösa. I detta sammanhang fördes en diskussion mellan verken om utbildningens administration, varvid även frågan om en överflyttning av den centrala ledningen från yrkesöverstyrelsen till arbetsmarknadsstyrelsen fördes på tal. Diskussionen utmynnade i en gemensam skrivelse från de bägge ämbetsverken till cheferna för social- och ecklesiastikdepartementen med förslag om vissa nya riktlinjer för organisationen av omskolningsverksamheten.

Med anledning av denna skrivelse anbefallde Kungl. Maj:t i brev den 14 oktober 1960 överstyrelsen för yrkesutbildning och arbetsmarknadsstyrelsen att inrätta ett samarbetsorgan för frågor rörande yrkesutbildningskurser för partiellt arbetsföra och andra arbetslösa, varvid styrelserna skulle utse ledamöter i samarbetsorganet bland sina ledamöter och tjänstemän. I samma brev bemyndigades dessutom överstyrelsen för yrkesutbildning att i samråd

med arbetsmarknadsstyrelsen uppdraga åt länsarbetsnämnderna att fullgöra uppgifter, som enligt kungörelse den 29 juni 1945 nr 445 angående yrkesutbildningskurser för arbetslösa annars skulle ankomma på överstyrelsen.

I november 1960 tillsatte ämbetsverken avsett samarbetsorgan som antagit benämningen »Samarbetsdelegation för omskolningskurser m. m.». Delegationens ordförande blev överdirektören i yrkesöverstyrelsen.

Hittills har framför allt omskolningsverksamhetens omfattning och inriktning samt frågor om utbildning av lärare till omskolningskurser och utarbetandet av undervisningsplaner för kursverksamheten varit föremål för delegationens speciella uppmärksamhet. Delegationen har också ägnat stor del av sin tid åt frågan om möjligheterna att överflytta handläggningen av en del ärenden från yrkesöverstyrelsen till länsarbetsnämnderna.

Decentraliserad handläggning av vissa frågor i samband med kursverksamheten

Kungl. Maj:ts bemyndigande till överstyrelsen för yrkesutbildning att uppdra åt länsarbetsnämnderna att fullgöra vissa uppgifter i fråga om kursverksamheten har resulterat i en decentraliserad handläggning av ärenden som har samband med kursverksamheten.

I de riktlinjer för samarbete som de båda ämbetsverken godtagit har detaljerade föreskrifter intagits rörande länsarbetsnämndernas planering av kursverksamheten. Till grund för de utbildningsprogram, som återkommande upprättas, skall ligga arbetsmarknadsmässiga prognoser. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt utbildningens yrkesmässiga inriktning, åt snabb anpassning av utbildningen till föreliggande behov och åt samordning med andra åtgärder för yrkesutbildning såväl inom som utom länet. Allt detta är uppgifter, som redan ålegat länsarbetsnämnderna, men för att ytterligare förbättra nämndernas möjligheter att handlägga dessa ärenden har två sakkunniga per län förordnats att förstärka länsarbetsnämnderna vid behandling av ärenden rörande utbildning för arbetslösa. Den ena av dessa sakkunniga skall representera yrkesutbildningen i länet och den andra länsskolnämnden.

I fråga om central arbetslöshetskurs skall yrkesöverstyrelsen enligt författningen avgöra om kursstyrelse skall utses för kursen och vilka arbetsuppgifter den i så fall skall ha. Dessa kursstyrelser har nu sammanslagits till *en kursstyrelse i varje län för samtliga centrala arbetslöshetskurser inom länet.* Kursstyrelsen, som enligt beslut av yrkesöverstyrelsen skall utses av länsarbetsnämnden, skall bestå av tre ledamöter, varav en sakkunnig i utbildningsfrågor utses efter förslag av yrkesöverstyrelsen. I övrigt ingår länsarbetsdirektören samt en ledamot av länsarbetsnämnden i kursstyrelsen. Länsarbetsnämnden skall ombesörja kansligöromål åt kursstyrelsen. Den centrala ledningen av kursverksamheten skall även i fortsättningen åvila yrkesöverstyrelsen, som dock i vissa frågor av lokal natur uppdragit åt kursstyrelsen att inom fastställda ramar och enligt särskilda anvisningar fullgöra vissa arbetsuppgifter. Enligt denna överenskommelse skall sålunda kursstyrelsen bl. a. ansvara för den ekonomiska förvaltningen av kursverksamheten inom länet, utöva tillsyn över verksamheten i vissa avseenden samt fatta beslut i särskilt angivna personalärenden och lokalfrågor.

Vid sidan av kursstyrelserna skall inom varje län för varje yrke eller grupp av närliggande yrken finnas en

rådgivande *kursnämnd* med tre ledamöter representerande kursstyrelsen samt arbetsgivare- och arbetstagareorganisationen inom branschen.

Partsrepresentanterna utses efter förslag av respektive centrala organisationer.

På kursnämnden ankommer *att* ägna speciell uppmärksamhet åt utbildningens yrkestekniska utformande, *att* vid behov medverka vid uttagning och avskiljande av elever samt *att* på lämpligt sätt taga del av kursdeltagares förmåga och vilja att tillgodogöra sig utbildningen.

De nya bestämmelserna om kursstyrelser och kursnämnder trädde i kraft den 1 januari 1962.

Det nya skolämbetsverkets kompetensområde

I proposition till 1963 års riksdag (nr 144) angående riktlinjer för utformningen av skolväsendets centrala ledning m. m. har bl. a. frågan om det nya skolämbetsverkets befattning med yrkesutbildningskurser för arbetslösa m. fl. upptagits till behandling. Med utgångspunkt från ett av 1955 års sakkunniga för yrkesutbildningens centrala ledning framlagt förslag (SOU 1962: 28) om att all yrkesutbildning skall ledas av det nya ämbetsverket har föredragande statsrådet i fråga om arbetslöshetskurser anfört följande:

Med hänsyn till det arbetsmarknadspolitiska syftet med denna utbildningsverksamhet är det väsentligt, att åtgärder snabbt vidtages, då situationen så påfordrar. Utbildningen måste därför i allmänhet organiseras utan beaktande av den mer långsiktiga planeringen. Vidare blir uppläggningen av omskolningskurserna i fråga om såväl innehåll och längd som undervisningsmetoder en annan än inom den reguljära utbildningsverksamheten. Detta motiveras dels av att eleverna vid omskolningskurserna ofta har tidigare yrkeserfarenheter, dels ock av att det är särskilt angeläget att deltagarna, vilka ofta är familjeförsörjare, så snabbt som möjligt kan överföras till förvärvsarbete. Utbildningen måste också vara upplagd på sådant sätt, att elever kan antas kontinuerligt under hela året och att avslutningen av utbildningen inte är bunden till vissa tidpunkter. För att omskolningsverksamheten skall kunna utnyttjas effektivt i arbetsmarknadspolitiken är det nödvändigt att de här refererade synpunkterna blir tillgodosedda. Detta ställer speciella krav på utbildningsverksamhetens organisation.

Gemensamt för omskolningsverksamheten och för den reguljära yrkesutbildningen är att båda har till uppgift att tillgodose behovet av arbetskraft med sådan utbildning, som efterfrågas av näringslivet. Det är angeläget att undvika, att den av arbetsmarknadsskäl igångsatta särskilda utbildningen på grund av det förmånligare statliga stödet inverkar störande på strävandena att på en ort bygga upp en planmässigt utformad reguljär yrkesutbildning. Eftersom den särskilda utbildningen under senare år kraftigt vuxit i omfattning och enär strukturomvandlingen inom näringslivet framdeles kan väntas medföra ännu starkare krav på sådan utbildning, är det angeläget, att en samordning sker av olika åtgärder för att bereda utbildning och, så långt det är möjligt, även av de olika utbildningsformerna.

Detta problem bör emellertid inte lösas på så sätt, att hela den av arbetsmarknadsskäl betingade utbildningen ställes under ledning av skolämbetsverket. En stor del av denna utbildning är nämligen så nära kombinerad med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, att arbetsmarknadsverket på samma sätt som nu måste ha möjlighet att ta initiativ till snabbt verkande åtgärder. Detta gäller närmast den egentliga omskolningsverksamheten, vars syfte är att bereda vuxen arbetskraft nya försörjningsmöjligheter. Denna verksamhet bör därför enligt min mening även i fortsättningen planeras och genomföras i samverkan mellan arbetsmarknadsverket och den centrala skolmyndigheten. Jag vill emellertid betona att skolmyndigheterna i ökad utsträckning måste få tillfälle att framföra synpunkter och önskemål redan på planeringsstadiet. I detta syfte bör det samarbete som för närvarande äger rum inom samarbetsdelegationen för omskolningskurserna m. m. förstärkas. Det utvidgade samarbetet bör komma till stånd på verkschefsnivå. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att

meddela närmare bestämmelser i sådant syfte.

Till det nya skolämbetsverkets uppgifter skall höra att med stöd av lokala och regionala skolmyndigheter planera yrkesutbildning för all ungdom. Med ungdom avser jag här personer under 21 år. Befarad eller uppkommen ungdomsarbetslöshet kan vara uttryck för brister i yrkesutbildningsorganisationen. Vid uppbyggnaden av det nya skolämbetsverket bör därför beaktas, att myndigheten erhåller tillräckliga möjligheter att såväl på längre sikt som i mera akuta situationer avpassa utbildning till föreliggande behov. Arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan bör ske genom att lämna skolledningen på olika nivåer informationer om utvecklingen på arbetsmarknaden.

Möjligheterna att åstadkomma tillräcklig utbildningskapacitet för ungdomen beror i hög grad på de kommunala huvudmännens åtgärder. Det föreligger emellertid i viss utsträckning behov av yrkesskolor med större upptagningsområde än en kommun eller en landstingskommun. De nuvarande på arbetsmarknadsstyrelsens initiativ tillkomna s. k. riksyrkesskolorna har till uppgift att komplettera de kommunala och landstingskommunala yrkesskolorna. Under en övergångstid bör denna utbildning bedrivas i nuvarande former. Dessa skolors framtida ställning bör ytterligare övervägas.

Utöver den behandlade utbildningsverksamheten för arbetslösa förekommer en tredje typ av kurser, s. k. fortbildningskurser, som är avsedda att ge arbetslösa med viss yrkesutbildning en kompletterande utbildning. I den mån sådana kurser måste anordnas på grund av en arbetslöshetssituation finnes givetvis ingen anledning att behandla dessa kurser på annat sätt än de egentliga omskolningskurserna. De bör således planeras och genomföras på samma sätt som sistnämnda kurser.

Vad jag nu anfört torde föranleda behov av vissa organisationsförändringar. De frågor som sammanhänger härmed bör närmare övervägas i samband med det ytterligare utredningsarbete som blir nödvändigt innan det nya ämbetsverket kan starta.

I detta sammanhang vill jag också påpeka, att utbildning av hemsamariter, som nu bedrives i arbetsmarknadsverkets regi, bör inordnas i den i vanlig ordning statsunderstödda yrkesutbildningen och därmed också ställas under tillsyn av det nya skolämbetsverket. Utöver här berörda utbildningsverksamhet sker en av arbetsmarknadsskäl motiverad, relativt omfattande utbildning hos enskilda huvudmän, varvid arbetsmarknadsstyrelsen lämnar bidrag till kurskostnaderna och utger utbildningsbidrag till deltagarna. Någon förändring beträffande ledningen av denna verksamhet synes, i vad avser utbildningen av andra än ungdomar, för närvarande inte vara påkallad. Detsamma skall gälla den särskilda utbildning, som arbetsmarknadsstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning äger att anordna i sådana yrken, där det med hänsyn till det aktuella arbetsmarknadsläget eller eljest är av väsentlig betydelse att vidtaga omedelbara åtgärder för att snabbt öka tillgången på yrkesutbildad arbetskraft.

Riksdagen beslöt i enlighet med i propositionen framlagda förslag. Tillkomsten av ett nytt skolämbetsverk skulle i fråga om samarbetet och ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsverket och skolämbetsverket enligt detta beslut innebära följande förändringar:

att det samarbete som äger rum inom samarbetsdelegationen för omskolningskurser m. m. ytterligare skulle förstärkas och att det utvidgade samarbetet bör komma till stånd på verkschefsnivå;

att all yrkesutbildning för ungdom, dvs. personer under 21 år, skall höra till skolämbetsverkets uppgifter och att arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan bör ske genom att lämna skolledningen på olika nivåer information om utvecklingen på arbetsmarknaden (i praktiken innebär detta att arbetsmarknadsverkets befattning med enskilda nybörjarkurser upphör medan riksyrkesskolorna under en övergångstid skall drivas i nuvarande former) samt

att utbildning av hemsamariter inordnas i den ordinarie statsunderstödda yrkesutbildningen.

I fråga om omskolningskurser och fortbildningskurser skall sålunda sam-

arbetet mellan arbetsmarknadsverket och skolämbetsverket fortgå under i stort sett oförändrade former. Därjämte skall arbetsmarknadsverket som hittills ha möjlighet att anlita enskilda huvudmän för en av arbetsmarknadsskäl motiverad utbildning för personer över 21 år.

Elevsammansättning och elevrekrytering

Antalet personer, som vid olika tidpunkter varit föremål för utbildning genom arbetsmarknadsverkets försorg, framgår av tabell 4: 1. Redovisningen avser alla former av utbildning i yrkesöverstyrelsens och annan regi och såväl nybörjar-, omskolnings- och fortbildningskurser som enskild utbildning. Uppgifter föreligger från februari 1959.

Verksamheten har som förut antytts successivt ökat under senare år. Variationerna mellan sommar och vinter är främst beroende på att under vintermånaderna vanligen bedrivits ett antal kortare fortbildningskurser. Sommarferier vid en del kurser har dessutom medverkat till dessa skiftningar. Det är av särskilt intresse att notera den förhållandevis snabba ökningen av antalet kvinnor i utbildning som skett under senare år. Denna ökning har huvudsakligen skett inom yrken tillhörande kontor och handel, husligt arbete samt inom vårdområdet.

Det totala antalet personer i utbildning uppgick enligt arbetsmarknadsstyrelsens redovisning under budgetåret 1959/60 till i runt tal 11 000, under 1960/61 till 14 000, under 1961/62 till 20 000, under 1962/63 till 32 000 och under 1963/64 till 35 000. Dessa tal innefattar samtliga personer som under respektive år varit i utbildning, alltså även sådana som före budgetåret påbörjat men inte avslutat sin utbildning. Antalet »nya» utbildningsfall är därför lägre och uppgick under budgetåret 1962/63 till 24 000, varav 10 400 kvinnor. I yrkesöverstyrelsens kurser intogs detta år 14 100 personer medan 9 900 påbörjade utbildning inom övrig av arbetsmarknadsverket initierad kursverksamhet, inom det ordinarie utbildningsväsendet eller inom företag.

Under budgetåret 1963/64 påbörjade 25 600 personer utbildning, varav 11 700 kvinnor.

Under budgetåret 1962/63 uppgick *den genomsnittliga utbildningstiden* till mellan fem och sex månader per utbildningsfall.

Tabell 4:1. Antal personer i utbildning vid månadens mitt, februari 1959—december 1963.

Månad	1959		1960		1961		1962		1963	
	Hela ant.	Därav kv.	Hela ant.	Därav kv.	Hela ant.	Därav kv.	Hela ant.	Därav kv.	Hela ant.	Därav kv.
Januari	—	—	5 965	838	7 970	1 310	19 475	2 182	12 667	3 838
Februari	5 332	798	7 121	966	9 021	1 584	11 011	3 091	14 226	4 643
Mars	5 924	882	7 556	1 079	9 195	1 710	11 811	3 786	15 273	5 236
April	5 432	793	7 258	975	8 802	1 492	10 856	3 100	14 239	4 544
Maj	4 695	716	6 741	891	8 196	1 321	9 984	2 636	12 980	3 644
Juni	3 901	418	5 893	640	7 394	882	8 605	1 691	10 810	2 323
Juli	3 364	312	5 286	498	6 563	697	7 473	1 294	9 304	1 783
Augusti	3 391	313	5 219	443	6 751	799	7 644	1 306	9 595	2 115
September	3 768	487	6 264	948	7 607	1 354	9 476	2 531	11 343	3 462
Oktober	4 210	611	6 736	1 263	8 361	2 039	11 074	3 724	12 706	4 608
November	5 123	835	7 395	1 389	9 050	2 385	12 245	4 425	13 563	5 040
December	5 545	815	7 518	1 283	8 709	1 879	11 751	3 588	12 814	4 041

Tabell 4:2. Procentuell fördelning efter ålder av personer i utbildning, 1960—1963.

Åldersgrupp	I procent av hela antalet							
	Maj 1960	Okt. 1960	Maj 1961	Okt. 1961	Maj 1962	Okt. 1962	Maj 1963	Okt. 1963
Under 18 år	16	32	20	22	16	19	14	17
18—21 år	30	18	20	18	20	19	23	21
22—34 »	35	27	30	28	30	28	31	29
35—44 »	13	15	18	19	19	20	18	19
45 år och äldre	6	8	12	13	15	14	14	14

Ålderssammansättningen bland eleverna har undersökts vid åtta olika tillfällen med resultat som redovisas i tabell 4: 2.

Undersökningarna visar, att antalet äldre elever ökat något. Vid undersökningarna i oktober 1963 var sålunda 1 770 elever av totalt 12 706 i åldern 45 år och däröver. Efter en temporär ökning hösten 1960 har andelen ungdomar minskat. Om deltagare i nybörjarkurser frånräknas, utgjorde åldersgruppen under 18 år i oktober 1960 17 procent av hela antalet i omskolningskurser. I maj 1961 hade andelen sjunkit till 9 procent och var i oktober 1961 10 procent, i maj 1962 8 procent samt i oktober 1962 11 procent.

I fråga om *elevurvalet* var arbetsmarknadsstyrelsens möjligheter att utge utbildningsbidrag enligt kungl. brev den 4 juni 1954 begränsade till arbetslösa. Som villkor för deltagande i arbetslöshetskurs gällde

att den arbetslöse fyllt 16 år och sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen, samt

att fortsatta försörjningsmöjligheter inom det förutvarande yrket bedöms icke vara för handen inom rimlig tid, men arbetsmarknadsförhållandena beräknas möjliggöra placering inom annat yrkesområde, eller

att arbetslös med viss yrkeserfarenhet genom utbildning kan förbättra sina yrkeskunskaper samt därigenom erhålla större möjligheter till anställning inom yrket, eller

att yrkestillhörighet och yrkeskunskap saknas och yrkesutbildning skulle underlätta en arbetsplacering, eller

att det med hänsyn till arbetsmarknadsläget eller eljest är av väsentlig betydelse att omedelbara åtgärder vidtages för att snabbt öka tillgången på yrkesutbildad arbetskraft.

Det grundläggande villkoret var således att vederbörande var anmäld som arbetslös och icke hade möjligheter att på längre sikt erhålla stadigvarande anställning och försörjning.

Mot bakgrunden av strukturförändringarna inom näringslivet var det emellertid angeläget att på ett relativt tidigt stadium underlätta överflyttning av arbetskraft från vikande till expanderande näringsgrenar. Arbetsmarknadsstyrelsen meddelade därför till länsarbetsnämnderna anvisningar, varigenom arbetslöshetsbegreppet utvidgades till att omfatta även sådana personer, som på grund av varsel eller andra omständigheter, t. ex. strukturförändringar i näringslivet, av arbetsförmedlingen bedömdes riskera att bli arbetslösa i det egna yrket i en snar framtid. Detta har i författningen av den 5 juni 1963 uttryckts så, att utbildningsbidrag av statsmedel må utgå till den, som erhåller yrkesutbildning under förutsättning

att han är arbetslös eller att fara för arbetslöshet eller placeringssvårigheter

på arbetsmarknaden föreligger för honom;

att han fyllt 21 år och söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen.

Kungl. Maj:t har förutsatt, att särskilda åtgärder i syfte att öka tillgången på yrkesutbildad arbetskraft skulle kunna bli erforderliga. Av detta skäl disponerar överstyrelsen för yrkesutbildning anslag avsett för yrkesutbildningskurser i sådana yrken inom överstyrelsens verksamhetsområde, där det med hänsyn till det aktuella arbetsmarknadsläget eller eljest är av väsentlig betydelse, att omedelbara åtgärder vidtages för att snabbt öka tillgången på yrkesutbildad arbetskraft. Eftersom kurserna är avsedda för personer som icke är arbetslösa har utbildningsbidrag till eleverna genom arbetsmarknadsverket tidigare icke kunnat utgå. Detta har medfört att utbildning i denna form endast bedrivits i mycket begränsad utsträckning. Under senare år har med stöd av detta bemyndigande anordnats enstaka kurser för skeppskockar, däckspersonal, hörselvårdspersonal etc. Kostnaderna för anordnandet av dessa kurser har belöpt sig till ca 200 000 kronor per år.

I nyssnämnda kungörelse den 5 juni 1963 (nr 427) har föreskrivits, att utbildningsbidrag kan utgå till deltagare i de kurser som har till syfte att snabbt öka tillgången på utbildad arbetskraft inom vissa yrken. Samtidigt har dock möjligheterna att använda denna utbildningsform inskränkts genom att anslaget till sådana kurser begränsats till högst 200 000 kronor för budgetåret 1963/64.

Utbildningsbidragen

Arbetslösa under utbildning får genom arbetsmarknadsverket kostnadsfritt undervisning, utbildningsmateriel och arbetskläder samt resor. Dessutom utgår särskilda utbildningsbidrag, dock icke vid nybörjarkurser, vilkas deltagare har samma förmåner som vid ordinarie yrkesskolor.

Utbildningsbidraget utgår med följande belopp:

Grundbidrag:	410 kr./mån.
Hyresbidrag:	För möblerat rum 100—150 kr./mån. och/ eller för familjebostad den faktiska hyran.
Familjetillägg:	Till make eller husföreståndarinna vid utbildning i hemorten 55 kr./mån., utom hemorten 200 kr./mån.
Barntillägg:	Till varje barn under 16 år 45 kr./mån., eller när särskilda skäl är därtill, högst 130 kr./mån.

Bidragen är inkomstprövade, och avdrag göres för elevens inkomst av exempelvis pension, sjukersättning eller annan inkomst samt för viss del av familjens inkomst i övrigt. Även makes inkomst kan verka reducerande på bidragen enligt särskilda regler. Som villkor har tidigare gällt, att vistelsekommun skall svara för 25 procent av utbildningsbidragen. Enligt beslut av 1962 års riksdag skall staten fr. o. m. den 1 juli 1962 helt svara för utbildningsbidragen. Förmånerna är skattefria.

Till elever i speciellt anordnade nybörjarkurser utgår stipendier och studiebidrag enligt samma normer, som gäller inom det ordinarie yrkesutbildningsväsendet. Det statliga bidraget kan maximalt uppgå till 159 kr./mån. för elever under 18 år och 175 kr./mån. för elever över 18 år. Därtill kan i vissa fall kommunala stipendier förekomma.

Elever vid de s. k. riksyrkesskolorna har fri kost och logi samt efter prövning i varje särskilt fall fickpengar med 50 kronor per månad.

Även om omskolningskurserna är avsedda för vuxna har som förut sagts inslaget av ungdomar i dessa kurser varit relativt stort. Till dessa utgår ut-

bildningsbidrag enligt särskilda bestämmelser. För ungdomar, som under utbildningstiden bor hos föräldrar eller motsvarande, utgår grundbidrag med högst 200 kr./mån. För ungdomar som erhåller sin utbildning vid omskolningskurs utom hemorten gäller regeln, att grundbidraget generellt reduceras med 50 kr./mån. och sålunda utgår med maximalt 360 kr./mån. Enligt bestämmelser som trädde i kraft den 1 augusti 1963 kan utbildningsbidrag genom arbetsmarknadsverket endast utgå till elever som fyllt 21 år. Undantag från denna huvudregel har dock medgivits för handikappade, för ensamstående mödrar, för flyktingar, för tidigare hjälpklass- och särskoleelever och för elever vid de s. k. riksyrkesskolorna. För kalenderåret 1964 kan utbildningsbidrag till personer under 21 år i anpassningskurser under vissa villkor utgå till arbetslösa inom Norrland samt inom Kopparbergs och Värmlands län, till personer som erhåller utbildning i samband med lokalisering av företag till arbetslöshetsorter samt till personer med försörjningsbörda. Vissa övergångsbestämmelser gäller för personer under 21 år som redan påbörjat utbildning.

Det totala utbildningsbidraget får inte överstiga gängse arbetslön i utbildningsyrket. Undantag från denna regel gäller dock i fråga om familjeförsörjare, som utbildas utom hemorten och som därför har dubbla hushållskostnader.

Utbildningens resultat

Efterundersökningar, som företagits för att belysa sysselsättningsförhållandena för dem som genomgått nybörjar- och omskolningskurser, redovisas i tabell 4: 3. Undersökningarna avsåg förhållandena den 25 maj 1959 för dem som avslutat utbildningen under första kvartalet 1959, förhållandena den 25 maj 1960 för dem som avslutat utbildningen under första kvartalet 1960 samt förhållandena den 25 augusti 1960 för dem som avslutat utbildningen under andra kvartalet 1960. I tabellen redovisas elevernas arbetsförhållanden vid undersökningstillfället.

Bland ej aktuella sökande befinner sig sjukskrivna, värnpliktiga samt personer som av andra skäl ej står till arbetsmarknadens förfogande.

I oktober 1962 påbörjades en undersökning, som avsåg att ge mera ingående uppgifter om kursverksamheten och resultaten av denna. Undersökningen omfattade personer som under år 1960 påbörjade utbildning vid yrkesöverstyrelsens omskolningskurser och kurser inom det ordinarie yrkesutbildningsväsendet. De i undersökningen in-

Tabell 4:3. Utbildade procentuellt fördelade efter arbetsförhållanden, enligt efterundersökningar.

Arbetsförhållanden	Procentuell fördelning					
	25/5 1959		25/5 1960		25/8 1960	
Anställd i						
utbildningsyrket	53		65		66	
närgränsande yrke	11	74	6	80	7	86
annat yrke	10		9		13	
Aktuella arbetssökande	16		4		3	
Föremål för arbetsvård	1		2		1	
Ej aktuella sökande	8		14		10	

Tabell 4:4. Medelsförbrukning för omskolning m. m. budgetåren 1956/57—1963/64.

Budgetår	KÖY	AMS	Summa
1956/57	2,3 milj. kr.	2,8 milj. kr.	5,1 milj. kr.
1957/58	7,1 » »	4,2 » »	11,3 » »
1958/59	20,0 » »	12,8 » »	32,8 » »
1959/60	33,3 » »	18,9 » »	52,2 » »
1960/61	44,6 » »	25,0 » »	69,6 » »
1961/62	46,6 » »	33,0 » »	79,6 » »
1962/63	54,3 » »	59,0 » »	113,3 » »
1963/64	58,2 » »	65,8 » »	124,0 » »

gående observerades t. o. m. utgången av september 1962. För omkring hälften av deltagarna i yrkesöverstyrelsens omskolningskurser var observationstiden efter kursen minst 21 månader. Även personer som avslutat kursen av andra skäl än erhållen anställning ingår. Av undersökningen framgår att under september 1962 hade 78 procent av de manliga och 70 procent av de kvinnliga deltagarna i yrkesöverstyrelsens omskolningskurser arbete i öppna marknaden. Anställning i utbildningsyrket hade 45 procent av männen och 49 procent av kvinnorna.

Vid bedömningen av utbildningens resultat måste man utgå från det faktum, att den alldeles övervägande delen av de utbildade varit arbetslösa, som ej kunnat erhålla ett arbete i öppna marknaden. Andelen partiellt arbetsföra och även i övrigt svårplacerade har varit stor. Utbildningen har således i övervägande antalet fall varit en förutsättning för att en arbetsplacering över huvud taget skulle komma till stånd. De som erhållit denna utbildning har kunnat gå in på arbetsområden, inom vilka efterfrågan på arbetskraft varit särskilt hög. Många av de utbildade har som regel plats avtalad redan vid kursens slut — om de inte redan dessförinnan lämnat kursen för att tillträda en anställning.

Kostnader

I tabell 4: 4 ges upplysning om yrkesöverstyrelsens och arbetsmarknadsstyrelsens medelsförbrukning under de senaste budgetåren för kostnader i samband med den yrkesutbildande verksamheten.

Under budgetåret 1962/63 uppgick yrkesöverstyrelsens kostnader för lärarlöner till 20,6 miljoner kronor, för inköp av maskiner och annan stadigvarande undervisningsmateriel till 14,4 miljoner kronor samt kostnader för bl. a. administration, förbrukningsmateriel, lokalhyror och driftsutgifter till 19,3 miljoner kronor.

Arbetsmarknadsstyrelsens kostnader avser utbildningsbidrag, kursavgifter, undervisningsmateriel, resor samt kostnader i samband med utredning om utbildning.

Fr. o. m. budgetåret 1962/63 bestrides såväl arbetsmarknadsstyrelsens som yrkesöverstyrelsens kostnader av ett gemensamt anslag till omskolning m. m. under elfte huvudtiteln.

Överväganden och förslag

Vuxenutbildningens omfattning och inriktning

De förslag, som utredningen i det följande framlägger, utgår ifrån den grundläggande tanken, att det moderna

näringslivet kräver, att de yrkesverksamma har tillgång till en fortgående utbildning och omskolning efter snabbt skiftande behov och att en generell ökning av utbildningsnivån är ett medel att främja samhällsekonomiska och sociala krav. Denna förbättring av utbildningsstandarden bör avse både den nya generation, som nu beredes tillfälle att utnyttja ett förbättrat skol- och yrkesskoleväsen, och de vuxna, som behöver komplettera en ofta bristfällig eller numera föråldrad utbildning med fortbildning och omskolning. I båda fallen bör utbildningen å ena sidan inriktas på att öka den individuella förmågan till anpassning efter snabbt skiftande förhållanden och därmed den personliga friheten i arbetsvalet, å andra sidan möta de skiftande behov av förbättrade och varierande kvalifikationer, som framträder inom näringslivet i samband med den tekniska och ekonomiska utvecklingen. Detta innebär, att särskilt vuxenutbildningen måste organiseras så, att den både med avseende på sin inriktning och sin omfattning skall kunna snabbt anpassas efter växlande förhållanden. Den blir då också ett uttryck för principen att det samhällskollektiv, som har nytta av det ekonomiska framåtskridandet, också i ökad utsträckning bör hjälpa den enskilde att bära de kostnader för omställning, som han kan utsättas för i samband med de tekniskekonomiska förändringarna. Detta är i själva verket också en förutsättning för att de önskvärda förändringarna skall kunna genomföras med erforderlig snabbhet. Den kvantitativa omfattningen av samhällsinsatserna på detta område måste bedömas under utvecklingens gång, men utredningen önskar understryka att en betydande utvidgning torde vara samhällsekonomiskt fördelaktig.

Såväl till utformning som innehåll måste vuxenutbildningen ses som en del av en sammanhängande utbildningsorganisation. Omställningen inom näringslivet ställer så omfattande krav på hela utbildningssystemet, att genomgripande förändringar i syfte att förbättra vuxnas möjligheter till utbildning är erforderliga. Utredningen hälsar därför med tillfredsställelse, att yrkesutbildningen i sin helhet skall bli föremål för en speciell berednings arbete. *Det är emellertid utredningens uppfattning, att de vuxenutbildningsfrågor, som i det följande behandlas och som har nära samband med arbetsmarknadspolitiken, måste bli föremål för separata och omedelbara lösningar.*

Det är en gammal iakttagelse, att man i olika konjunkturlägen samtidigt som man registrerar arbetslöshet också har en otillfredsställd efterfrågan på arbetskraft. En av de viktigaste orsakerna till att man inte kan nå balans mellan tillgång och efterfrågan är, att de arbetslösa saknar de efterfrågade yrkeskunskaperna. Bristande yrkeskunskaper blir alltså ett hinder för en utjämning, som i övrigt är önskvärd och möjlig, och vi får vad som brukar kallas en friktionsarbetslöshet, vars verkningar man ofta tvingas lindra med medel, som är mindre rationella och mera kostsamma, än vad lämpliga åtgärder för en yrkesmässig anpassning skulle ha varit.

Några detaljerade undersökningar om det totala behovet av omskolning och fortbildning som ett led i arbetsmarknadspolitikens strävan att åstadkomma balans på arbetsmarknaden har ej gjorts. Utvecklingen på sikt med allt snabbare förändringar i produktionsteknik och näringslivets struktur pekar emellertid på att allt fler människor varje år måste byta arbetsuppgifter. Till detta kommer, att befolkningsutvecklingen med ett sjunkande rekryteringsunderlag inom ungdomskullarna kommer att medföra,

att behovet av utbildad arbetskraft till icke obetydlig del får tillgodoses genom ökad utbildning inom de åldersgrupper som redan är ute i förvärvslivet.

De ökade kraven på arbetskraftens anpassning till förändrade förhållanden på arbetsmarknaden ställer i alla lägen stora anspråk på insatser från samhällets sida. »Självläkningsförmågan» är dock betydande och man kan utgå ifrån att många, som tvingas skifta om från ett arbete till ett annat, kan göra det utan föregående omskolning. De går antingen till nya arbetsuppgifter, som ej kräver speciella yrkeskunskaper, eller också får de erforderlig instruktion och träning på den nya arbetsplatsen. I tider av arbetskraftsbrist ökar självfallet möjligheterna att utan föregående utbildning bereda arbete åt arbetslösa. Omställningsfriktionen blir mindre.

Förhållandet blir ett annat i ett försämrat arbetsmarknadsläge. I en sådan situation ökar arbetsgivarnas anspråk på arbetskraftens kvalitet och efterfrågan gäller då i regel arbetstagare med speciella yrkeskunskaper. I samma takt, som anställningsbehovet minskar, avtar även näringslivets aktivitet i fråga om anpassningsutbildning av nyanställd arbetskraft. Yrkesutbildningen blir då i högre grad en samhällsangelägenhet, ett led i sysselsättningspolitiken. Utbildningen syftar därvid till att ge arbetslösa de yrkeskunskaper, som efterfrågas också i ett nedgångsläge, men den skall också ses som en beredskapsåtgärd för att möta den efterfrågan på yrkeskunnig arbetskraft, som enligt all erfarenhet infinner sig vid en förbättring av arbetsmarknadsläget.

I en högkonjunktur med full sysselsättning och arbetskraftsbrist på vissa områden kan intensifierad utbildning vara ett av medlen att stegra takten i produktionsökningen. Man kan då inte öka det kvantitativa tillskottet till arbetsmarknaden på samma sätt som i ett nedgångsläge utan måste höja arbetskraftens kvalitet och produktivitet.

Utredningen förutsätter att utbildningen i det enskilda fallet skall ges en sådan omfattning, att den utbildade kommer över den tröskel som de bristande yrkeskunskaperna utgör. Utbildningen skall alltså göra honom attraktiv i ett visst arbetsmarknadsläge. Härav följer, att utbildningen i en högkonjunktur med stor efterfrågan på arbetskraft kan göras kortare, bl. a. därför att arbetsgivarna då är beredda att fullfölja utbildningen på arbetsplatsen. För en sådan avvägning av utbildningstidens längd talar också det förhållandet, att man inte längre tid än nödvändigt skall undandraga arbetsmarknaden den personal, som kan bli av marginell betydelse för balansen mellan tillgång och efterfrågan. Enligt detta betraktelsesätt skulle den arbetsmarknadspolitiskt motiverade utbildningen kunna fördjupas och utsträckas i tiden under en konjunkturdämpning. Då skulle f. ö. finnas ett direkt intresse av att på så sätt hålla de arbetslösa sysselsatta under en arbetslöshetsperiod.

Vid överväganden om vuxenutbildningens omfattning och inriktning bör givetvis största möjliga följsamhet till efterfrågesidans förändringar iakttas. Enligt utredningens mening kommer detta att påfordra en breddning av utbildningen till nya yrkesområden med speciell inriktning på områden med framträdande brist på arbetskraft. Exempel på förhållanden som kräver uppmärksamhet vid planeringen av vuxenutbildningen är den förskjutning i befattningsstrukturen i riktning mot mera teknikerbetonade arbetsuppgifter, som tidigare omnämnts, samt servicenäringarnas och framför allt vårdområdenas arbetskraftsproblem. Följsamhet till efterfrågesidans förändringar och

en breddning av verksamheten i yrkeshänseende kommer enligt utredningens mening att innebära att större krav kan komma att ställas på utbildningens kvalitet och utbildningstidens längd.

Denna starka betoning av vuxenutbildningen som ett led i arbetsmarknadspolitiken är ett uttryck för utbildningens allt viktigare roll i produktionsutvecklingen. Detta får emellertid inte undanskymma den betydelse i form av ökad valfrihet och bättre förutsättningar för arbetstrivsel och behovstillfredsställese, som utbildningen har för den enskilde arbetstagaren. I diskussionen kring den arbetsmarknadspolitiskt motiverade vuxenutbildningen har ibland anförts, att det finns en relativt stor grupp personer som — bl. a. på grund av för knappa utbildningsresurser — tidigare ej kunnat erhålla den utbildning, som skulle kunnat ge dem ett säkrare fotfäste på arbetsmarknaden. Dessa, menar man, skulle nu ges en chans att ta igen något av vad de tidigare förlorat, och därför borde utbildningen få en större bredd och omfattning än vad som strängt taget är nödvändigt för att åstadkomma en arbetsplacering. I detta resonemang, som utredningen kan ansluta sig till, skjuts alltså mera den enskildes än det allmännas intresse i förgrunden. Tider av försvagad arbetskraftsefterfrågan kan särskilt utnyttjas för att tillgodose dessa socialt motiverade synpunkter.

Man kan i detta sammanhang inte heller bortse från det intresse, som vissa branscher och företag kan ha av att samhället också under högkonjunktur ger vuxna arbetslösa m. fl. en mera fullständig yrkesutbildning, varigenom arbetskraften visserligen under längre tid undandrages arbetsmarknaden, men i gengäld blir så mycket bättre skickad att sedermera utföra kvalificerade arbetsuppgifter.

Konstant behov av viss anpassningsutbildning för vuxna

Bortsett från de variationer i vuxenutbildningens omfattning, som är betingade av förändringar i sysselsättningsläget, och de förändringar i ansvarsfördelningen mellan näringsliv och samhälle, som blir en följd därav och som påverkar omfattningen av samhällets insatser på detta område, kvarstår till stor del oberoende av arbetsmarknadsläget krav på insatser från det allmännas sida för att tillgodose utbildningsbehovet för vuxna, som måste ställa om till nya arbetsuppgifter och som inte kan få erforderlig utbildning på annat sätt.

Som villkor för erhållande av utbildningsbidrag genom arbetsmarknadsverket gäller för närvarande, att den utbildningssökande skall vara arbetslös eller att risk för arbetslöshet eller placeringssvårigheter på arbetsmarknaden föreligger för honom. Det är utredningens uppfattning att denna bestämmelse bör ges en så generös tolkning, att formella hinder för en från anpassningssynpunkt erforderlig yrkesutbildning inte skall kunna uppstå. Detta gäller i synnerhet arbetslöshetsvillkoret. Den strukturella omdaningen inom näringslivet kan för den enskilde arbetstagaren eller näringsidkaren innebära en successiv försämring av inkomst- och sysselsättningsmöjligheter utan att en direkt arbetslöshetssituation uppstår. Detta har sin giltighet bl. a. inom skogsbrukets, jordbrukets och detaljhandelns område men kan även beröra delar av andra näringsområden. Det måste emellertid enligt utredningens mening vara rationellt att på ett tidigt stadium bl. a. genom utbildningsåtgärder kunna underlätta en omställning till andra arbetsuppgifter för personer med otillfredsställande sysselsättningsförhållanden. Om därför en bedömning på längre sikt av sysselsättningsförhållandena

klart ger vid handen, att övergång till annat yrke eller utflyttning till annan ort måste anses nödvändig och att en utbildning i samband därmed är erforderlig, skall detta enligt utredningens mening anses vara tillräcklig kvalifikationsgrund för beviljande av utbildningsbidrag, även om inte någon formell arbetslöshetssituation föreligger.

Samhällets ansvar för vuxenutbildningen blir särskilt framträdande när det gäller arbetstagare som kan betecknas som icke konkurrenskraftiga och som först efter en utbildning har möjlighet att erhålla anställning. Därjämte har utbildningen stor betydelse i strävandena att underlätta utträdet på arbetsmarknaden för övriga outnyttjade arbetskraftsresurser.

Som i ett annat sammanhang påpekats har antalet arbetsvårdssökande vid arbetsförmedlingens expeditioner för partiellt arbetsföra successivt ökat. Särskilt markerad har denna ökning varit på senare tid främst beroende på ett vidgat samarbete med olika socialförsäkringsmyndigheter. Yrkesutbildning är ett av de bästa hjälpmedlen för att förbättra den handikappades arbetsförmåga och underlätta en utplacering i öppna marknaden och har därför allt eftersom utbildningsmöjligheterna ökat alltmer kommit till användning. Från mitten av 1950-talet har antalet handikappade som fått utbildning ökat från i runt tal 1 200 utbildningsfall per år till 8 300 under kalenderåret 1963.

Gränserna mellan vad som betecknas som arbetsvårdsfall, inskrivna vid arbetsförmedlingens arbetsvårdsexpeditioner, och arbetstagare, som söker anställning genom den allmänna arbetsförmedlingen, är flytande. Även bland de sistnämnda förekommer personer, som av olika skäl inte är attraktiva på arbetsmarknaden men som, om de har förutsättningar och intresse för en yrkesutbildning, får större möjligheter att bli accepterade för anställning. För en stor grupp sådana sökande är hög ålder det väsentliga arbetshindret. Åldern i och för sig är som utredningen utvecklat i kapitlet om äldre arbetskraft ej något svårare hinder, om den sökande har efterfrågade yrkeskunskaper. Som framgår av tidigare redovisning av åldersfördelningen vid arbetsmarknadsverkets yrkesutbildande verksamhet har de äldre åldersgruppernas andel av det totala antalet utbildningsfall ökat något, men antalet äldre är fortfarande förhållandevis blygsamt. Under budgetåret 1962/63 torde i runt tal 4 500 personer i åldern 45 år och däröver ha deltagit i omskolnings- och fortbildningskurser.

Arbetskraftsundersökningar har visat att ett betydande antal ej förvärvsarbetande kvinnor skulle vilja åtaga sig förvärvsarbete, om lämpligt sådant kunde erbjudas. Det gäller kvinnor, som endast i mindre utsträckning återfinns i arbetsförmedlingens arbetslöshetsstatistik eller i övrigt är anmälda på arbetsförmedlingen. Ett tillvaratagande av dessa arbetskraftsresurser kräver i viss utsträckning speciella åtgärder bl. a. från arbetsförmedlingens sida. Omskolning och fortbildning är i första hand ägnade att underlätta den kvinnliga arbetskraftens yrkesmässiga anpassning till arbetsmarknadens krav men är även av väsentlig betydelse för att undanröja den tveksamhet som företagen ofta hyser inför att anställa kvinnor, som under en längre tid varit borta från arbetslivet. Även om alla kurser i samma grad står öppna för såväl män som kvinnor, har flertalet kvinnor, som beretts utbildning genom arbetsmarknadsverkets försorg, utbildats för kontorsyrken, detaljhandel, konfektionssömnad och olika vårdområden. *Det är som utredningen i annat sammanhang föresla-*

git i hög grad önskvärt, att utbildningen för kvinnorna ytterligare breddas och bygges ut. Under budgetåret 1960/61 utbildades med bidrag från arbetsmarknadsstyrelsen i runt tal 2 400 kvinnor. Verksamheten har därefter kraftigt ökat och omfattade under budgetåret 1963/64 ca 12 000 kvinnor.

Till de grupper för vilka samhället fått taga på sig ett ansvar för yrkesutbildning hör de säsongarbetslösa. Hittills har detta mestadels skett i form av fortbildning inom det egna yrket. Utbildningen har samtidigt varit en viktig åtgärd för att tillgodose ett snabbt växande behov av större yrkeskunskaper inom områden med betydande säsongvariationer i sysselsättningen, främst skogsbruk, jordbruk och byggnadsverksamhet. Behovet av fortbildning är i synnerhet för byggnadsarbetare betydligt större än vad som nu kan tillgodoses genom denna form av kurser. Kurserna är nämligen i tiden begränsade till säsongnedgången vintertid och i fråga om elever begränsade till säsongarbetslösa. Som ett komplement till fortbildningen av arbetslösa krävs på detta område att en ökad företagsutbildning av redan anställda kommer till stånd. Åtgärder med detta syfte har även vidtagits under senare tid. Även inom andra yrkesområden skulle i kraftigt ökad utsträckning utbildning kunna sättas in även under tidsmässigt begränsade arbetslöshetsperioder. Som alternativ till andra arbetslöshetsåtgärder skulle detta som regel vara att föredraga.

Det måste slutligen vara en väsentlig uppgift för den av samhället bedrivna vuxenutbildningen att genom effektiva utbildningsåtgärder söka finna en lösning på sysselsättningsproblemet för arbetslösa på orter med överskott på arbetskraft. Sådan utbildning kan dels syfta till att underlätta den geografiska rörligheten, dels avse anställning på hemorten i redan etablerade företag eller i företag som nylokaliserats till orten.

Det är arbetsmarknadsutredningens uppfattning att samhället oberoende av konjunkturläget har ansvar för åtgärder på vuxenutbildningens område för att underlätta anpassningen till arbetsmarknadens krav och tillgodose arbetstagarnas behov av yrkesutbildning.

Utbildningen skulle därvid i främsta rummet omfatta följande arbetstagargrupper:

arbetslösa eller undersysselsatta, särskilt på orter med överskott på arbetskraft;

partiellt arbetsföra, för vilka utbildningen är att betrakta som ett led i en yrkesmässig rehabilitering;

sökande, som på grund av ålder har svårighet att vinna anställning och som efter utbildning bedöms kunna erhålla lämpligt arbete;

kvinnliga arbetssökande, som önskar uppta yrkesverksamhet och som är i behov av utbildning för att kunna erhålla lämplig anställning, samt

säsongarbetslösa eller andra för begränsad tid arbetslösa, som genom en fortbildning kan förbättra sina yrkeskunskaper.

Vuxenutbildning för andra än arbetslösa

Den hittills bedrivna vuxenutbildningen har i första hand varit inriktad på att ge arbetslösa, partiellt arbetsföra och andra, som har uppenbara svårigheter att få anställning i öppna marknaden, sådana yrkeskunskaper att en arbetsplacering blir möjlig. Först i andra hand kommer frågan om att tillgodose näringslivets behov av arbetskraft. Självklart beaktas den synpunkten genom att utbildningen i största möjliga utsträckning inriktas på yrkesområden

med brist på yrkeskunnig arbetskraft. Begränsningen i fråga om urvalet av elever medför emellertid även begränsningar vid val av utbildningsyrke, eftersom utbildningens nivå och yrkesinriktning både praktiskt och teoretiskt måste anpassas till deltagarnas kapacitet och intresse. Det är uppenbart att utbildningen bättre skulle fylla uppgiften att underlätta en rationell anpassning till arbetsmarknadens krav, om rekryteringsunderlaget kunde vidgas att omfatta även andra grupper arbetstagare än just de som blivit arbetslösa.

Framför allt gäller det här personer som på grund av bristande utbildningsresurser eller på grund av andra omständigheter efter avslutad skolgång fastnat i okvalificerade arbetsuppgifter och som, om de finge möjlighet att tillgodose ett nyvaknat utbildningsintresse, skulle kunna göra en bättre produktionsinsats. Samtidigt skulle arbetslösa, som saknar intresse och fallenhet för en utbildning, kunna fylla de luckor som i en sådan situation skulle uppstå.

Likartat är förhållandet med personer som är ofullständigt sysselsatta och som återkommande drabbas av arbetslöshetsperioder eller korttidsarbete. I sådana fall skulle en utbildning som möjliggör omplacering kunna medverka till jämnare och högre arbetsinkomster samt en bättre produktionsinsats.

Som tidigare påpekats pågår den helt övervägande delen av vuxenutbildningen utanför arbetslöshetskursernas ram. Utan villkor om arbetslöshet kan vuxna vinna inträde i yrkeskolor och statliga och statsunderstödda undervisningsanstalter. Undervisningen bedrives på såväl dagtid som kvällstid och vid dagundervisningen kan statlig studiehjälp utgå. Vuxenutbildning sker även i betydande omfattning av anställda i statliga verk samt i näringslivet och är i dessa fall förenad med lön från arbetsgivaren.

Förmånerna under utbildningstiden är ofta avgörande för den enskildes benägenhet att genomgå en utbildning. En strävan att öka vuxenutbildningens omfattning måste därför inriktas såväl på en förbättring av utbildningsresurserna som på de utbildades ekonomi. Vad i dessa avseenden gäller den ordinarie yrkesundervisningen vid statliga och statsunderstödda undervisningsanstalter kommer några förslag från utredningens sida inte att framläggas. Utredningen vill dock allmänt understryka vikten av en fortsatt utbyggnad och arbetsmarknadsanpassning av utbildningsmöjligheterna för vuxna på dessa områden.

Utredningen föreslår i det följande ett ökat statligt stöd till den i kursform bedrivna vuxenutbildningen inom företag och förutsätter samtidigt ökade insatser från branschorganisationer och enskilda företag. Det är utredningens uppfattning, att en sådan form av utbildning effektivt skulle kunna bidra till att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden. En uppenbar fördel med företagsutbildning är, att rekryteringen är fri och inte bunden till arbetslösa och svårplacerade. Deltagare får därjämte lön under utbildningen enligt avtal mellan arbetsmarknadens parter vilket innebär en normalisering av den utbildades villkor och samtidigt mindre anspråk på administrativa insatser.

Vid sidan av dessa åtgärder finns — även under förutsättning av den förordade liberalare tolkningen av arbetslöshetsbegreppet — behov av kompletterande insatser från samhällets sida. Detta gäller främst inom sådana yrkesområden, där uppenbar brist på yrkesutbildad arbetskraft föreligger, och där bristen inte kan avhjälpas genom åtgärder i ordinarie ordning eller inom

företagsutbildningens ram. Om från arbetsmarknadspolitisk synpunkt omedelbara åtgärder bedömes vara erforderliga, bör möjligheter finnas att snabbt tillgodose föreliggande behov. Yrkesöverstyrelsen har bemyndigande att anordna s. k. »andra särskilda utbildningskurser» i yrken där tillgången på utbildad arbetskraft snabbt behöver ökas. Kurserna står i princip öppna för alla. Verksamheten har emellertid blivit utan praktisk betydelse. Anledningen härtill är, dels att deltagarna tidigare ej kunnat få utbildningsbidrag, dels att anslaget för bedrivande av dessa kurser varit starkt begränsat. Deltagarna i dessa kurser kan fr. o. m. den 1 augusti 1963 (SFS nr 427/1963) få utbildningsbidrag. Eftersom anslagsbegränsningen i fråga om kostnader för kursernas anordnande står kvar (i brev den 5 juni 1963 har föreskrivits att under budgetåret 1963/64 högst 200 000 kronor må disponeras) är omfattningen obetydlig. Under budgetåret 1963/64 anordnades sålunda endast 5 särskilda utbildningskurser med 83 elever.

En effektiv arbetsmarknadspolitik måste enligt utredningens mening ha medel till sitt förfogande, som möjliggör snabba ingripanden både i upp- och nedgångskonjunkturer för att komplettera de ordinarie åtgärderna på de olika områden som har inflytande över arbetsmarknaden. På yrkesutbildningens område begränsas kursverksamheten för arbetslösa m. fl. både till omfattning och inriktning av rekryteringsreglerna och kan därför endast delvis tillgodose ett akut behov av utbildad arbetskraft. Om effektiva och snabba ingripanden skall göras för att tillgodose ett omedelbart behov av utbildning inom ett visst område är sålunda nu tillgängliga utbildningsformer i många fall ej tillräckliga. Utvägen med »andra särskilda utbildningskurser» ger i princip myndigheterna de önskade resurserna, men är som förut sagts ej tillräcklig, särskilt med hänsyn till att anslaget för kostnader i samband med anordnande av dessa kurser starkt begränsats. *Arbetsmarknadsutredningen får därför föreslå att den maximigräns, som reglerar kostnaderna för anordnande av »andra särskilda utbildningskurser», endera slopas eller väsentligt höjes. Det bör ankomma på de båda berörda ämbetsverken och den för dem gemensamma samarbetsdelegationen för omskolningskurser m. m. att bedöma i vilken omfattning sådan utbildning bör bedrivas, anmäla medelsbehovet härför och vidtaga de praktiska arrangemang som är erforderliga för utbildningens genomförande.* Utredningen förutsätter att rekryteringen till de särskilda utbildningskurserna bedrives så att störningar i företagens arbetskraftsförsörjning i möjligaste mån undvikes.

Anpassningskurserna och samarbetet mellan arbetsmarknadsstyrelsen och yrkesöverstyrelsen

Som redan framhållits har vuxenutbildningens betydelse som ett medel att åstadkomma större rörlighet på arbetsmarknaden först på senare tid mera intensivt uppmärksammats. När frågan aktualiserades på sommaren och hösten 1957 och när vid samma tidpunkt arbetslösheten ökade, var beredskapen dålig. De åtgärder som vidtogs för att öka utbildningen under konjunkturdämpningen 1958/59 var otillräckliga. Den utbildningsapparat, som trots allt under denna tid växte fram, bar i många avseenden improvisationens prägel i fråga om lokaler, lärarrekrytering, lärarutbildning, utbildningens inriktning och lokalisering samt undervisningsplaner. När det omedelbara arbetslöshetstrycket lättade och samtidigt resurserna öka-

de, kunde man från arbetsmarknadsverkets och yrkesöverstyrelsens sida koncentrera uppmärksamheten på de väsentliga uppgifterna att effektivisera och successivt utbygga verksamheten.

Arbetsmarknadsstyrelsen och yrkesöverstyrelsen hade i detta syfte under 1959 upprepade överläggningar om kursverksamhetens organisation och ledning. Diskussionen utmynnade i en överenskommelse om nya riktlinjer för ett samarbete, för vilket redogörelse tidigare lämnats i detta kapitel och som i huvudsak innebar, att den centrala ledningen för kursverksamheten skulle kvarstå hos yrkesöverstyrelsen.

Arbetsmarknadsutredningen har inte funnit skäl till invändningar mot den överenskommelse om central och regional administration av anpassningskurser, som arbetsmarknadsstyrelsen och yrkesöverstyrelsen träffat och som efter Kungl. Maj:ts bemyndigande även genomförts. Det väsentliga i sammanhanget är inte, vilken myndighet som svarar för ledningen av utbildningsverksamheten, utan att organisationen fungerar på ett tillfredsställande sätt och att behovet av utbildning i olika arbetsmarknadssituationer snabbt tillgodoses. Även om yrkesöverstyrelsen stått som huvudman för huvudparten av den arbetsmarknadsmässigt motiverade utbildningsverksamhet som bedrivits (under budgetåret 1963/64 omfattande 20 600 av totalt 35 000 elever), har arbetsmarknadsstyrelsen i betydande utsträckning engagerat även andra myndigheter och organisationer i utbildningsverksamheten. Nämnas kan lantbruksstyrelsen och skogsstyrelsen men även kommunala och enskilda yrkesskolor, branschorganisationer, folkbildningsorgan samt enskilda företag och organisationer.

Enligt det principbeslut som fattades av 1963 års riksdag i anledning av proposition nr 144 angående riktlinjer för utformningen av skolväsendets centrala ledning m. m. kommer några större förändringar inte att ske i fråga om arbetsmarknadsverkets och yrkesöverstyrelsens befattning med vuxenutbildningsfrågor.

Den beslutade samordningen av skolväsendets centrala ledning innebär att yrkesöverstyrelsens nuvarande verksamhetsområde inordnas i det nya skolverket, som förutsättes börja sin verksamhet den 1 oktober 1964. *Arbetsmarknadsutredningen har* i yttrande över betänkande från 1963 års organisationskommitté för skolväsendets centrala ledning *understrukit vikten av att sådana organisatoriska förutsättningar skapas, att omskolningsverksamhetens krav på snabbhet, effektivitet och kapacitet tillgodoses.* Av vad som tidigare anförts och av vad som i det följande föreslås framgår att utredningen finner det angeläget att utbildningsverket ägnar ökad uppmärksamhet åt frågor som har samband med kursverksamhetens omfattning, organisation och kvalitet.

Utbildningsverksamhetens planering

Det åligger arbetsmarknadsverkets lokalorgan att samla informationer om arbetsmarknadens tillstånd samt att bedöma, vilka åtgärder som är erforderliga för att åstadkomma en utjämning mellan tillgång och efterfrågan och ett ändamålsenligt utnyttjande av tillgänglig arbetskraft. Det är av särskild vikt, att dessa arbetsmarknadspolitiska åtgärder snabbt kan anpassas efter skiftningarna på arbetsmarknaden. Omskolningen och fortbildningen utgör inte något undantag från denna regel, utan måste kunna handläggas på samma smidiga sätt som övriga arbetsmarknadspolitiska instrument.

Det ankommer på arbetsmarknadsverket och dess lokalorgan att hos skolmyndigheten göra framställning om anordnande av kurser samt att i övrigt ta erforderliga initiativ för yrkesutbildning. Detta innebär att behovet av utbildning måste preciseras i fråga om omfattning, yrkesinriktning och lokalisering. Därvid förutsättes att kunskaper inhämtas om de arbetssökandes utbildningsbehov och personliga förutsättningar, om näringslivets behov av utbildad arbetskraft samt om olika möjligheter att tillgodose det utbildningsbehov som föreligger. Det ligger i sakens natur, att en sådan planläggning måste ske i nära samråd med olika skolmyndigheter, med företag och organisationer och att fortlöpande uppgifter om utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden och inom näringslivet måste inhämtas.

Under åren närmast efter 1957, då utbildningsmöjligheterna för arbetslösa allmänt var otillräckliga, var risken för misstag på planeringssidan närmast obefintlig. De kursbeställningar, som gjordes hos yrkesöverstyrelsen, och de utbildningsmöjligheter, som på annat sätt organiserades, tillgodosåg endast ett grundbehov av utbildning. Yrkesöverstyrelsens möjligheter att effektuera arbetsmarknadsverkets önskemål var dessutom allmänt otillräckliga, varför under hela tiden en betydande eftersläpning rådde.

I samma takt som den totala utbildningskapaciteten stiger, kommer emellertid planeringsarbetet att kräva ökad uppmärksamhet. Utbildningen måste ständigt anpassas till de fortlöpande förändringarna på arbetsmarknaden så att en inriktning på de mest angelägna arbetskraftsbehoven sker. För en säkrare bedömning av utvecklingen bör den prognosverksamhet, som enligt beslut av 1964 års riksdag den 1 juli 1964 överflyttats från arbetsmarknadsstyrelsen till statistiska centralbyrån, kunna ge viss vägledning. Mera kortfristigt bör sådana prognoser kunna kompletteras med enkäter hos branscher och företag. Förstärkningen av länsarbetsnämnderna med en representant för yrkesutbildningen i länet och en representant för länsskolnämnden vid behandling av frågor rörande yrkesutbildning bör likaledes kunna förbättra möjligheterna till en säkrare bedömning och samtidigt underlätta en samordning av de totala utbildningsresurserna inom länet.

En huvudprincip vid planeringen av utbildningskurser är, att utbildningen skall vara tillgänglig för skiftande kategorier arbetssökande. Personer, som befunnits lämpliga och har intresse för utbildning till ett visst yrke, sammanföres sålunda oavsett kön och oavsett arbetshinder eller sociala anpassningssvårigheter. Väl ute i arbetslivet kommer personer med olika kvalifikationer att arbeta sida vid sida. Genom en sådan inriktning blir utbildningen ett första steg i anpassningen till normala arbetsförhållanden. Den uppdelning som skett på exempelvis manliga och kvinnliga kurser får ses som ett uttryck för vissa praktiska svårigheter att kunna intressera enstaka kvinnor för att gå in i kurser, där flertalet deltagare är män. *Utredningen anser inte bara önskvärt utan även nödvändigt att möjligheterna till vuxenutbildning för kvinnor ökas. Härför erfordras förutom vissa rent praktiska arrangemang en propaganda för ett ökat kvinnligt deltagande i utbildningsyrken, som hittills varit typiskt manliga, samt en vidgad yrkesram, så att utbildningen också kommer att omfatta yrken, som i högre grad väcker kvinnliga sökandes intresse.*

Normaliseringsprincipen kan dock inte konsekvent följas. Säråtgärder kan

även i fortsättningen i vissa fall bli erforderliga. Detta gäller bl. a. för vissa grupper partiellt arbetsföra, där antingen undervisningen eller miljön måste anpassas till de utbildades speciella förutsättningar. Det kan gälla förberedelser för egentlig utbildning i form av anpassningsundervisning för blinda och hörselskadade och även speciellt upplagda kurser för svårt rörelsehindrade, epileptiker, blinda, hörselskadade m. fl. eller kurser för astmasjuka på orter med lämpliga klimatiska förhållanden. Oaktat vad som tidigare anförts kan det även i fortsättningen i vissa fall bli nödvändigt att anordna särskilda kurser för kvinnor.

På grundval av de bedömningar arbetsmarknadsstyrelsen gör av utvecklingen på arbetsmarknaden har styrelsen att göra avvägningar av de erforderliga och möjliga insatserna på utbildningens område i förhållande till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Liksom i fråga om arbetsmarknadspolitiken i övrigt är det nödvändigt att styrelsen — efter samråd med skolverket och parterna på arbetsmarknaden — ger länsorganen bestämda direktiv i fråga om utbildningens omfattning och inriktning. Ett fast centralt grepp om planeringen är nödvändigt också därför, att utbildningen måste byggas upp för att tillgodose riksomfattande behov. I betydande omfattning måste de som genomgår denna av arbetsmarknadsskäl motiverade utbildning räkna med att ta anställning i annan del av landet. Därför kan man ej överlåta till de lokala och regionala myndigheterna ensamma att bestämma utbildningens omfattning och yrkesinriktning. En samordning av verksamheten mellan de olika länen är alltså enligt utredningens mening en utomordentligt viktig uppgift.

I sak gäller detsamma om utbildningens yrkesinriktning och fixering av utbildningsmål. Utredningen återkommer härtill i det följande och kan därför här begränsa sig till det uttalandet, att det är angeläget att dessa frågor ingående diskuteras redan på planeringsstadiet med i första hand parterna på arbetsmarknaden. Det är en förutsättning för att utbildningen skall accepteras och sålunda fylla sitt syfte.

För samråd med skolverket och parterna på arbetsmarknaden finns som förut sagts samarbetsdelegationen för omskolningskurser m. m. En fortsatt utbyggnad kommer att ställa ökade anspråk på aktiva insatser från denna delegations sida. Det är inte tillräckligt, att delegationen följer vad som händer på detta område. Den skall enligt utredningens mening vara det aktivt ledande organet för en fortsatt kvalitativ och kvantitativ utbyggnad av vuxenutbildningen. Några ändringar i delegationens status synes för den skull inte erforderliga.

Utredningen har med förestående synpunkter önskat understryka det ansvar som vilar på arbetsmarknadsverket, skolverket och samarbetsdelegationen för omskolningskurser för en rationell planering av anpassningsutbildningen.

Den lokala tillsynen över verksamheten

Det ankommer på länsarbetsnämnderna att undersöka behovet av vuxenutbildning inom sitt verksamhetsområde. Nämnderna har i samband därmed att inventera tillgången på lämpliga lokaler och lämna förslag om lärare. Uttagning av elever, utbetalning av utbildningsbidrag, anskaffande av hyresrum (eller förläggningsutrymmen), bistånd i personliga angelägenheter samt slutligen arbetsanskaffning efter avslutad utbildning hör också till länsarbetsnämndernas uppgifter.

Till de länsvis tillsatta kursstyrelser-

na har därutöver delegerats beslutanderätten i vissa driftsfrågor. Skolverket skall dock alltjämt fatta beslut i frågor av större vikt beträffande organisationen och ledningen av kurserna. Decentraliseringen bör ha gett skolverket bättre möjligheter att ägna sig åt sådana kvalitetsfrämjande åtgärder som lärarutbildning, utbildningsmetoder och undervisningsplaner. Kursföreståndarna har dessutom genom omorganisationen fått mera tid för direkt pedagogiska uppgifter. 1963 års organisationskommitté för skolväsendets centrala ledning m. m. har i förut nämnt betänkande föreslagit en decentralisering av vissa personalärenden samt frågor rörande lokaler och maskinplaceringar.

Anpassningskurserna är spridda över hela landet. Många av dem är isolerade och står utan möjlighet till en daglig stimulerande kontakt med andra kurser eller annan yrkesutbildning. Ansvaret för utbildningens utformning vilar i huvudsak på den enskilde yrkesläraren med det stöd, han kan erhålla från kursföreståndare och från de kursplaner och övriga hjälpmedel för utbildningen som kan finnas. Den pedagogiska tillsynen vilar på skolverket med bistånd av den rådgivande kursnämnd som skall finnas för varje yrke eller grupp av näraliggande yrken. Tillkomsten av kursnämnderna har onekligen inneburit en förbättring av tillsynen, men nämnderna ägnar sig dock mera åt utbildningens innehåll än åt pedagogiska metodfrågor. Yrkesöverstyrelsens insatser i fråga om pedagogisk tillsyn och vägledning har bland annat på grund av bristande personella resurser varit otillräcklig.

En metodiskt riktig uppläggning av utbildningen är av betydelse inte enbart för utbildningens resultat utan också för dess ekonomi. Därför måste enligt utredningens mening det centrala skolverket ges betydligt större resurser för en fortlöpande pedagogisk tillsyn av kursverksamheten. Främst synes det böra ske genom ambulerande inspektionsverksamhet, lämpligen verkställd av de regionkonsulenter, som enligt uttalande av 1963 års organisationskommitté på försök bör knytas till kursverksamheten för vuxna. Nyssnämnda kommitté förordade dessutom att länsskolinspektören skulle ingå som ledamot i kursstyrelsen för vuxenutbildningen med den motiveringen att länsskolnämnden härigenom skulle kunna utöva viss pedagogisk tillsyn. Arbetsmarknadsutredningen utesluter inte att ett sådant arrangemang skulle kunna medföra vissa fördelar, men räknar inte med att länsskolnämnderna under överskådlig tid skall kunna ägna anpassningskurserna nämnvärd tid.

För vuxenutbildningen, som i högre grad än annan yrkesutbildning skall anpassas till arbetsmarknadens och näringslivets behov, är det enligt utredningens mening *angeläget att kontakt med arbetslivet upprätthålles och att även annan tillgänglig sakkunskap fortlöpande anlitas. Det bör sålunda vara praktiskt möjligt att lokalt under fria former engagera yrkesskolornas, företagens, branschorganens och arbetsmarknadsparternas experter i rådgivning för undervisningens praktiska uppläggning. På likartat sätt bör centralt parternas och branschernas utbildningsorgan i större utsträckning engageras för rådgivande uppgifter.*

Utbildningsmål och kurslokalisering

Som tidigare framhållits bör utbildningens innehåll och omfattning anpassas till det aktuella behovet och varieras efter konjunkturer och det allmänna sysselsättningsläget. Under hänsynstagande härtill och till kursdeltagarnas

önskemål och förutsättningar bör målet för utbildningen vara att bibringa deltagarna de yrkeskunskaper, som efterfrågas inom näringslivet.

I den allmänna diskussionen om kursernas uppläggning och kurstidens längd har meningarna gått starkt isär. En åsikt har varit, att kurserna varit för långa, eftersom industrierna i en högkonjunktur är beredda att ta emot sökande med betydligt kortare utbildning. En annan åsikt har varit, att kurserna varit för korta och att betydande svårigheter förelegat att placera deltagarna i arbete efter en utbildning. Det synes finnas skäl för båda dessa uppfattningar. Hur lång en kurs skall vara är nämligen inte enbart beroende av konjunkturläget och utbildningsmålet utan även av kursdeltagarnas personliga förutsättningar. Av tidigare redogörelse framgår, att kursdeltagarna rekryteras såväl bland relativt unga och fullt arbetsföra arbetslösa som bland äldre och medelålders arbetskraft eller bland partiellt arbetsföra svårplacerade arbetssökande. Om man med utbildningen avser att ge kursdeltagarna ett bestämt mått av yrkeskunskaper, är det därför uppenbart att variationer i fråga om utbildningstid och undervisningsformer måste förekomma.

Det är sålunda nödvändigt att ge undervisningen en i viss mån individuell uppläggning som steg för steg för fram kursdeltagarna till utbildningsmålet. Det kan i viss utsträckning bli fråga om »enskild marsch» med varierande takt från det ena etappmålet till det andra. Olika personer bör då också kunna tas in i en kurs vid olika tidpunkter. I andra fall torde samtidighet vara nödvändig. I viss omfattning bör det också vara möjligt att genom förbättrade urvalsmetoder och ökad differentiering av elevunderlaget höja utbildningens effektivitet. Med hjälp av urvalsprov kan mera homogent sammansatta utbildningsgrupper sammanföras till kurser, som på kortare tid än eljest leder fram till erforderliga yrkeskunskaper. De urvalsprov, som i sådana fall skulle bli erforderliga, kan numera utföras på ett flertal orter i landet. Testresultaten bearbetas av Personaladministrativa rådet, som avger utlåtande.

När det gäller utbildningsmålet i övrigt är det enligt utredningens mening angeläget, att de för utbildningen ansvariga myndigheterna tillsammans med branschorgan och arbetsmarknadens parter från tid till annan gör en genomgång av utbildningsyrke efter utbildningsyrke för att bestämma utbildningens innehåll och mål. Därvid bör givetvis hänsyn tagas till det förhållandet, att det är fråga om en utbildning för vuxna människor med direkt inriktning på en arbetsplacering till skillnad från en för ungdom avsedd grundläggande yrkesutbildning.

Utbildningen har ofta som mål att underlätta inte bara en yrkesmässig utan även en geografisk omflyttning. Detta ger anledning att uppmärksamma kursernas lokalisering. Utbildningen är nu framför allt koncentrerad till områden med högre arbetslöshet än genomsnittet, varifrån flertalet efter avslutad utbildning måste söka anställning på annan ort. Däremot försiggår omskolning inom bristområden endast i begränsad utsträckning. Utan att därmed påyrka en minskning av omskolningsverksamheten i överskottsområden, skulle det enligt utredningens mening vara önskvärt, att den ökning av utbildningsverksamheten som bör komma till stånd i större utsträckning förlades till eller i närheten av de orter, där den utbildade arbetskraften efterfrågas. Anpassningen till arbete och miljö skulle underlättas, om arbetstagaren redan under utbildningstiden haft tillfälle att acklimatisera sig

på en industriort. Detta bör särskilt beaktas vid den centrala planeringen av utbildningsverksamheten. En förutsättning för en sådan lokalisering av kurserna är emellertid att arbetsförmedlingen på överskottsorter beaktar detta förhållande och verkar för att hänvisning sker av utbildningssökande, som lämpligen kan utbildas på annan ort. Utbildning på hemorten skulle därvid i första hand förbehållas ortsbundna arbetstagare, som ställer sig tveksamma till en utflyttning, samt personer, som efter utbildningen beräknas kunna placeras på eller i närheten av hemorten.

Undervisningsplaner

De undervisningsplaner, som fanns tillgängliga vid utbyggnadsskedets början, avsåg ett mycket begränsat antal yrkesområden. De var i huvudsak överförda från skolor för ungdom eller konstruerade med tanke på de arbetshindrade personer, som under 1950-talets första år frekventerade anpassningskurserna. När verksamheten från 1957 ökade fick tillgången på undervisningsplaner en avgörande betydelse för möjligheterna att starta ny verksamhet men även för undervisningens kvalitet. På grund av otillräckliga personella resurser kunde erforderlig tid ej ägnas åt översyn av gamla kursplaner och utformning av planer för nya yrken. Även om det nu skett en förbättring återstår enligt arbetsmarknadsutredningens uppfattning fortfarande önskemålet, att revideringen och nyskapandet av undervisningsplaner genomföres i snabbare takt än vad som hittills varit fallet.

Undervisningsmetoder för vuxna skiljer sig i många avseenden från de ordinarie yrkesskolornas, som är inriktade på att ge grundläggande utbildning åt ungdom. Under senare år har såväl i vårt land som i utlandet förbättrade utbildningsmetoder utarbetats speciellt lämpade för vuxenutbildning. Här har de framför allt kommit till användning vid vissa större industriföretag. Gemensamt för alla de utbildningssystem som praktiseras är det noggranna förarbetet vid uppläggningen av timplaner, förlagor och andra hjälpmedel för utbildningen. Som grund för planerna ligger i första hand en arbetsanalys, som inte bara omfattar en sammanställning av de arbetsmoment som ingår i yrket utan även belyser de enskilda färdigheter och kunskaper, som krävs vid utförandet av de olika delmomenten. I andra hand tillmätes metodstudier och arbetsfysiologiska synpunkter stor vikt. Den slutliga bearbetningen består av en sammanställning av tillgängliga fakta för en undervisningsplan, där de skilda färdighets- och kunskapsmomenten får en ur inlärningssynpunkt lämplig ordningsföljd och en lämplig dimensionering. Ett väsentligt särdrag i denna metodik är, att de svårinlärda momenten brytes ut ur arbetsförloppet och inträ̈nas separat. Man vinner därmed tid, då arbetsförloppet i regel innehåller långa perioder med relativt enkelt arbete, avbrutna av kortvariga perioder med svårinlärda arbetsmoment. Dessa undervisningsmetoder, som oftast går under benämningen *koncentrerad träning*, förekommer i olika tillämpningsformer. I vissa fall arbetar man med ur begåvningssynpunkt homogent sammansatta grupper, som gemensamt föres fram till etappmål för att successivt uppnå utbildningsmålet. I andra fall sker undervisningen individuellt i det avseendet, att den enskilde eleven går fram till en utbildningsstation för att fortsätta till nästa, när erforderliga kunskaper inhämtats.

Det är utredningens mening, att den koncentrerade träningens utbildnings-

metoder skulle ge utbildningen vid anpassningskurserna större effektivitet och en närmare anknytning till produktionslivet. Även om man vid många arbetslöshetskurser måste ta hänsyn till de enskilda elevernas inlärnings- och omställningsförmåga, måste dock undervisningsmetoder, som bygger på noggranna arbetsanalyser och metodstudier, allmänt vara till fördel för verksamheten. Kursverksamhetens stora omfattning ger också möjligheter till en rik differentiering såväl i fråga om elevurvalet som i fråga om tillämpandet av olika utbildningssystem.

Det torde ej vara praktiskt möjligt att till skolverket knyta all den expertis, som skulle vara nödvändig för en systematisk genomgång och revidering av gällande undervisningsplaner och för utarbetande av nya sådana planer. Däremot skulle det enligt utredningens uppfattning vara möjligt att i större utsträckning använda den sakkunskap, som finns tillgänglig inom branschorganisationer, inom enskilda företag samt hos parternas gemensamma utbildningsorgan. Det samarbete, som nu förekommer, inskränker sig i regel till ett remissförfarande, där yttrande inhämtas över summariskt utformade undervisningsplaner. En bättre utväg vore att av näringslivets experter beställa och till dem betala ersättning för den omarbetning och den nykonstruktion som erfordras. Man skulle därmed dels tillgodogöra sig nya pedagogiska erfarenheter på vuxenutbildningens område, dels få en bättre anpassning till näringslivets aktuella krav på utbildad arbetskraft. Kostnaderna skulle sannolikt bli blygsamma i förhållande till den effektivitetsvinst, som kunde göras. Det kan ifrågasättas om inte kostnaderna många gånger skulle bli lägre än vid användandet av egen personal. Sedan detaljerade planer sålunda utarbetats, måste det ankomma på skolverket att anpassa planerna till de varierande former av utbildning som bedrives samt att ställa kompendier och undervisningsförlagor till kursernas förfogande. Men även i sistnämnda hänseende bör utarbetandet kunna anförtros andra organ.

Lärarrekrytering och lärarutbildning

Svårigheterna att skaffa lärare till anpassningskurser har vissa perioder varit betydande. Det beror bl. a. därpå att de anställningsförmåner och villkor i övrigt som yrkesöverstyrelsen kunnat erbjuda ej alltid har verkat lockande i konkurrens med näringslivets erbjudanden. Likaså har de ordinarie yrkesskolorna kunnat erbjuda fastare anställning. Endast ett mindre antal lärare vid anpassningskurser kan nämligen få extra ordinarie anställning. Huvudparten är löst knuten till verksamheten som tillfälligt anställda med löner, som ansluter sig till vad som gäller för lärare vid centrala verkstadsskolor. Med hänsyn till verksamhetens speciella natur med krav på snabba växlingar i utbildningens omfattning och inriktning torde det heller inte vara möjligt att, annat än i mindre utsträckning, fastare knyta de anställda lärarna till verksamheten. Det kan även i många fall ifrågasättas, om inte väl avvägda utbyten av lärare vid kurserna bidrar till att ge undervisningen friska impulser från det praktiska arbetet inom näringslivet.

Om lärartjänsterna under sådana förhållanden skall bli attraktiva, måste emellertid enligt utredningens mening bättre förmåner och en friare lönesättning eftersträvas. Praktiska erfarenheter visar, att det för närvarande är relativt lätt att från näringslivet rekrytera lärare till undervisning i yrken som tillhör låglöneområden, medan svårig-

heterna är betydande att intressera personer, som i sitt arbete har lika goda eller bättre löneförmåner än kursverksamheten kan erbjuda. Det sistnämnda gäller exempelvis i fråga om lärare till fortbildningskurser för byggnadsarbetare. En friare lönesättning för yrkeslärare vid ifrågavarande kurser skulle innebära att hänsyn skulle tagas dels till anställningens tillfälliga karaktär, dels till det allmänna löneläget inom utbildningsyrket. Utredningen är inte beredd att framlägga konkreta förslag om lönesystemets utformning. Frågan rymmer nämligen problem som torde kunna lösas först efter ingående överväganden och efter förhandlingar mellan berörda parter.

Lärare rekryteras främst bland personal med gedigen yrkesutbildning men utan pedagogisk erfarenhet. Under det snabba utbyggnadsskedet 1958/59 var behovet av lärare till nystartade kurser så stort, att man i många fall anställde lärare utan annan pedagogisk utbildning än några dagars eller någon veckas auskultation vid annan kurs. Det har rått en betydande eftersläpning i fråga om utbildningen av lärare och även kvalitetsmässigt har den meddelade pedagogiska utbildningen varit otillräcklig på grund av alltför korta och summariskt bedrivna kurser. Under senare tid har dock lärarutbildningen ägnats betydligt större uppmärksamhet och lärare och instruktörer har samlats till yrkespedagogiska kurser för att i första hand inhämta tidigare eftersläpning.

Även på lärarutbildningens område finns exempel på samarbete med näringslivet av betydelse för undervisningens kvalitet. För att över huvud taget få kapabla lärare till fortbildningskurser för byggnadsarbetare har sålunda parterna på byggnadsarbetsmarknaden själva helt svarat för instruktionen av lärare till specialarbetarkurser. ASEA i Västerås har vidare mot ersättning utbildat yrkeslärare för yrkesöverstyrelsens räkning. Bl. a. fick dessa lärar-aspiranter instruktion i fråga om metoderna för koncentrerad träning.

En ur både kvantitets- och kvalitetssynpunkt förbättrad utbildning av lärare till de särskilda kurserna för vuxna — såväl grundläggande pedagogisk och praktisk utbildning som återkommande fortbildning — är enligt utredningen ett framträdande önskemål. Vid planeringen av sådan utbildning är det enligt utredningens mening nödvändigt att i betydande utsträckning samarbeta med näringslivets branschorganisationer, med parterna på arbetsmarknaden och även med enskilda företag.

Lokaler för kursverksamheten

Under uppbyggnadsskedet gjorde arbetsmarknadsverket en landsomfattande inventering av befintliga för utbildning lämpliga lokaler. Kurserna har framför allt tidigare i stor utsträckning inrymts i gamla fabrikslokaler, garagebyggnader, f. d. mejerier, källarlokaler och liknande. I många fall måste dock nya byggnader uppföras. På orter med arbetslöshet har detta skett i form av statskommunalt beredskapsarbete. Under åren 1959—1963 har som beredskapsarbete sammanlagt uppförts 96 kurslokaler med plats för 3 700 elever. Kommunerna har erhållit samma statsbidrag som normalt utgår för provisoriska yrkesskolebyggnader och yrkesöverstyrelsen har hyrt lokalerna till kommunernas självkostnadspris.

Erfarenheten från denna nyproduktion av lokaler visar, att det som regel tar lång tid från det att tanken på en omskolningslokal väcks till dess byggnadsarbetet kan påbörjas. I allmänhet synes detta bero på att man i varje enskilt fall måste utföra programme-

rings- och projekteringsarbete från början. Det innebär upprepade och tidsödande konsultationer mellan vederbörande kommunala myndigheter, arkitekt och konstruktör, kursstyrelse och den centrala utbildningsmyndigheten. Denna ordning resulterar i en individuell utformning av de nybyggda kurslokalerna och har dessutom lett till en betydande stegring av byggnadskostnaderna.

Enligt utredningens mening bör erfarenheterna från den hittills bedrivna nybyggnadsverksamheten systematiseras och läggas till grund för typritningar, som med lokala modifikationer och utan mera ingående prövning av central utbildningsmyndighet skall kunna användas av kommunerna vid uppförandet av omskolningslokaler. Härigenom skulle man framför allt vinna tid och en sådan service åt kommunerna skulle också gynnsamt påverka kostnadsutvecklingen. Med hänsyn till önskvärdheten av en ytterligare koncentration av anpassningsutbildningen till större enheter och till det successivt växande behovet av sådan utbildning kommer sannolikt behovet av nya lokaler under de närmaste åren att växa. *Utredningen får därför föreslå, att skolverket snarast möjligt får i uppdrag att upprätta typritningar för omskolningslokaler att kostnadsfritt ställas till kommunernas förfogande.* Sådana ritningar kommer f. ö. att bli av stor betydelse från beredskapssynpunkt.

Det råder fortfarande brist på för arbetslöshetskurser lämpliga lokaler. Statsbidrag i ordinarie ordning för uppförande av sådana lokaler står ej till buds. Möjligheterna att som statskommunalt beredskapsarbete uppföra lokaler för vuxenutbildning är begränsade till arbetslöshetsperioder och till de orter, där extra åtgärder behöver sättas in för att hålla byggnadsarbetare sysselsatta. *För att tillgodose behovet av ändamålsenliga lokaler synes det därför utredningen angeläget, att statsbidrag i ordinarie ordning kan utgå till de kommuner, som är beredda att uppföra lokaler för vuxenutbildning.*

Skolöverstyrelsen disponerar under åttonde huvudtiteln ett anslag för Bidrag till byggnadsarbeten m. m. inom det ordinarie yrkesutbildningsväsendet från vilket bidrag till provisoriska yrkesskolebyggnader kan utgå. Enligt kungörelsen (SFS 1957: 480) kan kommunal yrkesskola nämligen få bidrag för provisoriska lokaler med 325 kr per m² nettogolvyta av utrymmen för yrkesundervisning. Detta anslag är bundet till det ordinarie yrkesutbildningsväsendet och kan inte utnyttjas för byggande av lokaler för anpassningskurser.

Vid övervägande av frågan, om bidrag till lokaler för vuxenutbildning genom ändring i föreskrifterna skall kunna utgå ur redan befintligt anslag eller om särskilt anslag bör inrättas, har utredningen stannat för sistnämnda alternativ. Skolverkets och arbetsmarknadsstyrelsens kostnader för kursverksamheten bestrids nämligen ur anslag under elfte huvudtiteln och det synes utredningen ändamålsenligt, att statsbidrag för uppförande av lokaler för denna kursverksamhet utgår av anslag under samma huvudtitel. Bidragsgivningen skulle därvid kunna anpassas till verksamhetens omfattning och inriktning och samordnas med den rådgivande verksamhet om lokalernas utformning och uppförande, som tidigare berörts.

Utbildningsbidrag

Nu gällande system för bestämmande av utbildningsbidrag har prövats under en följd av år och tid efter annan justerats i fråga om belopp och tillämpning. Bidragsbeloppen har varit oförändrade sedan den 1 juli 1959 med un-

dantag för hyrestillägget för ensamstående, som den 1 juli 1962 höjdes till 125 kr./mån. i Stockholms stad och orter i ortsgrupp 5 inom Stockholms län. Vid samma tidpunkt infördes ett högre barntillägg med 87 kr./mån. att tillämpas då särskilda kostnader för tillsyn och inackordering uppstår.

Under hänvisning till de ökade levnadskostnaderna, utvecklingen på lönemarknaden och att speciellt familjetilläggen i och för sig är för knappa hemställde arbetsmarknadsstyrelsen i underdånig skrivelse den 26 juli 1962 om följande förändringar av bidragsbeloppen

att grundbidraget uppräknas till 475 kr./mån. (f. n. 410 kr./mån.), vari inräknas det bidrag å 10 kr./mån. till arbetskläder, som nu utgår särskilt;

att familjetillägget till make/husföreståndarinna höjes till 100 kr./mån. (f. n. 55 kr./mån.) vid utbildning å hemorten och till 220 kr./mån. (f. n. 140 kr./mån.) vid utbildning utom hemorten;

att familjetillägget till barn eller adoptivbarn under 16 år skall utgå med 90 kr./mån. (f. n. 45 kr./mån.) eller när särskilda skäl föreligger med 130 kr./mån. (f. n. 87 kr./mån.) samt

att hyrestillägget för ensamstående höjes till 100 kr./mån. (f. n. 85 kr./mån.) i ortsgrupp 3 och 4, till 125 kr./mån. (f. n. 100 kr./mån.) i ortsgrupp 5 utom i Stockholms stad och län, där hyrestillägget föreslås utgå med 150 kr./mån. (f. n. 125 kr./mån.).

Framställningen upptogs till behandling i proposition till 1963 års riksdag. Föredragande statsrådet ansåg sig inte kunna tillstyrka de föreslagna höjningarna med den motiveringen, att det sammanlagda bidragsbeloppet skulle komma att överskrida begynnelselönen efter skatteavdrag inom ett flertal yrken, särskilt på orter tillhörande de lägre dyrortsgrupperna. Riksdagsbehandlingen medförde ingen ändring av i propositionen framfört förslag.

I arbetsmarknadsstyrelsens och yrkesöverstyrelsens gemensamma anslagsäskande för budgetåret 1964/65 har yrkandet om en höjning av utbildningsbidragens belopp upprepats. I fråga om grundbidrag och familjetillägg har därvid samma belopp som i föregående framställning upptagits medan i fråga om hyrestillägget för ensamstående en ytterligare höjning med 25 kronor per månad för varje elevkategori föreslagits.

Med anledning av denna förnyade hemställan har föredragande statsrådet i proposition till 1964 års riksdag framhållit, att de under senare år inträffade kostnadsförändringarna gör en förbättring av bidragen ofrånkomlig, och förordat en höjning av familjetillägget till make vid utbildning utom hemorten från 140 till 200 kronor per månad, av barntillägget till ensamstående med särskilda kostnader för tillsyn och inackordering av barn från 87 till 130 kronor per barn och månad samt slutligen av hyresbidraget för ensamstående från 85 till 100 kronor per månad, från 100 till 125 kronor per månad och från 125 till 150 kronor per månad inom respektive grupper av utbildningsorter. Riksdagen har sedermera bifallit de framlagda förslagen.

Utbildningsbidragen bör enligt utredningens mening anpassas efter de stegrade levnadskostnaderna under samtidigt hänsynstagande till löneläget för arbete i öppna marknaden i jämförbara yrkesområden. Av gällande bidragsbelopp måste i synnerhet maketillägg och barntillägg anses vara otillfredsställande ur försörjningssynpunkt. De i propositionen föreslagna och av riksdagen beslutade höjningarna av dessa tillägg och av bidraget till hyresrum tillgodoser därför enligt utredningens uppfattning

angelägna behov. Utredningen vill dock framhålla att även en förbättring av övriga familjetillägg, nämligen barntillägg samt maketillägg vid utbildning i hemorten, måste anses vara erforderlig för att en godtagbar familjeförsörjning skall uppnås.

Uträkning och utbetalning av utbildningsbidrag har i samband med verksamhetens snabba utökning medfört en stark ansvällning av länsarbetsnämndernas administrativa arbete. Arbetsmarknadsstyrelsen har sökt att underlätta arbetet genom nya förenklade bidragsbestämmelser, genom vissa schablonregler för handläggning av ärenden rörande utbildningsbidrag samt genom en maskinell upprustning av nämndernas kanslier. Utredningen har inte funnit anledning att närmare beröra detaljfrågor i detta sammanhang men vill allmänt framhålla vikten av att utbildningsverksamhetens administration i all möjlig omfattning förenklas.

Sedan den 1 augusti 1963 gäller bestämmelsen, att utbildningsbidrag till arbetslösa m. fl. kan utgå endast under förutsättning att kursdeltagaren uppnått 21 års ålder. Bestämmelsen har sin grund i ett principbeslut av 1963 års riksdag innebärande att all yrkesutbildning för ungdom under 21 år skall ombesörjas av det ordinarie utbildningsväsendet.

Bemyndigande om undantag från 21-årsregeln har utfärdats för elever vid riksyrkesskolor, för hjälpklass- och särskoleelever samt för ensamstående mödrar, partiellt arbetsföra och flyktingar.

Efter särskild framställning från arbetsmarknadsstyrelsen har Kungl. Maj:t i januari 1964 förordnat om en utökning av undantagsbestämmelserna att även omfatta personer i åldern 18—21 år tillhörande någon av följande tre grupper:

1. arbetslösa inom Norrland samt inom Kopparbergs och Värmlands län,
2. personer som erhåller utbildning i samband med lokalisering av företag till arbetslöshetsorter samt
3. personer med försörjningsbörda.

Sistnämnda förordnande, som begränsats till utgången av 1964, gäller för deltagare i fortbildnings- eller omskolningskurs under förutsättning »*att* sökanden tidigare haft stadigvarande försörjning genom förvärvsarbete, *att* han icke kan beredas utbildning inom det ordinarie utbildningsväsendet *och att* han ej heller kan beredas omskolning på hemorten».

Som framgår av tidigare redogörelse har omskolningsverksamheten i betydande utsträckning omfattat ungdomar under 21 år. Det har rört sig om ungdomar som efter avslutad skolgång sökt sig ut på arbetsmarknaden men som vid inträffad arbetslöshet befunnits vara i behov av yrkesutbildning för att på nytt få ett arbete. På grund av bristande resurser har utbildning inte kunnat ordnas inom det ordinarie utbildningsväsendet varför hänvisning till omskolnigskurs skett. I samma takt som de ordinarie utbildningsresurserna ökat har emellertid antalet ungdomar vid omskolningskurser minskat.

Det plötsliga införandet av en högre åldersgräns som villkor för erhållande av utbildningsbidrag har enligt vad utredningen inhämtat medfört att ungdomar som ej vunnit inträde vid ordinarie skolor blivit arbetslösa, samtidigt som ledig utbildningskapacitet funnits vid omskolningskurserna. Vissa undantagsbestämmelser synes därför nödvändiga för att säkerställa utbildningsmöjligheterna för ungdomar som inte kan beredas plats i det ordinarie utbildningsväsendet. För vissa grupper ungdomar måste undantagsbestämmelserna bli av permanent karaktär medan för andra bestämmelserna kan göras tids-

begränsade i avvaktan på en utbyggnad av den ordinarie utbildningsorganisationen. Till den förra gruppen hör personer med försörjningsansvar, handikappade personer och flyktingar, som för sitt uppehälle under utbildningstiden är i behov av generösare utbildningsbidrag. En särställning intar elever vid riksyrkesskolor och hjälpklass- och särskoleelever, som genom arbetsmarknadsverket erhåller bidrag i stort sett motsvarande dem som utgår inom det ordinarie yrkesskoleväsendet. I fråga om utbildning i samband med industrilokalisering skulle ett medgivande inte gälla utbildningsbidrag till eleverna utan den kursavgift, som utgår till utbildningsföretaget. Även för denna grupp krävs likväl möjligheter till undantag från 21-årsregeln om inte nyetablerade företag skall få en ur ålderssynpunkt snedbelastad rekrytering.

De införda åldersreglerna syftar till en gränsdragning mellan det ordinarie utbildningsväsendet och den arbetsmarknadsmässigt motiverade vuxenutbildningen. De ordinarie utbildningsanstalterna skall svara för ungdomsutbildning men även stå öppna för äldre utbildningssökande. Inom kursverksamheten skall med tidigare angivna undantag utbildningsbidrag endast kunna utgå till personer, som uppnått 21 års ålder. I princip är en sådan gränsdragning nödvändig för att undvika konkurrens mellan de olika utbildningsformerna och för att inte ungdomar i stället för en grundläggande och mera omfattande yrkesutbildning inom det ordinarie utbildningsväsendet av ekonomiska skäl skall välja en i detta avseende förmånligare omskolningskurs. Ett strikt upprätthållande av denna princip förutsätter att det ordinarie utbildningsväsendet har tillräckliga resurser för att tillgodose ungdomens behov av utbildning. Under det utbyggnadsskede för yrkesutbildningsväsendet som pågår kan emellertid ungdomar i en arbetslöshetssituation komma att stå utan möjlighet till såväl utbildning som arbete, om inte en samordning sker av resurserna inom det ordinarie utbildningsväsendet och inom den med arbetsmarknadspolitiska motiv organiserade vuxenutbildningen. I det avseendet har på senare tid det klarläggandet gjorts, att ungdomar skall kunna vinna inträde vid anpassningskurser och att därvid studiebidrag och stipendier skall kunna utgå enligt samma regler som gäller för de ordinarie skolorna. Detta klarläggande innebär enligt utredningens mening att möjligheter öppnas för ett bättre utnyttjande av tillgängliga utbildningsresurser. I sådana fall där ungdomar på grund av platsbrist inte kan mottagas vid ordinarie utbildningsanstalter eller där speciella krav ställs i fråga om utbildningsform eller utbildningsyrke och plats kan beredas eller kraven uppfyllas vid pågående anpassningskurser skall sålunda ungdomar få tillträde till de särskilt anordnade kurserna.

Ungdomsarbetslösheten i Norrland, Dalarna och Värmland, som främst har sin grund i försämrade sysselsättningsmöjligheter inom skogsbruket, kräver under en övergångstid speciella åtgärder för att underlätta arbetskraftens omställning. Kännetecknande för åtgärder i syfte att lösa den friställda arbetskraftens sysselsättningsproblem måste vara snabbhet och styrka. Det är därför enligt utredningens uppfattning nödvändigt att i dessa områden kunna erbjuda ungdomar, som efter en tids förvärvsarbete blivit arbetslösa, utbildning med sådana förmåner, som kan medverka till en snabb och ändamålsenlig omställning. Enligt utredningens mening bör därför arbetsmarknadsstyrelsens utbildningsbidrag utgå under

den tid som speciell omställningsaktivitet pågår och även komma dem till del som genomgår anpassningskurser på hemorten. *Det är också utredningens uppfattning att efter framställning från arbetsmarknadsstyrelsen bemyndigande om rätt att utge utbildningsbidrag till arbetslös ungdom i åldern 18—21 år även i övrigt bör kunna utfärdas, om särskilda skäl gör det erforderligt att höja effekten av tidsbegränsade och arbetsmarknadspolitiskt betingade omställningsaktioner.*

Härutöver bör liksom nu person i åldern 18—21 år som har försörjningsansvar, som är handikappad eller som är flykting kunna erhålla utbildningsbidrag enligt nyss angivna regler. Detsamma bör även gälla personer som erhåller utbildning i samband med lokalisering av företag till arbetslöshetsorter.

Företagsutbildning

I den mån de arbetssökande inte har efterfrågade yrkeskunskaper skall det som ett naturligt led i arbetsförmedlingens anpassningsåtgärder ingå en möjlighet att ordna den utbildning, som är nödvändig. Som tidigare framhållits kommer dessa insatser under högkonjunktur att främst avse utbildning för svårplacerade, för kvinnor, för säsongarbetslösa och för arbetslösa och undersysselsatta i överskottsområden.

Det totala behovet av yrkesmässig anpassning på arbetsmarknaden är emellertid betydligt större och måste huvudsakligen tillgodoses med åtgärder i annan ordning och av betydligt större omfattning. Det gäller bl. a. anpassningen till förändrad produktionsteknik inom näringslivet för de redan anställda, och det gäller intrimningen på speciella arbetsuppgifter för de nyanställda; över huvud taget en lyftning av arbetstagarnas yrkeskvalifikationer. En systematiserad utbildning kan medverka till ökad produktion och ett bättre utnyttjande av tillgängliga arbetskraftsresurser.

Det har redan anförts att en stor del av den anpassningsutbildning som erfordras sker inom företagen. Endast ett fåtal branscher och ett mindre antal framför allt större företag bedriver emellertid anpassningsutbildning för vuxna i genomtänkta och organiserade former. Inom flertalet företag torde anpassningen ske successivt i det praktiska arbetet genom instruktion och tillsyn från arbetsledningens eller arbetskamraters sida. I övrigt tillgodoses behovet av utbildad arbetskraft i mån av tillgång genom rekrytering av arbetare som erhållit sin utbildning vid andra företag eller vid yrkesskolor. Företagens intresse för en systematisk utbildning har emellertid ökat under senare år, och den utveckling som skett och de erfarenheter som vunnits har skapat bättre förutsättningar för en fortsatt utbyggnad av verksamheten. En väsentlig fråga i detta sammanhang blir emellertid hur denna utveckling skall kunna påskyndas så att företagsutbildningen får den omfattning och den spridning över olika branscher, som av tidigare anförda skäl är önskvärd.

Den bästa garantin för en utveckling på företagsutbildningens område är det ökade intresse som företagen visar för utbildning av olika personalkategorier. Man kan inom de enskilda företagen och inom deras organisationer se klara bevis för en växande insikt om utbildningens stora betydelse för produktionen. Utredningen anser sig därför kunna hysa väl grundade förhoppningar om att företagen skall påtaga sig en betydande del av den utbildning, som är nödvändigt dels för arbetskraftens anpassning till rådande produktionsför-

hållanden, dels för en allmän lyftning av arbetstagarnas yrkeskvalifikationer.

Det statliga stödet till företagsutbildning torde för närvarande inte vara av sådan storlek eller ha sådan utformning, att det i tillräcklig grad verkar stimulerande på verksamhetens utbyggnad. Bestämmelserna om statsbidrag till företagsskolor har nämligen ursprungligen konstruerats i avsikt att stödja den nybörjarutbildning, som i ett- eller fleråriga kurser bedrivs vid företag. En viss men helt otillräcklig anpassning av tillämpningen har efter hand skett i det avseendet, att även kortare kontinuerligt bedrivna kurser kunnat godkännas för statsbidrag. Som helhetsintryck kvarstår, att bestämmelserna i fråga om bidragsbelopp, om allmänna villkor och om ansöknings- och beslutsförfarande främst tar sikte på stöd åt permanent inrättade företagsskolor för lärlingsutbildning.

De *statsbidragsmöjligheter* som står till buds har endast i mycket begränsad utsträckning utnyttjas för vuxenutbildningen inom företagen. Orsaken härtill är som förut sagts främst, att bestämmelserna inte utformats med sikte på att stödja denna form av utbildning. Andra orsaker kan vara bristande kännedom om de möjligheter som står till buds, tveksamhet inför det relativt omständiga ansökningsförfarandet eller en avvägning mellan de relativt små ekonomiska fördelar bidragen kan ge och den bundenhet till vissa former för utbildningen, som är ett villkor för bidragen.

Med hänsyn till det intresse, som man från arbetsmarknadspolitisk synpunkt har av allmänt förbättrade utbildningsresurser, synes sådana förändringar och förenklingar böra vidtagas i statsbidragsbestämmelserna, att företagen stimuleras att göra betydligt större insatser i fråga om vuxenutbildningen. En del av de utbildningsfall, som nu går den administrativt krångligare och för samhället kostsammare vägen över anpassningskurser helt bekostade av staten, skulle under sådana förutsättningar kunna tas om hand direkt av företagen för en utbildning som sannolikt snabbare skulle föra dem in i produktionen. En förbättrad och utökad fortbildning inom företagen skulle vidare underlätta omställningen i fråga om produktion och teknik samt ge de utbildade aktuella yrkeskunskaper, vilket allt skulle kunna medverka till en höjning av produktiviteten i företagen. Tillträde till utbildning inom företag är fritt för samtliga arbetstagare och är sålunda inte förenat med något villkor om arbetslöshet. Man får därmed inom företagsutbildningen en vidare rekryteringsram och därmed också möjligheter att tillgodose ett mera allmänt behov av vuxenutbildning såväl för arbetslösa som för personer som redan står i arbete i eller utom företagen.

Behovet av en anpassningsutbildning för vuxna är så stort att det av flera skäl ej kan täckas enbart genom kurser för vilka det allmänna svarar. En väsentligt ökad företagsutbildning blir därför enligt utredningens mening ofrånkomlig, om den yrkesmässiga anpassningen framdeles skall kunna ske med den smidighet och snabbhet som är nödvändig. En fortsatt utbyggnad av arbetsmarknadsverkets och yrkesöverstyrelsens kursverksamhet för sådana arbetssökande, som inte kan erhålla anställning i ett företag och där bibringas erforderliga yrkeskunskaper, blir emellertid under alla omständigheter nödvändig.

En väsentlig fråga i detta sammanhang är om det statliga stödet vid företagsutbildning skall ges direkt till de företag, som bedriver utbildning, eller om bidragen skall tilldelas branschor-

ganen för en planerande och konsultativ verksamhet. Det sistnämnda är förhållandet i Holland, och eftersom *det holländska systemet* i skilda sammanhang åberopas kan en kortfattad redogörelse för detta vara motiverad.

Enligt de överenskommelser som träffats åligger det i Holland varje bransch att svara för den yrkesutbildning, som kan anses nödvändig för branschens eget behov. Organiserandet, utformningen och även kontrollen av lärlingsutbildningen ligger sålunda hos industrins egna centrala utbildningsorganisationer med särskilda »lärlingsnämnder» med partsrepresentation inom varje bransch. Det statliga stödet tar sig uttryck i ekonomisk hjälp till den verksamhet, som branschens centrala utbildningsorgan bedriver, samt — fastän i mindre utsträckning (60 holländska floriner per lärling och år) — till de företag som utbildar lärlingar. Det statliga bidraget till lärlingsnämnderna täcker i första hand utbildningskonsulenternas löner och resekostnader samt lärlingsnämndens verksamhet i övrigt, men däremot inte framställningen av kompendier och bildband och andra hjälpmedel i undervisningen eller specialkurser av olika slag. Utbildningens organisation torde i stort sett motsvara de inbyggda skolor, som förekommer i vårt land, i det avseendet att företaget svarar för den praktiska undervisningen medan teoriundervisningen meddelas vid yrkesskolor. Som exempel på utbildningens omfattning kan nämnas, att det holländska branschorgan, som närmast motsvarar Sveriges verkstadsförening, har 50 konsulenter som utövar tillsyn över 11 000 lärlingar i 62 yrkesområden. Av branschorganets kostnader år 1960 på totalt 2,3 miljoner floriner utgjorde statsbidraget 1,9 miljoner floriner. Kostnaderna i övrigt i samband med utbildningen såsom lärlings- och instruktörslöner samt maskin-, verktygs- och materialkostnader åvilar de enskilda företagen, som även har att medverka i de branschkostnader som inte täckes av statsbidrag.

Den livliga branschaktivitet, som blir en följd av det holländska systemet, har uppenbara fördelar i form av en kontinuerlig utveckling av metoder och organisation för utbildningen, sakkunnigt utformande av hjälpmedel för undervisningen i form av bildband, filmer, kompendier och flanellografer samt en nära anslutning till branschernas och företagens ständigt skiftande behov. I detta fall har den pedagogiska service, som staten via branschorganisationerna ger till de enskilda företagen, ansetts vara av större betydelse än ett större direkt stöd till de företag, som åtager sig lärlingsutbildning.

Utredningen återgår härefter till svenska förhållanden.

Diskussionen om en kostnadsfördelning mellan stat och företag bör enligt utredningens mening utsträckas att även omfatta *kostnadsfördelningen mellan företag inom samma bransch.* Under nuvarande förhållanden, då endast ett fåtal och då oftast större företag bedriver organiserad vuxenutbildning, bäres den huvudsakliga delen av kostnaderna av de utbildningsdrivande företagen, medan den utbildade arbetskraften till stor del kommer hela branschen till godo. För närvarande åker sålunda många företag »snålskjuts» på andras bekostnad. Denna snedbelastning skulle delvis kunna rättas till genom ökade branschinsatser på utbildningens område och med en fördelning av kostnaderna härför mellan företagen i branschen. Även om man i vissa branscher nu gemensamt svarar för kostnaderna för särskilda centrala utbildningsavdelningar eller i vissa fall driver egen utbildningsverksamhet, är aktiviteten på detta område allmänt sett otillräcklig. Ökade gemensamma insatser inom branschen i dessa avseenden är en förutsättning för att företagsutbildningen skall få den omfattning och den kvalitet, som utredningen finner erforderlig. Kostnaderna för en sådan intensifierad verksamhet synes enligt utredningens mening till övervägande del böra läggas på branschen som sådan, medan det statliga stödet, enligt vad som i det följande föreslås, skulle koncentreras på de utbildningsdrivande företagen. Det måste nämligen anses vara ett utpräglat branschintresse att följa ar-

betskrafts- och utbildningsbehov inom branschens skilda delområden samt stå företagen till tjänst med praktiska anvisningar för företagsutbildningens bedrivande. En sådan koncentration av utvecklingsarbetet på undervisningens område och av de enskilda företagens erfarenheter måste leda till ökad effektivitet i utbildningen inte minst genom central konstruktion och distribution av hjälpmedel för undervisningen.

I ett senare avsnitt kommer vissa överväganden rörande beredskapsplanering att behandlas, varvid även frågan om statsbidrag till sådan planering i fråga om företagsutbildning diskuteras. Beredskapsplanering föreslås åvila respektive branscher, som med statliga bidrag skulle utarbeta undervisnings- och organisationsplaner för utbildning under konjunkturnedgång. Det ligger i sakens natur, att en sådan med statligt stöd bedriven genomgång från branschernas sida även kommer att få betydelse för den verksamhet som normalt bedrives.

Det statliga stödet till vuxenutbildningen vid företag bör enligt utredningens mening liksom hittills utgå direkt till de utbildningsdrivande företagen. Statsbidragen kan på detta sätt direkt anknytas till företagens kostnader för utbildning och därmed även få en omedelbart stimulerande verkan. Då nuvarande bidragssystem för sådan utbildning, enligt vad som framgår av tidigare redogörelse, är behäftat med betydande brister och då beloppen måste anses vara otillräckliga, bör enligt utredningens uppfattning ändringar göras såväl i fråga om bidragsbelopp som handläggningsföreskrifter.

Företagens kostnader för vuxenutbildning är per timme räknat betydligt högre än för ungdomsutbildning. Medan kostnader för lokaler, maskiner, lärare och undervisningsmateriel liksom även inkomst av produktion i stort sett är likartade för de bägge utbildningsformerna, ligger skillnaden i den ersättning som utbetalas till eleverna, dvs. skillnaden mellan lärlingslönen för ungdomar och den efter partsöverenskommelse fastställda lönen för vuxna under utbildning. Det har från företagshåll uppgivits, att merkostnaden med variationer både uppåt och nedåt beroende på bl. a. kravet på maskinell utrustning belöper sig till i runt tal 2 kronor per elevtimme. Uträknat per elevtimme varierar nu gällande statsbidrag till såväl vuxen- som nybörjarutbildning mellan 48 och 96 öre beroende på antalet elever i kursen. Även för nybörjarutbildning täcker emellertid detta bidrag endast en mindre del av de faktiska kostnaderna.

Om sålunda företagens direkta kostnader talar för ökade statliga bidrag till vuxenutbildning, måste emellertid vid avvägningen av de statliga bidragen hänsyn tas även till vissa skillnader i de bägge utbildningsformernas målsättning. Ungdomsutbildningen är grundläggande och mångsidig, medan vuxenutbildningen mera tar direkt sikte på bestämda arbetsuppgifter inom det enskilda företaget. En vuxenutbildning kan sålunda snabbt leda fram till direkta produktionsresultat, medan lärlingsutbildningen får betraktas som en investering, som på längre sikt ger utdelning bl. a. i form av ökad omställningsförmåga hos personalen. Om man utgår från de belopp, som för närvarande utbetalas i form av statsbidrag till företagsskolor, skulle man därför vid en ökning av statsbidraget till vuxenutbildning inte behöva täcka hela den merkostnad, som konstateras. Ökningen bör emellertid vara så stor, att bidraget kommer att stimulera till vidgad verksamhet på vuxenutbildningens område.

Bidraget bör vidare smidigt kunna an-

passas till olika former av utbildningsverksamhet, varför nuvarande anknytning till läsår och kontinuerligt bedriven verksamhet inte är ändamålsenlig. Bidraget bör i stället få form av ersättning per elev och timme, varigenom kurstid och kursantal bättre kan anpassas till föreliggande behov av utbildning. För att även mindre företag skall kunna få ett utbildningsbehov tillgodosett kan ett samgående främst beträffande den teoretiska utbildningen genomföras enligt de former som f. n. gäller för inbyggda skolor.

Utredningen har i fråga om bidragets storlek funnit lämpligt föreslå att statsbidraget för vuxenutbildning vid företag höjes till 2 kronor per elev och närvarotimme. Som allmänna villkor bör gälla, att utbildningen bedrives enligt av parterna fastställd plan endera i kursform eller direkt på arbetsplatsen i sådana former, att utbildningsmomentet blir tillgodosett, samt att utbildningen för deltagarnas räkning är förenad med lön fastställd efter överenskommelse mellan parterna.

Organisatoriskt bör den av enskilda företag bedrivna vuxenutbildningen enligt utredningens uppfattning inordnas i den yrkesutbildande verksamhet som bedrives med arbetsmarknadspolitisk motivering. Beslut om statsbidrag till vuxenutbildning bedriven inom företag bör fattas av arbetsmarknadsstyrelsen, med möjlighet för styrelsen att delegera beslutanderätten till länsarbetsnämnd. Tillsyn över den med statligt stöd bedrivna vuxenutbildningen bör ankomma på den kursstyrelse och de kursnämnder, som tillsatts för de inom länet pågående anpassningskurserna. Det är utredningens uppfattning att en sådan organisation bäst kan tillgodose kraven på snabbhet och smidighet i handläggningen av dessa frågor samtidigt som arbetsmarknadsverket vitt förgrenade kontakter med näringslivet skapar förutsättningar för den utbyggnad av verksamheten, som utredningen anser nödvändig.

I fråga om företagsutbildning, som i varje särskilt fall måste anpassas till de enskilda företagens eller branschernas behov och förutsättningar, måste man utgå från, att företagen själva eller branschernas utbildningsavdelningar skall svara för allt erforderligt förberedelsearbete dvs. bestämmande av utbildningsmål, upprättande av undervisningsplaner och utbildningsförlagor. Inom företag, där vuxenutbildning i organiserad form inte tidigare förekommit, torde behovet av service i samband med planering av sådan verksamhet vara betydande. Branschorganens utbildningsavdelningar har härvidlag de bästa förutsättningarna att stå företagen till tjänst med råd, anvisningar och direkt praktisk hjälp.

Branscher eller företag, som saknar egna utbildningsavdelningar, har små möjligheter att medverka vid en ändamålsenlig planering av utbildningsverksamheten. Det synes därför, som tidigare framhållits, angeläget att såväl branschernas som företagens resurser i dessa avseenden utökas. Detta torde i själva verket vara en grundläggande förutsättning för att utbildningsverksamheten skall kunna byggas ut.

Planeringen av företagens utbildning i form av kursplaner, förlagor för undervisningen etc., bekostas f. n. helt av branschorganisationerna eller direkt av företagen. Någon ändring av dessa förhållanden i den meningen, att statsbidrag skulle utgå, bör, såsom tidigare framhållits, enligt utredningens mening f. n. inte ske.

De undervisningsplaner, som på detta sätt kommer till stånd, bör i enlighet med gällande praxis underställas de yrkes- och lärlingsnämnder, som finns

inom vissa branscher, eller bör på annat sätt bli föremål för parternas prövning.

Av betydelse för företagsutbildningen är att verksamheten omfattas med intresse såväl från företagsledningens som från de anställdas sida. Frågor om information, samverkan samt inflytande över utbildningens bedrivande bör därför fastställas genom överenskommelser mellan parterna.

Yrkesutbildning i samband med lokalisering av företag m. m.

Den företagsutbildning, som omnämnts i föregående avsnitt, gäller utbildning, som huvudsakligen förutsätts bedrivas i organiserad kursform och med sikte på inlärande av vissa bestämda yrkeskunskaper. Den utbildning som sker i annan form inom företag och som avser att under det praktiska arbetet successivt ge arbetstagarna insikt och övning i utförandet av vissa specifika arbetsuppgifter sker normalt utan statligt bidrag i någon form. Detta utesluter inte att situationer kan uppstå, då frågan om samhällets stöd till företagsutbildning av denna karaktär kan bli aktuell. Framför allt gäller detta, när en extra stimulans erfordras för att öka företagens benägenhet att starta verksamhet eller att utöka redan befintlig verksamhet på orter där uppenbart behov av tillskott till sysselsättningsmöjligheterna föreligger.

Vid en undersökning av företag som nylokaliserats under åren 1946—1959, vilken företogs av arbetsmarknadsstyrelsen 1960, tillfrågades företagen om vilka omständigheter, som påverkat valet av lokaliseringsort. Undersökningen omfattade 566 företag, och i flertalet fall uppgavs flera omständigheter som skäl till det beslut om etableringsort som fattats. Den vanligast förekommande orsaken var »god tillgång på arbetskraft», vilket skäl 68 procent av företagen uppgivit. I övrigt förekom följande motiv: ledig industrilokal, goda kommunikationer, lokaliseringsorten tillika företagsledarens hemort, nära till avsättningsområdet, kommunala stödåtgärder, nära till råvaruområdet, goda servicemöjligheter samt lån från företagareförening eller statlig kreditgaranti.

Av undersökningen framgår sålunda, att bland de många faktorer, som har betydelse vid överväganden, som föregår ett företags beslut om etablering på en viss ort, spelar tillgången på arbetskraft en framträdande roll. Väsentligt därvidlag är emellertid även den tillgängliga arbetskraftens industri- och yrkesvana. Det har nämligen i praktiken visat sig, att lokalisering av företag till orter som saknar industriella traditioner i vissa fall medfört höga utbildnings- och anpassningskostnader. Detta inverkar menligt på produktionsresultatet i inledningsskedet och kan ge anledning till att företag föredrar att etablera sig på orter, där konkurrensen om arbetskraften är hårdare, men där vissa möjligheter ändå finns att rekrytera en grundstomme av arbetare med industriell erfarenhet. Valet kan härvid stå mellan en ort, där sysselsättningen av skilda skäl inte kan förbättras med andra än lokaliseringspolitiska åtgärder och där förutsättningar i övrigt föreligger för nyetablering, och en annan ort med redan förut tillräckliga sysselsättnings- och utvecklingsmöjligheter. *Som alternativ till andra sysselsättningsåtgärder bör arbetsmarknadsmyndigheterna på orter med otillräcklig arbetstillgång kunna lämna bidrag till utbildningskostnader. Bidragen bör kunna utgå till företag, som etablerar sig på sådana orter.*

Med nyetablering bör enligt utredningens mening jämställas rekonstruktion av produktion och sysselsättning

vid nedlagda eller av nedläggning hotade industrier samt utbyggnad av redan etablerad verksamhet på orter med långsiktigt överskott på arbetskraft.

Kommittén för näringslivets lokalisering har i sitt betänkande (SOU 1963: 58) angivit vissa kriterier på områden och orter, där statliga stödåtgärder i lokaliseringsfrämjande syfte är erforderliga. Vid tillämpningen av de kriterier, som kan komma att fastställas, skulle det bli möjligt att utpeka särskilda utvecklingsområden och allmänna stödområden inom vilka bidrag till utbildning i samband med industrilokalisering bör kunna utgå.

Utöver en sådan allmän prövning av lokaliseringsorten bör även en granskning ske av det enskilda företagets ekonomiska och produktionsmässiga förutsättningar att fortleva och utvecklas. Detta bör ske genom företagarföreningarna och kommerskollegium.

Motivet för detta särskilda stöd till utbildning inom nyetablerade företag blir alltså sysselsättningsläget i området och behovet av insatser för att få en väl fungerande arbetsmarknad. Det kan därvid gälla en kvarstående svårbemästrad arbetslöshet eller en allmän brist på sysselsättningsmöjligheter på orter med tillgång på undersysselsatta eller tillfälligt sysselsatta personer. De undersökningar och bedömningar, som i dessa avseenden måste göras, bör ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen och dess regionala organ, som även skall ha möjlighet att påverka urvalet av elever så att företräde vid anställning och utbildning kan ges till arbetssökande, som är ortsbunden eller av andra skäl har svårighet att erhålla anställning på annan ort. Utredningen förutsätter att samråd äger rum med övriga berörda länsorgan.

Som tidigare framhållits har arbetsmarknadsstyrelsen tidigare lämnat bidrag till utbildning i samband med nylokalisering och rekonstruktion av företag. Beträffande utbildningens innehåll och uppläggning har arbetsmarknadsstyrelsen för denna verksamhet lämnat följande anvisningar.

Länsarbetsnämnd skall tillse, att en utbildningsplan utarbetas och att denna är godkänd av parterna före utbildningens början. Arbetsmarknadens yrkesråd eller vederbörande partsförbund kan av de lokala parterna lämpligen inkopplas för råd och upplysningar. Av planen skall framgå utbildningens mål, utbildningens olika moment, dess längd och övriga uppgifter, som kan bidraga till att utbildningen kan genomföras i en fast och ändamålsenlig organisation. För tillsyn över utbildning vid företag skall länsarbetsnämnd förordna två partsrepresentanter inom branschen, förslagsvis de personer, som ingår som ledamöter i kursnämnden för yrket.

Det är vid denna liksom vid all annan utbildning angeläget att utbildningsplaner och tillsyn får en sådan utformning, att bästa möjliga resultat kan uppnås. Det bör åvila företag eller branschorgan att upprätta utbildningsplaner. Planerna bör underställas arbetstagarpartens prövning och slutligen sakligt granskas av länsarbetsnämnden i samband med ärendenas avgörande. För den pedagogiska granskningen bör tillgänglig sakkunskap anlitas. I övrigt har länsarbetsnämnden att fastställa den tid, för vilken statsbidrag skall utgå, och det antal elever, som skall omfattas av utbildningen. Tillsyn över utbildningen skall åvila kursstyrelsen och respektive kursnämnd i länet. Syftet med verksamheten skall vara att stödja företaget under initialskedet med upplärning och intrimning av en grundstomme anställda för produktionen. För den interna utbildning, som kan bli nödvändig vid fortsatt rekrytering av personal, bör företaget helt svara. Därvid bör ordinarie bidrag enligt i föregående avsnitt uppdragna riktlinjer kunna komma i fråga.

Enligt utredningens mening bör statsbidrag till lokaliseringsutbildning beviljas i form av ersättning till företaget med ett visst belopp per elevtimme. Härvid förutsättes att ersättning till eleverna utgår i form av lön från företaget fastställd efter förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden. Vid bestämmandet av statsbidragets storlek bör arbetsmarknadsverket lämnas rörelsefrihet. Förutsättningarna för utbildningen växlar nämligen från fall till fall i fråga om direkta kostnader för utbildningens bedrivande och i fråga om företagens inkomst av produktion under utbildningstiden.

Vuxenutbildning med sikte på allmän expansion

De åtgärder för främjande av utbildning inom företagen, som föreslagits i de föregående avsnitten, har närmast avsett utbildning av vederbörande företags egen arbetskraft, ehuru man får räkna med att denna till en del också blir till nytta för andra företag, till vilka en del av de utbildade förr eller senare kommer att övergå; detta är givetvis grundvalen för det föreslagna stödet med statsbidrag och den därmed förbundna tillsynen. Om det gäller en utbildning, som mera direkt syftar till ökning av utbildningsstandarden på arbetsmarknaden, måste man räkna med att kostnaden mera fullständigt måste bäras av samhället. Så sker ju vid särskilt anordnade kurser o. s. v. Men detsamma måste också i vissa fall bli förhållandet, när man anordnar utbildning i samarbete med enskilda företag. Enligt utredningens mening bör man eftersträva ett sådana utnyttjande av enskilda företags förmåga att bidra till utvidgad utbildningsverksamhet, även då det är fråga mera om en ökning av arbetskraftens förmåga till anpassning efter skiftande förhållanden än om ett tillgodoseende av företagets egna specifika arbetskraftsbehov. Särskilt kan detta bli på en gång önskvärt och genomförbart under tidsperioder och på områden med mindre fullständig efterfrågan på arbetskraft.

Erfarenheterna från tidigare dämpningar i konjunkturen visar nämligen, att den ökade arbetslösheten och de förlängda arbetslöshetsperioderna i en sådan situation i högre grad än vad som hittills varit fallet måste kunna mötas med åtgärder på utbildningsområdet. Även om valet av åtgärder måste bli beroende av förutsättningarna vid varje särskild tidpunkt och på varje särskild plats, är det uppenbart, att omskolning och fortbildning i en nedgångskonjunktur måste ges större utrymme än vad som hittills varit fallet.

En konjunkturdämpning drabbar i regel inte alla näringsgrenar på ett likartat sätt och är även i regel geografiskt oenhetlig i sina verkningar. Arbetsmarknaden företer ofta en splittrad bild med arbetslöshet eller rekryteringsstopp inom vissa branscher eller vid enskilda företag och en fortsatt efterfrågan inom andra områden. Man kan därför utgå ifrån, att det också under en konjunkturdämpning kommer att finnas ett visst behov av arbetskraft och då framför allt av utbildad sådan, vilket kan tillgodoses genom en anpassning av utbildningsverksamheten till föreliggande behov. Det ligger emellertid i sakens natur att behovet av ökat tillskott av utbildad arbetskraft tenderar att vara störst, där ledig kapacitet för anordnande av utbildning blir minst, och omvänt.

Utbildning innebär för den enskilde ett meningsfullt utnyttjande av en arbetslöshetsperiod med möjligheter till säkrare och bättre arbetsförhållanden i framtiden och/eller på ett annat område. Allmänt betyder en fördjupad och inten-

sifierad vuxenutbildning i det läget ett tillfälle att inhämta något av den eftersläpning, som råder på vuxenutbildningens område, och en beredskap inför den efterfrågan på yrkesarbetare, som är att vänta vid en uppgång i konjunkturen, i den mån den inte kan medföra en omedelbar ökning av tillgången på utbildad arbetskraft för de branscher, som alltjämt eftersträvar ökad sysselsättning.

Det blir en väsentlig arbetsmarknadspolitisk uppgift att hålla en beredskap i fråga om de åtgärder, som kan bli nödvändiga vid förändringar i sysselsättningen. *Erfarenheterna från konjunkturdämpningen 1958—1959 visade betydande brister i planeringen just i fråga om yrkesutbildning, och det framstår därför som i hög grad nödvändigt att skapa en beredskap på detta område.* Beredskapen bör, med hänsyn till svårigheterna att i detalj förutsäga storleken och arten av väntade sysselsättningsstörningar, vara sådan, att en kraftig utökning av verksamheten snabbt kan bli möjlig och att samtidigt även varierande önskemål om yrkesinriktning kan tillgodoses.

Förutsättningarna för ökade utbildningsåtgärder är nu betydligt bättre än under konjunkturdämpningen 1958—1959. Den organisation för vuxenutbildning, som redan byggts upp, och de planer på en ytterligare expansion och konsolidering av utbildningsapparaten, som föreligger, ger ett bättre utgångsläge för åtgärder avsedda för en arbetslöshetssituation. I första hand torde den av skolverket och arbetsmarknadsstyrelsen bedrivna kursverksamheten besitta en icke oväsentlig elasticitet. Beläggningen vid nu pågående kurser torde i genomsnitt uppgå till 12 elever per kurs, medan utrustning och övrigt planering medger en ökning av elevantalet till 15 och i vissa fall ända upp till 20, om hjälplärare för det praktiska arbetet anlitas. I stor utsträckning och i synnerhet i lokaler som uppförts speciellt för kursverksamhet föreligger möjligheter till dubblering av kurserna. Slutligen kan även skiftgång tillgripas. Gjorda undersökningar har nämligen visat, att man med relativt små tidsförskjutningar skulle kunna införa 2-skift vid kurserna och därmed effektivare kunna utnyttja lokaler och maskinutrustning. Försök att genomföra skiftgång har hittills misslyckats, men torde i ett försvagat arbetsmarknadsläge ha större utsikter till framgång.

Om sålunda den av samhället bedrivna vuxenutbildningen kan sägas ha en viss elasticitet, är denna dock inte tillräcklig för det behov av utbildning, som kan uppstå i samband med en konjunkturdämpning. Det blir därför nödvändigt att utnyttja de resurser för en utbildningsverksamhet inom näringslivet, som redan i viss utsträckning finns och som i ett nedgångsläge ytterligare kan öka. Som förut påpekats brukar företagens utbildningsverksamhet minska, när det omedelbara behovet av nyrekrytering upphör. Till de allmänna resurser i fråga om lokaler och maskinutrustning och i vissa fall även personal för undervisningen, som därvid friställes vid speciella avdelningar för utbildning, kommer de lokalutrymmen och maskiner, som i övrigt blir disponibla vid driftsinskränkningar eller driftsnedläggelser. Det är uppenbart, att dessa resurser skulle kunna användas för utbildningsverksamhet antingen för under begränsad tid friställda arbetare vid det egna företaget eller för en omskolningsverksamhet med vidare rekrytering. Totalt sett torde näringslivets resurser på detta område vara tillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt komplettera den verksamhet, som kan åstadkommas inom den statliga kursverksamhetens ram.

Om man sålunda allmänt kan konstatera, att materiella resurser föreligger för en betydande ökning av utbildningsverksamheten, krävs dock vissa förberedelser för att dessa resurser utan tidsförlust skall kunna utnyttjas. Förberedelserna måste framför allt gälla undervisningsplaner och organisationsformer samt planer för utbildning av instruktörer och yrkeslärare både för det behov som uppstår vid företagen och för den av samhället bedrivna kursverksamheten.

Vad i detta hänseende gäller *skolverkets kurser,* har tidigare vikten av en förbättring av undervisningsplaner och lärarutbildning understrukits. Denna översyn och förbättring av förutsättningarna för den normalt bedrivna verksamheten är dock inte tillräcklig för en tillfredsställande beredskap inför en eventuell arbetslöshetskris. *Nya utbildningsplaner för yrkesområden och specialiteter, som nu inte är representerade inom kursverksamheten, måste utarbetas med speciell inriktning på de krav, som kan komma att ställas på utbildning i en arbetslöshetssituation.* En motsvarande anpassning måste även ske genom revision av redan befintliga utbildningsplaner. *Av lika stor vikt är, att yrkeslärarutbildningen förberedes genom utarbetande av planer för snabbutbildning av lärare för undervisning inom olika yrkesområden.* En beredskapsplanering av här antytt slag bör ingå i skolverkets normala verksamhet och kostnaderna bör kunna täckas av de ordinarie anslagen för kursverksamheten. En kontinuerlig redovisning av beredskapsläget bör även åligga skolverket med konkreta uppgifter om organisationens möjligheter att med utgångspunkt från tillgängliga resurser snabbt utöka verksamheten samt med förteckning över de beredskapsplaner, som uppgjorts i fråga om undervisning och i fråga om utbildning av yrkeslärare. Denna redovisning skulle ingå som en del av arbetsmarknadsstyrelsens bevakning av en allmän reserv på utbildningens område.

En *beredskapsplanering på företagsutbildningens område* kräver åtgärder av en helt annan omfattning. En sådan planering måste nämligen omfatta även de branscher och företag, där någon organisation för vuxenutbildning inte existerar. En utbildning under en arbetslöshetsperiod skiljer sig dessutom så väsentligt från den på vissa specifika arbetsuppgifter inriktade företagsutbildning, som nu förekommer, att man endast i mindre utsträckning kan bygga på redan existerande undervisningsplaner och övriga former för undervisning. Förberedelserna måste täcka olika tänkbara utbildningssituationer, varvid metoderna för koncentrerad träning i största möjliga utsträckning bör komma i fråga.

Av det föregående framgår, att beredskapsplanering för företagsutbildning i stor utsträckning kommer att gälla nykonstruktion av utbildningsplaner och grundläggande förberedelser för utbildningens organisation. I förberedelserna måste som en väsentlig del ingå planer för utbildning av instruktörer.

Ansvaret för en beredskapsplanering för företagsutbildning synes lämpligen böra läggas på respektive branschorgan, som torde ha den bästa överblicken och de bästa kunskaperna om vad som kan komma att erfordras. Om branschorganens egna utbildningsavdelningar inte skulle ha tillräckliga resurser för en sådan planering, eller om branschen saknar egen expertis i utbildningsfrågor, torde det i viss utsträckning vara möjligt att få experter från företagen för bearbetning och nykonstruktion av kursplaner. Syftet med

planeringen skall vara att skapa möjligheter till insatser på utbildningens område i tider med vikande sysselsättning, så att utbildningen på sitt område kan bli en motsvarighet till investeringsfonderna på investeringsområdet.

Tidigare erfarenheter visar, att snabbhet i åtgärderna är av väsentlig betydelse. I det avseendet kan bristen på färdigutbildade instruktörer komma att bli en fördröjande faktor. Man kan nämligen inte i någon större utsträckning räkna med att undervisningsvana och samtidigt yrkeskunniga personer skall stå till förfogande i en krissituation. Även med en väl planerad utbildningsverksamhet för instruktörer måste viss tid avsättas för genomförandet av en sådan utbildning. Utredningen får därför föreslå, att det redan under goda konjunkturer utbildas instruktörer, som kan rycka in när behov av ökade utbildningsinsatser uppstår under en nedgång i sysselsättningen. Därest branschorganen inte kan svara för en sådan utbildning, borde den utbildningsverksamhet för yrkeslärare, som bedrives av skolverket, kunna dimensioneras och anpassas så, att en beredskapsutbildning för instruktörer för företagens räkning blir möjlig. De kunskaper, som sålunda förvärvas, kan med säkerhet nyttiggöras även i tider utan sysselsättningssvårigheter. Man bör f. ö. räkna med att på detta sätt utbildade instruktörer skall kunna anlitas i den ökade normala företagsutbildning, som tidigare förordats, och även att rekryteringen av yrkeslärare till skolverkets anpassningskurser härigenom kommer att underlättas. Det är dock angeläget, att utbildningen får en sådan omfattning, att beredskapssyftet i största möjliga utsträckning tillgodoses.

Det är såväl ett samhälls- som företagsintresse, att en beredskapsplanering på yrkesutbildningens område kommer till stånd. För samhällets del utgör företagens utbildningsresurser i en arbetslöshetssituation en reserv, som utan större kapitalinvesteringar kan ställas till förfogande för omskolningsändamål. Det är för företagens del angeläget, att under tidsbegränsade permitteringar kunna behålla arbetsstyrkan samlad under samtidig utbildning samt att i övrigt kunna nyttiggöra disponibla lokaler och maskiner. Med hänsyn till den ömsesidiga nyttan av planeringsverksamheten synes det lämpligt, att även kostnaderna för planeringen fördelas mellan staten och näringslivets organisationer. Det är nämligen knappast möjligt att branschorganen utan ekonomisk ersättning skall kunna utföra och ständigt hålla en omfattande planering aktuell. *Utredningen får därför föreslå att statliga bidrag införes i likhet med de projekteringsbidrag, som nu utgår för statlig och kommunal beredskapsplanering på investeringsområdet.*

Kungl. Maj:t har bemyndigat arbetsmarknadsstyrelsen att lämna bidrag till projektering av vissa kommunalprojekt, som är intagna i eller avsedda att intagas i investeringsreserven. Bidragen täcker endast en del av den faktiska kostnaden, och bidragsprocenten är beroende av skatteunderlaget och den kommunala utdebiteringen i varje särskilt fall. Ansökan inlämnas innan projekteringen påbörjats, och bidrag utbetalas i efterskott på grundval av godkänd, redovisad kostnad.

Statliga bidrag till företagens branschorganisationer för beredskapsplanering på yrkesutbildningens område bör enligt utredningens mening beräknas på kostnader för upprättande av undervisningsplaner, för instruktörsutbildning samt för organisationsplaner i övrigt för utbildning under en sysselsättnings-

kris. Arbetsmarknadsstyrelsen bör på i förhand ingiven ansökan i efterskott utbetala bidrag på godkänd, redovisad kostnad. *Bidraget bör utgå med 50 procent av kostnaderna.*

Det ligger i sakens natur, att kostnaderna för planeringsverksamheten i huvudsak kommer att belasta inledningsskedet i samband med en generalplanering inom respektive branscher. Det fortlöpande arbetet med kompletteringar och nykonstruktioner, som kommer att bli erforderligt för att hålla planerna ständigt aktuella, torde ur kostnadssynpunkt bli relativt blygsamt. Det är inte möjligt att med någon större säkerhet beräkna det statliga medelsbehovet för bidragsgivning. Medelsåtgången torde dock inte bli större än att det utan ökad medelstilldelning kan inrymmas i det ordinarie anslaget till Omskolning m. m.

Beredskapsplaneringen måste grunda sig på frivilliga överenskommelser mellan branschorganisationerna och arbetsmarknadsstyrelsen. Initiativ till sådana förhandlingar bör tas av arbetsmarknadsstyrelsen, som också skall ha att utarbeta riktlinjer för förtidsplaneringen samt att kontinuerligt bevaka att den hålles aktuell. I detta sammanhang kan även Arbetsmarknadens yrkesråd komma att spela en roll som stimulerande och samordnande organ gentemot de olika branschorganisationerna.

Till den vuxenutbildning som normalt bedrives i kursform inom företag har utredningen i det föregående föreslagit ett statligt stöd med 2 kronor per elevtimme. Till utbildning i samband med lokalisering av företag till orter med undersysselsättning har föreslagits ett statsbidrag per elevtimme räknat, varom överenskommelse skall träffas i varje särskilt fall mellan arbetsmarknadsstyrelsen och respektive företag. I bägge dessa utbildningssituationer får de olika företagen bära huvudparten av kostnaderna för utbildningen. Kostnadsfördelningen måste bli en annan vid företagsutbildning, som bedrives under en nedgångskonjunktur, då omedelbart behov av utbildning för företagens egen räkning inte föreligger.

Om i en sådan situation ett företag åtager sig att ta emot arbetslösa, som permitterats från andra företag, och svara för en utbildning, som kommer arbetsmarknaden som helhet till godo, måste staten liksom vid annan kursverksamhet för arbetslösa svara för de faktiska kostnader, som uppstår. I dessa kostnader skall sålunda inräknas instruktörslöner, lokalhyror, förbrukningsmaterial, elkraft, maskinhyror etc. Ersättning till eleverna kan utgå antingen i form av lön efter överenskommelse mellan parterna eller i form av utbildningsbidrag från arbetsmarknadsverket. I bägge alternativen måste ersättningen täckas helt av statsmedel. Hänsyn får emellertid tagas dels till företagens inkomst av säljbar produktion från utbildningsverksamheten, dels till företagets eget behov att anställa den sålunda utbildade arbetskraften. Ersättning kan därför endast bestämmas efter förhandlingar i varje särskilt fall mellan arbetsmarknadsstyrelsen och det enskilda företaget.

Liksom vid annan vuxenutbildning inom företag bör den statliga tillsynen utövas av länsarbetsnämnden och av den kursstyrelse och de kursnämnder för anpassningskurser, som inrättats inom länet, medan den lokala tillsynen, liksom vid annan företagsutbildning, i första hand åvilar partsrepresentanter vid företaget. Initiativ till utbildning i denna form skall tas av arbetsmarknadsverket som ett led i arbetsmarknadspolitiken.

KAPITEL 5

Ekonomiska bidrag till flyttande arbetskraft

Nuvarande förhållanden

Byte av bostadsort och förskjutningar i befolkningens geografiska fördelning är inga nya företeelser. Sådana förändringar har med skiftande intensitet pågått under mycket lång tid. Flyttningsrörelserna är en följd bl. a. av befolkningens naturliga tillväxt i olika delar av landet och de förändringar som sker inom näringslivet. I en del områden minskar behovet av arbetskraft p. g. a. strukturella förändringar, ny teknik, otillräcklig expansionskraft etc., medan behovet växer i andra delar. Det som framförallt karakteriserat utvecklingen under de senaste årtiondena är flyttningen från landsbygds- till stadsnäringarna.

Arbetskraftens anpassning till nya förutsättningar sker huvudsakligen spontant, utan samhällets direkta medverkan. Men den påverkas självfallet genom företagens rekryteringsåtgärder och genom arbetsmarknadspolitiska insatser. Speciellt betydelsefull är arbetsförmedlingens service i fall, då arbetstagare behöver söka anställning utom hemorten. Varje år medverkar förmedlingen till att placera ett betydande antal arbetstagare på andra orter än hemorten. Under de senaste sex åren har antalet varierat mellan 51 000 och 72 000. De lägsta talen gäller för sådana år, då den totala efterfrågan på arbetskraft på grund av konjunkturläget varit låg.

Ekonomiskt stöd från samhällets sida till arbetstagare som på grund av arbetslöshet tvingats flytta till annan ort har praktiserats sedan år 1912. Först i form av förskott eller lån till resor, sedermera i form av bidrag. Under en lång period hade stödet en rent arbetslöshetspolitisk motivering, och det var liksom annan arbetslöshetshjälp behovsprövat. Bortsett från krigsåren, då det rådde speciella förhållanden, var det först under 1950-talets senare del, som de ekonomiska bidragen mera konsekvent började användas såsom ett led i strävandena att åstadkomma en ändamålsenlig anpassning på arbetsmarknaden. Resebidragen byggdes ut och kompletterades efterhand med starthjälp, familjebidrag och utrustningsbidrag. Bidragen avvägdes så, att de i huvudsak skulle täcka de direkta kostnader som uppstod för resa och flyttning till annan ort, kostnader för etablering på den nya orten och för uppehälle i väntan på första avlöning samt för merkostnader för hushåll på två orter i väntan på familjebostad på den nya arbetsorten. Det var huvudsakligen två motiv som anfördes för den ökade bidragsgivningen. Dels skulle bidragen som ovan sagts medverka till en bättre utjämning mellan olika delmarknader, dels ansågs det skäligt att samhället i vissa fall svarade för kostnader, som den enskilde fick i samband med flyttning från områden med otillräcklig sysselsättning. Vid framställningar till Kungl. Maj:t i dessa ärenden erinrade arbetsmarknads-

styrelsen om att samhället under alla omständigheter måste räkna med kostnader för stöd till de arbetslösa och att det i flertalet fall måste vara fördelaktigare att underlätta arbetskraftens anpassning än att svara för försörjningen på den gamla bostadsorten genom extra arbeten eller kontant ersättning.

Villkor för erhållande av bidrag i samband med flyttning

Villkoren för att få bidrag vid flyttning är på väsentliga punkter likartade för respenning, familjebidrag, starthjälp och utrustningsbidrag. I de handläggningsföreskrifter, som arbetsmarknadsstyrelsen utfärdat, är villkoren angivna som följer:

Bidrag till arbetstagare kan utgå under förutsättning:

att han är arbetslös *eller* av den offentliga arbetsförmedlingen på grund av varsel eller annan omständighet beräknas bli arbetslös inom en snar framtid;

att han enligt förmedlingens bedömning inom den närmaste tiden icke kan erbjudas arbete på eller i närheten av vistelseorten;

att hans utflyttning från hemorten av arbetsmarknadsskäl bedömes vara nödvändig;

att han skall tillträda anställning i öppna marknaden på annan ort;

att arbetsmarknadssituationen på den nya anställningsorten av länsarbetsnämnden i mottagningslänet konstateras vara sådan att behov av arbetskraft från annan ort för ifrågavarande anställning föreligger samt

att anställningen *icke* är att betrakta som en överflyttning mellan arbetsplatser inom ett och samma företag.

Bidrag kan utgå även till sådana arbetstagare som på eget initiativ söker och tillträder anställning på annan ort. En förutsättning är dock att vederbörande uppfyller de allmänna villkor som gäller för erhållande av bidrag.

Respenning

Resebidragen hade till år 1957 en mycket begränsad omfattning. Till detta bidrog bl. a. restriktiva handläggningsföreskrifter med viss behovsprövning och andra återhållande villkor. När arbetsmarknadspolitiken år 1957 mer inriktades på att underlätta rörligheten, anpassades föreskrifterna till verksamhetens syfte. Respenning utgår för närvarande huvudsakligen i form av bidrag utan återbetalningsskyldighet. Förskott förekommer i mycket obetydlig utsträckning och under speciella omständigheter.

Av tabell 5:1 framgår medelsförbrukningen och därmed, om resekostnadernas förändringar beaktas, även verksamhetens omfattning budgetåret 1956/57—1963/64.

Under budgetåret 1961/62 utbetalades resebidrag i mer än 12 000 fall och bidrag till flyttningskostnader för familjer och bohag till 1 348 familjer. Motsvarande antal för budgetåret 1962/63 var respektive 18 000 och 2 124. Den markanta ökning av verksamheten, som kunde konstateras för budgetåret 1962/63, har fortsatt och ytterligare accentuerats. Enligt uppgifter för budgetåret 1963/64 uppgick antalet beviljade resor till 38 000 och antalet flyttningsbidrag till 3 099. Bidragsverksamheten är av naturliga skäl koncentrerad till områ-

Tabell 5:1. Medelsförbrukning för respenning 1956/57—1963/64

Budgetår	Rese- och flyttningsbidrag i kronor
1956/57	84 000
1957/58	206 000
1958/59	416 000
1959/60	915 000
1960/61	1 148 000
1961/62	1 575 000
1962/63	2 912 000
1963/64	6 071 000

den med utpräglat överskott på arbetskraft. Sålunda redovisade de fem norrlandslänen samt Värmlands och Kopparbergs län under kalenderåret 1963 69 procent av samtliga resebidrag samt 71 procent av antalet flyttningsbidrag.

Respenningen avses huvudsakligen för arbetssökandes resor till anställning på annan ort. Bidrag kan emellertid utgå även till kostnader för återresa till hemorten, om den anvisade anställningen utan arbetstagarens eget förvållande inte kommer till stånd eller om anställningen upphör efter så kort tid, att arbetstagaren har svårighet att själv bekosta hemresan. Arbetsförmedlingen skall i sådana sammanhang först undersöka omplaceringsmöjligheterna. Bidrag till kostnader för hemresa kan vidare utgå, då den anvisade anställningen är att anse som kompletteringsarbete vid säsongarbetslöshet i ordinarie yrke och då anställningen från början betraktas som tillfällig i väntan på återgång till ordinarie arbete i hemorten.

Innan avtal om anställning träffats kan det i vissa fall vara erforderligt att den arbetssökande infinner sig på den nya arbetsplatsen för att söka ett arbete, som skall tillträdas vid en senare tidpunkt. Arbetsgivaren kan uttrycka önskemål om personligt besök av den sökande för samtal, läkarundersökning och testning, men även den arbetssökande kan, innan avgörande om en flyttning träffas, ha intresse av att inhämta närmare kännedom om arbetet och om andra förhållanden på den nya arbetsorten. Detta sistnämnda gäller vid en påtänkt familjeförflyttning även den arbetssökandes hustru. Arbetsförmedlingen har i sådana fall möjlighet att bekosta resa för såväl den arbetssökande som hans hustru.

Om arbetstagaren kvarbor i hemmet och arbetet är beläget så långt från hemmet att betungande resekostnader uppstår, kan bidrag till resekostnader beviljas under högst tre månader från arbetets början. Dessa bidrag har förekommit i mycket begränsad utsträckning och då i syfte att lätta de ekonomiska svårigheter som uppstår i ett initialskede vid pendeltrafik mellan bostaden och en avlägsen arbetsplats.

När anställning på annan ort är avtalad eller påbörjad och bostad erhållits på den nya arbetsorten kan bidrag utgå även till flyttning av familj och/eller bohag.

Resebidrag utgår med belopp motsvarande kostnaderna för billigaste färdsätt. Vid färd i eget fordon utbetalas ersättning motsvarande kostnaderna för billigaste färdsätt till fordonets ägare och med 5 öre per kilometer för varje medresande. Under resan utgår traktamente enligt lägsta traktamentsklass i det statliga resereglementet. Bidrag till flyttningskostnader får icke överstiga lägsta kostnad enligt inhämtade anbud.

Beslut om respenning skall fattas före resans anträdande eller före det att flyttning verkställts. Beslutanderätten åligger länsarbetsnämnden, som kan överlåta densamma till länsarbetsnämndsdirektören eller, vid förfall för denne, till hans ställföreträdare. I fråga om arbetstagares resekostnader, traktamentsersättning och flyttningskostnader kan beslutanderätten överlåtas till föreståndare för arbetsförmedlingskontor.

Familjebidrag

Försöksverksamhet med familjebidrag till arbetstagare med hushåll på två orter har pågått sedan den 22 januari 1958 enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande med för närvarande följande lydelse:

»Arbetsmarknadsstyrelsen må, såsom försöksverksamhet, utgiva familjebidrag i fall då familjeförsörjare, vilken är bosatt i ort som drabbats av arbetslöshet, tillträder anställning å annan ort men inte omedel-

bart kan erhålla familjebostad på den nya orten.

Familjebidrag som ovan sägs må beviljas för högst nio månader. Bidraget må för de tre första månaderna utgå högst med belopp motsvarande dels den faktiska hyreskostnaden för familjebostaden på hemorten, däri inräknad kostnaden för uppvärmning, dels ock familjetillägg enligt punkten 5 i de av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelserna angående utbildningsbidrag åt vissa arbetslösa. För därpå följande tre månader må utgå högst två tredjedelar och för de sista tre månaderna högst en tredjedel av sålunda beräknade belopp.»

Fram till den 1 januari 1961 utgick familjebidrag under högst sex månader och med oförändrat belopp under hela bidragstiden. Efter denna tidpunkt förlängdes bidragstiden till nio månader med successiv reducering av bidragsbeloppet. Det ansågs, att denna förändring skulle medföra en bättre anpassning till den normala väntetiden för familjelägenhet och att en successiv minskning av beloppet skulle innebära en smidigare övergång vid bidragstidens slut.

Förutom de allmänna villkor, som tidigare refererats och som är gemensamma för respenning, familjebidrag och starthjälp, gäller för erhållande av familjebidrag vissa speciella villkor. Bidrag utgår sålunda endast under förutsättning:

att arbetstagaren *icke* åtnjuter avtalsenligt traktamente;

att anställningen har en beräknad varaktighet av minst nio månader; (Med hänsyn till svårigheterna att inom vissa yrkesområden få bestämda utfästelser om anställningstidens längd föreligger icke hinder för bifall av ansökan, om anställningen i sådana fall har en beräknad varaktighet av minst sex månader.)

att arbetstagaren har för avsikt att varaktigt bosätta sig på den nya arbetsorten;

att arbetstagaren icke omedelbart kan erhålla familjebostad på eller i närheten av anställningsorten och därför åsamkas kostnader för hushåll på två orter.

Innan beviljat familjebidrag utbetalas skall arbetstagaren varje månad inkomma med försäkran om

att han fortfarande är anställd och i arbete hos den i ansökan angivna arbetsgivaren;

att han vidtagit erforderliga åtgärder för anskaffande av familjebostad på eller i närheten av anställningsorten samt

att i ansökan lämnade uppgifter om familje- och bostadsförhållanden samt hyreskostnader alltjämt gäller.

De två första av dessa uppgifter skall bestyrkas av arbetsgivaren. Arbetstagaren är skyldig att anmäla förändringar i förhållanden som kan påverka familjebidraget.

Familjebidraget utgår från 1 juli 1964 med 200 kronor per månad till hustru eller husföreståndarinna samt med 45 kronor per månad till varje barn under 16 år. Dessutom utbetalas hyresbidrag med den faktiska kostnaden för familjebostaden på hemorten, värmekostnad inräknad. Hyresbidraget har dock maximerats till 250 kronor per månad.

I den av arbetsmarknadsstyrelsen genomförda undersökningen rörande personer vilkas ansökningar om starthjälp avgjordes i oktober 1959 och 1960 har även vissa upplysningar om familjebidragsverksamheten erhållits. I undersökningen ingick 269 personer med familjebidrag. Bidraget avsåg förutom arbetstagarnas makar eller husföreståndarinnor 460 hemmavarande barn under 16 år. I genomsnitt uppbar varje familj 343 kronor per månad i familjebidrag. Genomsnittliga bostadskostnaden utgjorde i runt tal 130 kronor per månad. Endast 12 personer hade en bostadskostnad överstigande 250 kronor per månad.

För att bereda arbetstagaren möjlighet att besöka hemmet under den tid familjen lever åtskild kan respenning utgå till en tur och retur-resa per månad mellan arbetsplatsen och hemorten. Sådan resa får utbytas mot resa för

Tabell 5:2. Medelsförbrukning för familjebidrag samt antal bidragsfall

Tidsperiod	Medelsförbrukning kronor	Antal bidragsfall
22/1 1958—30/6 1958	295 000	381
Budgetåret 1958/59	2 252 000	1 881
» 1959/60	2 761 000	2 110
» 1960/61	2 492 000	2 116
» 1961/62	2 224 000	2 064
» 1962/63	2 815 000	2 684
» 1963/64	4 557 000	3 769

familjemedlem och då avse omvänd färdriktning.

Beslut om familjebidrag fattas av länsarbetsnämnden i det län där avflyttningsorten är belägen. Beslutanderätten kan överlåtas till länsarbetsdirektören och till föreståndare för arbetsförmedlingskontor eller deras ställföreträdare. Beslutet föregås av en arbetsmarknadsmässig bedömning av behovet av och förutsättningarna för en utflyttning samt av en utredning om personliga förhållanden, familj, hyreskostnader m. m.

Verksamhetens hittillsvarande omfattning framgår av tabell 5: 2 där medelsförbrukningen och antal bidragsfall redovisas.

Liksom i fråga om respenning beviljas familjebidrag främst i län med sysselsättningssvårigheter. Under kalenderåret 1963 beviljades sålunda det största antalet familjebidrag i de fem norrlandslänen samt i Värmlands och Kopparbergs län, vilka tillsammans svarade för 80 procent av hela antalet beviljade familjebidrag.

Starthjälp

Starthjälp till arbetstagare som tillträder anställning utom hemorten har kunnat utbetalas sedan januari månad 1959. Kungl. Maj:t har i brev den 5 juni 1963 meddelat följande bestämmelser om utgivande av starthjälp att tillämpas tills vidare från och med budgetåret 1963/64.

»1. Starthjälp må utgå till arbetstagare, vilken är bosatt å ort som drabbats av arbetslöshet och på grund därav tillträder arbetsanställning å annan ort.

2. Det belopp, med vilket starthjälpen må utgå, skall anpassas efter den nya anställningens beräknade varaktighet på följande sätt

Anställningen beräknas fortgå:	*Starthjälp högst kronor:*
Minst en månad	150
» två månader	300
» fyra »	400
» sex »	500

3. Därest anställning upphör på grund av arbetstagarens förvållande, skall uppburen starthjälp återbetalas med fem kronor för varje dag varmed anställningstiden understiger nedan angivna dagantal.

Beviljad starthjälp, kronor:	*Anställningstid, dagar:*
150	30
300	60
400	80
500	100

4. Ärenden rörande starthjälp prövas av arbetsmarknadsstyrelsen eller, efter styrelsens bestämmande, av länsarbetsnämnd.

5. Arbetsmarknadsstyrelsen äger meddela närmare föreskrifter angående tillämpningen av dessa bestämmelser.»

Före den 1 juli 1963 gällde som villkor att anställningen måste ha en beräknad varaktighet av minst sex månader. Efter förslag från arbetsmarknadsstyrelsen och efter beslut av 1963 års riksdag har möjlighet öppnats att utge reducerad starthjälp till personer som under kortare tid tar anställning utanför hemorten i kompletteringsarbete vid säsongarbetslöshet i ordinarie yrke eller vid tillfällig arbetslöshet, då arbetstagaren efter viss tid åter har arbete i hemorten. Enligt arbetsmarknadsstyrelsen bör förutsättningen för sådant reducerat bidrag bl. a. vara att den arbetslöse av arbets-

förmedlingen bedöms vara lokalt så bunden av familje-, bostads- eller andra skäl, att i varje fall vid tiden för anvisningen varaktig utflyttning icke anses komma i fråga samt att det anvisade arbetet är så beläget, att dagliga resor mellan hemorten och den nya arbetsorten icke lämpligen kan företagas.

Som villkor för erhållande av starthjälp gäller tidigare nämnda för samtliga rörlighetsbidrag gemensamma förutsättningar. Dessutom skall det villkoret uppfyllas

att anställningen på den nya orten icke skall vara förenad med rätt till traktamente från arbetsgivaren eller anses vara fortsättning av tidigare anställning hos samma företag.

Starthjälpsbeloppet utgår med hänsyn till anställningens beräknade varaktighet. Om anställningstiden skulle överskrida den beräknade, skall beslutet om starthjälpsbelopp icke på grund härav ändras i efterhand.

Ansökan om starthjälp skall inlämnas före anställningens tillträdande. Om särskilda skäl föreligger kan dock ansökan som inkommit inom sju dagar efter tillträdandet bifallas. Beslut fattas av länsarbetsnämnden i utflyttningslänet. Beslutanderätten kan delegeras till länsarbetsdirektören eller hans ställföreträdare. Bestämmelserna medger även rätt att överlåta beslutanderätten till föreståndare för arbetsförmedlingskontor.

Tabell 5:3. Medelsförbrukning för starthjälp samt antal bidragsfall

Tidsperiod	Kostnader kr.	Antal
Febr—juni 1959	660 000	2 200
Budgetåret 1959/60	2 102 000	8 164
» 1960/61	1 993 000	7 898
» 1961/62	2 292 000	8 738
» 1962/63	3 400 000	12 895
» 1963/64	9 538 000	22 290

Verksamheten har av naturliga skäl haft sin största omfattning i län med sysselsättningssvårigheter. Kalenderåret 1963 redovisade sålunda de fem norrlandslänen samt Kopparbergs och Värmlands län 81 procent av samtliga bidragsfall.

Utrustningsbidrag

Genom brev den 6 juni 1962 har Kungl. Maj:t bemyndigat arbetsmarknadsstyrelsen att såsom försöksverksamhet utge ett särskilt utrustningsbidrag med högst 2 000 kronor åt familjeförsörjare i fall då familjen flyttar från område med exceptionellt hög och mera varaktig arbetslöshet.

Det ankommer på arbetsmarknadsstyrelsen att ange de kommuner, där vid utflyttning utrustningsbidrag kan komma i fråga. Under tiden september 1962—5 april 1963 gällde ett sådant bemyndigande ett antal kommuner i Tornedalen och Ådalen samt Idre kommun i Kopparbergs län. Från sistnämnda dag har bemyndigandet utökats att omfatta samtliga kommuner i de fem norrlandslänen förutom kommuner belägna i Gästrikland. Dessutom omfattar verksamheten ett antal kommuner i nordvästra delen av Kopparbergs län.

Som villkor för erhållande av utrustningsbidrag gäller att arbetstagarens familj flyttar till familjebostad på eller i närheten av den nya anställningsorten samt att arbetstagaren uppfyller de allmänna villkoren för erhållande av familjebidrag.

Utrustningsbidrag utgår med 2 000 kronor i varje särskilt fall, varav högst en fjärdedel kan utbetalas i förskott. Återbetalningsskyldighet föreligger om familjen inom ett år flyttar från den nya arbetsorten. Befrielse från återbetalningsskyldighet kan medgivas, om den nya flyttningen bedömes vara ända-

Tabell 5:4. Antal utrustningsbidrag budgetåret 1963/64, länsvis

Län	Antal utrustningsbidrag
Norrbotten	516
Västerbotten	409
Jämtland	262
Västernorrland	407
Gävleborg	159
Kopparberg	27
Summa	1 780

målsenlig från arbetsmarknadssynpunkt.

Medelsförbrukningen under budgetåret 1962/63 uppgick till 623 000 kronor och under 1963/64 till 3 336 000 kronor. Av tabell 5: 4 framgår antalet beviljade utrustningsbidrag under sistnämnda budgetår fördelade på län.

Sammanfattningsvis kan konstateras att under budgetåret 1963/64 starthjälp utbetalades till 22 290 personer som tillträdde anställning på annan ort, familjebidrag till 3 769 familjeförsörjare med hushåll på två orter, flyttningsbidrag till 3 099 och utrustningsbidrag till 1 780 personer som flyttade ut från hemorten samt resebidrag till 38 188 personer för resor i samband med tillträdande av anställning på annan ort. Detta innebär en inte oväsentlig ökning av verksamhetens omfattning i jämförelse med de närmast föregående budgetåren. Förklaringen härtill är en intensifierad arbetsförmedlingsverksamhet i ett sysselsättningsläge med betydande geografiska olikheter, men även en vidgad kännedom om möjligheterna att få bidrag torde ha bidragit till ökningen.

I tabell 5: 5 redovisas kostnader för ekonomiska rörlighetsbidrag under de fyra senaste budgetåren.

Kostnaderna för rörlighetsbidragen har fram till budgetåret 1962/63 uppgått till i runt tal sex miljoner kronor per år men har därefter väsentligt ökat och utgjorde under budgetåret 1963/64 23,5 miljoner kronor.

Undersökning beträffande verksamhetens resultat

Efter framställning från arbetsmarknadsutredningen har arbetsmarknadsstyrelsen genomfört en undersökning i syfte att belysa hur det gått för de personer, som i samband med flyttning erhållit ekonomiskt stöd från arbetsmarknadsverket.

Redogörelse för undersökningen har av arbetsmarknadsstyrelsen publicerats (AMS specialundersökning nr 3 B 1963). I det följande skall vissa sammanfattande och kompletterande uppgifter lämnas beträffande undersökningen och de frågor den avser att belysa.

Undersökningen omfattade ansökningar om starthjälp eller familjebidrag i oktober 1959 och oktober 1960 från 1 709 personer av vilka ansökningar 516 eller 30 procent av samtliga av-

Tabell 5:5. Medelsförbrukning för rörlighetsbidragen 1959/60—1963/64

Budgetår	Familjebidrag kr.	Starthjälp kr.	Respenning kr.	Utrustningsbidrag kr.	Summa kr.
1959/60	2 761 000	2 102 000	915 000	—	5 778 000
1960/61	2 492 000	1 993 000	1 148 000	—	5 633 000
1961/62	2 224 000	2 292 000	1 575 000	—	6 091 000
1962/63	2 815 000	3 400 000	2 912 000	623 000	9 750 000
1963/64	4 557 000	9 538 000	6 071 000	3 336 000	23 502 000

Tabell 5:6. Procentuell fördelning efter avslagsskäl av fall, i vilka bidrag vägrats

Avslagsskäl	Procent av hela antalet avslag
Den sökande kunde ej anses vara arbetslös	25,2
Ansökan var för sent inlämnad	23,8
Annan lämplig arbetskraft fanns på anställningsorten	13,2
Anställningen beräknades bli kortvarig	12,4
God arbetstillgång på hemorten	10,8
Avståndet mellan hem- och anställningsort alltför kort	4,6
Den sökande hade tidigare fått starthjälp/familjebidrag	4,0
Avtalsenligt traktamente	2,2
Andra skäl	3,8
Summa	100,0

slogs. I tabell 5: 6 redovisas skälen för avslag.

Skälen för avslag synes ge belägg för att villkoren för bidrag fyllt uppgiften att inrikta verksamheten på arbetssökande, som av arbetsmarknadsskäl måste lämna hemorten.

Starthjälp utbetalas enligt undersökningen huvudsakligen till unga och ogifta manliga arbetssökande. Hälften av de utflyttande var under 25 år och 22,5 procent var familjeförsörjare. I undersökningen ingick 90 kvinnor (5,3 procent), varav 66 (5,5 procent av antalet bifallna ansökningar) beviljades bidrag. Även om utflyttningen sålunda dominerades av personer, som av familjeskäl eller andra orsaker inte är så starkt bundna vid hemorten eller som inte fastare knutits till ortens arbetsmarknad, har dock ett relativt stort antal äldre personer berörts av åtgärderna. Sålunda var 141 personer eller 12 procent av samtliga över 45 år.

Ett annat utmärkande drag för de utflyttande var avsaknaden av yrkesutbildning. Endast 76 personer (6 procent) hade genomgått verkstads- eller yrkesskola och 151 (13 procent) hade fått utbildning vid omskolningskurs medan 940 personer (79 procent) helt saknade skolmässig yrkesutbildning. En viss förändring kunde här konstateras mellan de bägge undersökningsmånaderna oktober 1959 och oktober 1960. Den ökade omskolningsverksamheten gav nämligen vid det senare tillfället utslag i form av ett större antal omskolade arbetssökande. Det är alltså främst den oskolade arbetskraften, som har svårighet erhålla anställning på orter med undersysselsättning och som därför finner en utflyttning nödvändig.

Huvudparten av de utflyttande hade tidigare arbetat som industriarbetare (36 procent), lant- och skogsarbetare (21 procent) och byggnadsarbetare (20 procent). Byggnadsarbetare har nästan utan undantag sökt arbete inom byggnadsverksamhet medan i övrigt en stark dragning skett till den fasta industrin. Av de flyttande erhöll sålunda 65 procent anställning vid industriföretag. Av 254 flyttande lant- och skogsarbetare har 45 fortsatt i sitt yrke medan återstoden övergått till industriellt arbete.

Undersökningen ger även besked om rörlighetens geografiska inriktning. Flertalet flyttande hade sin hemort i norrlandslänen, som svarade för 69 procent av beviljade ansökningar om starthjälp, medan svealandslänen redovisade 11 procent och götalandslänen 21 procent. Av totalt 1 193 bidragsfall erhöll 295 anställning i Norrland, 635 i Svealand och 263 i Götaland. Man kan i detta sammanhang konstatera en inflyttningsvinst för Svealand och Götaland med respektive 503 och 19 personer medan utflyttningsförlusten från Norrland uppgår till 522. Ett betydande antal norrlänningar har fått bidrag för tillträdande av anställning antingen i hemlänet eller i landsdelen som sådan.

Av undersökningen framgår, att av

totalt 1 193 flyttande var 318 personer (27 procent) kvar i den anvisade anställningen efter en observationstid på 26 månader för den ena undersökningsgruppen och 14 månader för den andra. Av särskilt intresse är därför den uppföljning som skett i fråga om personer, som slutat anställningen. Det har inte varit möjligt att i detalj följa samtliga dessa personer. Av totalt 1 193 har man sålunda med säkerhet kunnat fastställa arbetsförhållandena för 1 028 personer. För övriga 165 personer föreligger endast ofullständiga uppgifter vilket i flertalet fall tyder på en tillfredsställande sysselsättning, eftersom de icke vid undersökningstillfället var anmälda hos arbetsförmedlingen. En redovisning av arbetsförhållandena ges i tabell 5: 7.

Efter en observationstid på 26 månader för den ena undersökningsgruppen och 14 månader för den andra har sålunda konstaterats, att 90 procent av de med säkerhet kända fallen antingen kvarstod i den anvisade anställningen eller haft annan sysselsättning under huvuddelen av tiden efter anställningens upphörande. Arbetslösa under huvuddelen av tiden efter anställningens upphörande var 32 personer eller 3 procent av samtliga.

Tabell 5:7. Arbetsförhållanden för personer, som flyttat med ekonomiska bidrag, enl. efterundersökning

	Antal	Procent
Kvar i den anvisade anställningen	318	30,9
Slutat den anvisade anställningen:		
därefter huvudsakligen i arbete	607	59,1
därefter huvudsakligen arbetslösa	32	3,1
därefter huvudsakligen sjuka, i mil. tjänst	35	3,4
därefter huvudsakligen studier m. m.	36	3,5
Summa	1 028	100,0

Tabell 5:8 Arbetsort för personer, som, flyttat med ekonomiska bidrag, enl. efterundersökning

	Antal	Procent
Återvänt till hemlänet	380	35,1
Återvänt till hemlänet och åter utflyttat	31	
Kvar på anvisad anställning	318	
I övrigt kvar i anställningslänet	233	63,9
Lämnat anställningslänet men ej återvänt till hemlänet	108	
Avlidna, avresta till utlandet etc.	10	1,0
Summa	1 080	100,0

Utflyttningsresultatet kan avläsas ur uppgifterna om arbetsplatsens belägenhet vid observationstidens slut. De med säkerhet kända fallen fördelar sig så som framgår av tabell 5: 8.

Uppgift har ej kunnat inhämtas beträffande 113 personer, vilket kan inverka på det slutliga resultatet. Eftersom vistelseorten för dessa är okänd även för hemortens arbetsförmedling kan man emellertid förutsätta att dessa utflyttat.

Sammanfattningsvis kan sålunda med säkerhet konstateras att 35 procent av de utflyttade återvänt till hemlänet eller hemorten och att den helt övervägande delen av dessa återvänt till en anställning på hemorten. I återstoden av fallen har sålunda en utflyttning skett från av arbetslöshet drabbade orter.

Den nya anställningens varaktighet ger anledning till närmare kommentarer. I undersökningen ingick även frågor om skäl för anställningens upphörande. Svaren på dessa frågor är i hög grad subjektiva och ofullständiga. De har därför inte ansetts kunna utgöra någon acceptabel grund för en statis-

tisk bearbetning. Av materialet framgår emellertid att den helt övervägande delen har slutat anställningen på egen begäran. I ett mindre antal fall har anställningen upphört till följd av arbetsbrist eller efter uppsägning från arbetsgivarnas sida.

Bakom beslut att lämna en anställning ligger i regel flera samverkande orsaker, som endast kan klarläggas genom en analys i varje särskilt fall. En sådan analys har inte varit möjlig att genomföra, men följande noteringar ger en provkarta på de skäl som arbetstagarna primärt angivit.

Vissa har varit kritiska mot förhållandena på arbetsplatsen eller på den nya arbetsorten som sådan. Exempelvis:

»Trivdes inte på orten»
»Dåligt betalt»
»Ville ha utomhusarbete»
»Fick ej bostad på anställningsorten»
»Tålde ej klimatet»

I andra fall har arbetstagarna lockats av gynnsammare arbetserbjudanden eller möjligheter till utbildning, såsom

»Återgick till tidigare arbetsgivare»
»Fick arbete på hemorten»
»Skulle börja studera»

Slutligen har även rent personliga skäl uppgivits, såsom

»Sjukdom»
»Familjeskäl»
»Olycksfall i arbetet»
»Värnpliktstjänstgöring»
»Skulle avtjäna straff»

Efterundersökningen påvisar svårigheten att få bostad på den nya arbetsorten. Av samtliga flyttande anvisades 51 procent bostad i förläggning och 40 procent i privat hyresrum medan 9 procent erhöll bostadslägenhet och 0,2 procent (2 personer) flyttade in i egen fastighet. Med kännedom om bostadens betydelse för anpassningen torde dessa bostadsförhållanden ha varit en av de främsta orsakerna till byte av anställning.

I den intervjuundersökning av långtidsarbetslösa i Norrbottens län, som gjorts av Sociologiska Institutionen vid Stockholms Universitet för utredningens och arbetsmarknadsstyrelsens räkning och för vilken en redogörelse lämnas i bilaga till detta kapitel, gjordes även en jämförelse mellan attityder hos personer som stannat kvar och en kontrollgrupp som flyttat till annan ort och därvid erhållit starthjälp. I sistnämnda kontrollgrupp, som totalt uppgick till 118 personer, ingick 56 personer som vid intervjuns genomförande hade flyttat tillbaka till hemorten. Med reservation för att kontrollgruppen icke kunde anses vara representativ för samliga starthjälpsflyttande och med hänsyn till det relativt ringa antalet intervjuade, har emellertid en specialbearbetning gjorts av de återflyttades åsikter om vissa förhållanden på den arbetsort som de lämnat för att återvända till hemorten.

Bearbetningen visar att så gott som samtliga ansåg att det var lättare att få arbete på den nya arbetsorten än i Norrbotten. Den övervägande delen av de återflyttade tyckte att det var lätt att få vänner och bekanta på den nya orten och i än högre grad ansåg man att det var lätt att samarbeta med folket på den nya orten men trots detta var hemlängtan till Norrbotten nästan lika övervägande. I fråga om levnadskostnaderna på den nya orten var åsikterna i hög grad delade och obestämda. Flertalet fick emellertid en sämre bostad än de tidigare hade haft. Slutligen ansåg 36 av de återflyttade att de trivts på den nya orten medan 14 inte trivdes och de övriga var mera tveksamma i sin inställning.

Den stora avgången under tiden närmast efter anställningens tillträdande

kan inge vissa betänkligheter. Eftersom undersökningen inte omfattade någon kontrollgrupp har utredningen inhämtat uppgifter om omsättningen på arbetskraft vid några större industriföretag i mellersta och södra Sverige. Uppgifterna medger inte några fullständiga jämförelser men ger ändock vissa upplysningar av värde för bedömningen av den föreliggande undersökningens resultat. Av uppgifterna framgår att företagen har en betydande arbetskraftsomsättning och att avgången bland nyanställda i hög grad är koncentrerad till de första anställningsmånaderna. I flera företag har det konstaterats att 15 procent eller mer slutar under den första månaden. Det är enligt gjorda undersökningar inte ovanligt att företag ansett sig nödsakade att under ett år nyanställa arbetstagare till ett antal av 50 procent eller mer av hela arbetsstyrkan enbart för att kunna hålla numeräreren oförändrad.

Av ett visst värde som jämförelsematerial är en undersökning om anställningstidens längd för de personer som under 1961 slutade sin anställning hos ett mellansvenskt verkstadsföretag. Sammanlagt avgick 953 arbetare under detta år, varav 647 efter en anställningstid av mindre än tolv månader. Bland dem som slutade under de tolv första månaderna hade 44 procent en anställningstid på upp till tre månader, 29 procent från tre upp till sex månader och 27 procent från sex upp till tolv månader. Motsvarande fördelning i fråga om arbetsmarknadsstyrelsens undersökningsmaterial visar respektive 41 procent, 30 procent och 29 procent. Handlingsmönstret visar sålunda i bägge fallen stor överensstämmelse med en markerad övervikt för avgången under de tre första månaderna.

Vid Kockums Mekaniska Verkstad, Malmö, har en undersökning företagits beträffande de arbetare som anställdes under tiden 1 januari—30 september 1961 för utbildning enligt KT-metoden till svetsare och plåtslagare. Den genomsnittliga utbildningstiden var 11 veckor. Av de anställda som sammanlagt uppgick till 387 kom 32 procent från Malmö, 12 procent från andra delar av Malmöhus län, 7 procent från Norrland, 13 procent från övriga Sverige och 36 procent från utlandet. Undersökningen omfattade tiden fram till ett år efter anställningens tillträdande. En jämförelse mellan de anställdas fördelning efter anställningstidens längd enligt denna undersökning och enligt den av arbetsmarknadsstyrelsen utförda återges i tabell 5: 9. I fråga om den sistnämnda undersökningen redovisas dels samtliga näringsgrenar, dels enbart i industri anställda. Det bör anmärkas, att Malmö-

Tabell 5:9. Anställningstidens längd för flyttande med bidrag samt för nyanställda vid Kockums Mek. Verkstad

Anställningstid	Kockums Mek. Verkstads undersökning		Arbetsmarknadsstyrelsens undersökning			
			Samtl. näringsgrenar		Industri	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
0—3 mån.....	104	27	323	27	215	28
3—6 »	75	19	231	19	135	17
6—9 »	38	10	139	12	84	10
9—12 »	20	5	89	8	52	7
mer än 12 mån.....	150	39	411	34	293	38
Summa	387	100	1 193	100	779	100

Tabell 5:10. Procentuell fördelning efter anställningstidens längd av flyttande med bidrag, näringsgrensvis

Anställningstid	Procentuell fördelning av arbetsplac. inom				
	Skogs- och jordbruk	Industri	Byggnadsverksamhet	Övriga näringsgrenar	Samtliga näringsgrenar
0—3 mån.....	57	28	26	13	27
3—6 »	17	17	26	19	19
6—9 »	9	11	16	10	12
9—12 »	2	7	8	14	8
Över 12 mån.....	15	37	24	44	34

undersökningen inte får uppfattas som allmängiltig för ifrågavarande företag.

Överensstämmelsen mellan de olika undersökningarna är stor. Malmö-undersökningen påvisade dessutom att yrkeserfarna stannade i större utsträckning än de som tidigare inte haft någon erfarenhet av svetsning eller plåtslageri. Likaså var stabiliteten i anställningen större bland icke-skandinaviska arbetstagare.

Av redovisade undersökningar framgår, att personer som flyttat med bidrag från arbetsmarknadsverket inte i någon nämnvärd utsträckning avviker från det allmänna beteendemönstret i fråga om stabilitet i anställningen. Detta konstaterande innebär dock icke att situationen kan anses vara fullt tillfredsställande.

Vissa skillnader i anställningstid kan i arbetsmarknadsstyrelsens undersökningsmaterial konstateras mellan personer som placerats i olika näringsområden. I tabell 5: 10 återges anställningens varaktighet i procent av antalet arbetsplacerade i olika näringsgrenar.

De som placerades i skogs- och jordbruksarbete hade genomsnittligt en avgjort kortare anställningstid än övriga. Mer än hälften av dessa slutade under de första tre anställningsmånaderna. Dessa avvikelser liksom den relativt ringa delen byggnadsarbetare, som stannat mer än tolv månader på anvisad anställning, sammanhänger med de speciella förhållanden som allmänt är rådande inom dessa näringsgrenar i fråga om anställningens varaktighet. I fråga om skogsarbete har i vissa fall starthjälp beviljats, även om anställningen inte kunnat garanteras under stipulerade sex månader. Dessa undantag har gällt i speciella arbetsmarknadssituationer.

Den av arbetsmarknadsstyrelsen gjorda här refererade undersökningen grundar sig på ansökningar om bidrag, som avgjorts i oktober 1959 och oktober 1960. Av redovisning för verksamheten under kalenderåret 1963 framgår att vissa förändringar skett i fråga om bidragstagarnas fördelning på yrke, kön, ålder och flyttningens riktning. Totalt beviljades år 1963 starthjälp till 17 128 personer. Av dessa var 3 744 (22 procent) kvinnor, vilket innebär en kraftig ökning i förhållande till tidigare år. Bland bidragstagarna dominerar yngre åldrar. Sålunda var 9 769 (57 procent) under 25 år medan 1 920 (11 procent) var i åldern 45 år och däröver. Den ungdomliga dominansen är särskilt framträdande hos kvinnliga bidragstagare där 2 303 (86 procent) tillhörde åldersgruppen under 25 år. Av manliga bidragstagare var 6 566 (49 procent) under 25 år och 1 792 (13 procent) i åldern 45 år och däröver.

Av de flyttande tillträdde 53 procent

anställning inom industri, gruvbrytning samt el- och vattenverk, 18 procent inom byggnadsverksamhet, 7 procent inom hälso- och sjukvård och 4 procent inom skogsbruk och jordbruk. I Norrland beviljades starthjälp till 11 471 personer, i Svealand till 3 590 och i Götaland till 2 067. Anställningsorten var i 3 788 fall belägen i Norrland, i 8 024 fall i Svealand och i 5 316 fall i Götaland. Trots att ett betydande antal norrländska bidragstagare erhöll arbete i det egna länet eller i andra norrlandslän uppgick nettoutflyttningen från Norrland till 7 683 personer medan Svealand hade ett inflyttningsöverskott på 4 434 och Götaland på 3 249 personer.

Bundenhet vid hemorten

Den ekonomiska rörlighetsstimulansen har som framhållits endast kunnat undanröja vissa ekonomiska hinder i samband med en utflyttning. Andra flyttningshinder av psykologisk art eller familjenatur är mer svårgripbara och ofta svåra att begränsa eller upphäva. Personliga band vid hemorten i form av släkt och vänner, förtroendeuppdrag eller föreningsliv i övrigt kan ligga bakom ett fasthållande vid hemorten. Vidare har »hembygdskänsla» eller fritidssysselsättning antagits ha en återhållande verkan på flyttningsbenägenheten. I bakgrunden ligger också osäkerhet inför och bristande kännedom om vad som i olika avseenden kan möta på den nya arbetsorten.

Men även värderingar och jämförelser mellan nuvarande och väntade arbets- och inkomstförhållanden har betydelse vid överväganden om en utflyttning. Inkomsten av intermittent arbete på hemorten kan i förekommande fall kompletteras med stöd under varierande perioder och i olika former såsom beredskapsarbete och ersättning från arbetslöshetskassa. Det är detta stöd jämte inkomster från kortare arbeten i öppna marknaden och sysselsättning på eget småbruk, som tillsammans med låga bostads- och uppehälleskostnader och med förhållandevis lång fritid utgör utgångspunkten vid överväganden om en utflyttning. Mot detta ställes en kontinuerlig och möjligen högre arbetsinkomst på en annan ort men samtidigt även högre bostads- och levnadskostnader, större bundenhet till arbetsplatsen och en kortare fritid. Det är givetvis inte invändningsfritt att i sådana sammanhang räkna med arbetslöshetshjälp som en given inkomstkälla. På orter som under lång tid haft otillräckliga sysselsättningsmöjligheter och där av denna anledning beredskapsarbeten och kassaunderstöd regelmässigt förekommit, torde dock den enskilde arbetstagaren vanligen räkna med kompletterande inkomster i form av arbetslöshetshjälp.

På förslag av och i samråd med arbetsmarknadsutredningen har arbetsmarknadsstyrelsen företagit en särskild undersökning om långtidsarbetslösa i Norrbottens och Värmlands län. Undersökningen omfattade arbetslösa anmälda vid arbetsförmedlingen den 16 oktober 1961 och personer i beredskapsarbete samma dag. Arbetslösa som varit arbetslösa högst en månad medtogs ej och ej heller personer som var 55 år och äldre. De förstnämndas arbetslöshet kunde vara betingad av tillfälliga omständigheter och beträffande de sistnämnda kunde förutsättas att åldern lade hinder i vägen för en flyttning till annan ort. Undersökningen omfattade sammanlagt 993 personer, varav 311 i Tornedalen, 374 i övriga Norrbotten, 153 i Arvika-området och 155 i övriga Värmland. I det följande redovisas vissa arbets- och inkomstförhållanden för i undersökningen ingående arbetslösa från Tornedalen.

Inkomstuppgifter har såväl för kalenderåret 1959 som 1960 inhämtats för de 311 arbetslösa från Tornedalen, som ingick i undersökningen, varvid dels den taxerade inkomsten redovisats, dels ersättning från arbetslöshetskassa, vilken är skattefri och därför inte ingår i den taxerade inkomsten. Inkomstfördelningen per arbetstagare framgår av tabell 5: 11.

Anmärkas bör att det inte är fråga om bruttoinkomst utan om taxerad inkomst till statlig inkomstskatt, vilket innebär att allmänna avdrag, underskott å förvärvskälla samt ev. övriga avdrag frånräknats. Av samtliga inkomsttagare hade 49 procent mer än 7 000 kronor i taxerad inkomst under år 1959, medan andelen 1960 uppgick till 53 procent.

Ett betydande antal personer sysselsattes i beredskapsarbete under en avsevärd del av den observationsperiod, som undersökningen omfattade. Under tiden januari 1959—september 1961 hade sålunda 18 personer beredskapsarbete i mer än 24 månader, 38 mellan 18 och 24 månader samt 56 mellan 12 och 18 månader. Av samtliga 311 arbetslöshetsfall var 189 längre eller kortare tid sysselsatta i beredskapsarbete under år 1959 och 167 under år 1960. Av tabell 5: 12 framgår antal veckor samt inkomst i beredskapsarbete under de bägge åren. Inkomsten är framräknad på grundval av uppgifter om tiden i beredskapsarbete för varje enskild person samt uppgifter om genomsnittlig timförtjänst vid beredskapsarbeten inom området. Det är sålunda i dessa fall fråga om beräknad bruttoinkomst av beredskapsarbete.

Tabell 5:11 Inkomstläge för vissa långtidsarbetslösa

Inkomstår	Taxerad inkomst, medeltal per person	Ersättning från arbetslöshetskassa	
		Förd. på samtliga	Förd. på kassamedl.
1959.....	6 614: —	1 242: —	1 415: —
1960.....	6 918: —	1 577: —	1 797: —

Förtjänstläget vid beredskapsarbeten kan betraktas som förhållandevis gynnsamt, i synnerhet för dem som under längre sammanhängande perioder varit hänvisade till sådant arbete. Den genomsnittliga taxerade inkomsten för de 122 arbetstagare, som 1959 inte hade beredskapsarbete, uppgick till 5 107 kronor medan de 189, som längre eller kortare tid sysselsattes i beredskapsarbete, hade en taxerad inkomst på i genomsnitt 7 857 kronor. Motsvarande uppgifter för 1960 var respektive 5 607 kronor och 8 048 kronor. Av i undersökningen ingående uppgifter kan den slutsatsen dras, att personer hänvisade till beredskapsarbete erhöll den helt övervägande delen av sin arbetsinkomst från sådant arbete.

Till detta kommer ersättning från arbetslöshetskassor, som för beredskapsarbetare under år 1959 i medeltal upp-

Tabell 5:12. Sysselsättning i och inkomst av beredskapsarbete för vissa långtidsarbetslösa

År	Antal personer	Antal veckor i beredskapsarbete		Inkomst av beredskapsarbete	
		Totalt	Per sysselsatt	Totalt	Per sysselsatt
1959.....	189	4 258	23	1 139 906: —	6 031: —
1960.....	167	4 165	25	1 212 413: —	7 260: —

gick till 1 404 kronor och under 1960 till 1 759 kronor per person. Kassaersättningen till icke beredskapsarbetare uppgick 1959 till i genomsnitt 991 kronor och 1960 till 1 366 kronor per person. Ersättningen är skattefri och ingår därför inte i den taxerade inkomsten.

Flyttningshinder m m.

På initiativ av arbetsmarknadsutredningen uppdrog arbetsmarknadsstyrelsen i juli 1962 åt Sociologiska Institutionen vid Stockholms Universitet att genomföra en sociologisk intervjuundersökning med syfte att kartlägga faktorer, som kan binda arbetslösa vid hemorten. Utredningens uppläggning planlades av utredningen och arbetsmarknadsstyrelsen tillsammans med företrädare för Sociologiska Institutionen. Speciell vikt skulle läggas vid sociologiska faktorers betydelse för bundenheten vid hemorten. I undersökningen har därför ekonomiska faktorer nästan helt lämnats åt sidan.

Det visade sig, att det fanns många olika företeelser, som hade betydelse för de arbetslösas bindning vid hemorten. Den studerade gruppen långtidsarbetslösa bestod till ca två tredjedelar av personer, som var minst 40 år gamla. Åldern hade också samband med flyttningsviljan, så att de äldre var mindre intresserade av att flytta. De arbetslösa bodde vidare i stor utsträckning på landsbygden, var i stor utsträckning gifta och hade barn. Alla dessa förhållanden hade inflytande på flyttningsviljan. Det var även vanligt, att man hade stora hushåll, bodde tillsammans med eller i närheten av sina närmaste släktingar och hade bott hela livet på samma ort. Många bodde i enfamiljshus och dessa var mindre flyttningsvilliga än övriga. Flertalet av de intervjuade hade tillgång till markområden. Endast en tredjedel hade kreatursbesättning, men de som hade sådan var mindre flyttningsvilliga än andra.

Vad beträffar de arbetslösas fritidsaktivitet skulle man kunna tänka sig, att jakt och fiske skulle vara betydelsefulla och inverka på flyttningsviljan. Det visade sig emellertid, att mer än hälften av männen inte alls jagade och att ca en fjärdedel inte fiskade. Jakt respektive fiske hade inte heller några starkare samband med flyttningsviljan. Umgänge med vänner och bekanta borde ha en viss betydelse för viljan att flytta. Det visade sig också, att de som hade stort umgänge var mindre flyttningsvilliga. Sambandet var emellertid svagt. Däremot visade det sig, att ungefär 90 procent av de arbetslösa trivdes bra på hemorten. Trivseln hade ett starkt samband med flyttningsviljan.

När det gäller yrken, arbetsförhållanden och framtidsutsikter hade den studerade gruppen haft en betydande arbetslöshet under flera års tid. Arbetslöshetstidens längd hade emellertid inte något som helst samband med flyttningsviljan, vilket skulle tyda på att de relativt regelbundna sysselsättningssvårigheterna inte upplevs som någon starkt negativ företeelse. Den vanligaste huvudsysselsättningen bland männen tycks ha varit vägarbeten, varefter kom skogsarbeten. I det närmaste hälften av männen hade huvudsakligen varit sysselsatta i arbeten av beredskapskaraktär. Endast ett mindre antal i den studerade gruppen uppgav sig ha yrkesutbildning. Förekomst av omskolning var ännu mera sällsynt. Åsikter om hemortens och egna framtidsutsikter föreföll inte särskilt betydelsefulla för flyttningsviljan.

När det gäller kontakter med andra delar av landet visade sig en dryg tredjedel av de intervjuade aldrig ha varit utanför Norrbottens län. Kontakter med folk som flyttat föreföll inte så betydelsefulla för den egna flyttningsviljan men däremot åsikten om huruvida utflyttade bekanta trivdes eller ej. Mer än hälften av de intervjuade hade aldrig arbetat tillsammans med sörlänningar. Omkring hälften trodde, att det var lättare att få arbete i Mellansverige, och dessa personer var även mer flyttningsvilliga. Ungefär hälften trodde, att de skulle kunna få en lika bra eller bättre bostad i Mellansverige. Den åsikten hade emellertid inte något samband med flyttningsviljan. Däremot hade åsikterna om möjligheterna att få vänner och bekanta i Mellansverige och att få ett gott samarbete med folket där, om huruvida man skulle längta tillbaka eller ej och om möjligheterna att trivas i Mellansverige relativt starka sam-

band med flyttningsviljan. Åsikter om möjligheterna att tjäna mer pengar och om levnadskostnaderna i Mellansverige föreföll däremot inte att ha så stor betydelse för flyttningsviljan.

Åsikterna om arbetsförmedlingen och dess verksamhet tycktes i de avseenden, som studerats, inte ha några större samband med flyttningsviljan. En stor del av de långtidsarbetslösa hade aldrig fått några erbjudanden om arbeten i andra delar av landet.

En närmare redogörelse för denna undersökning återfinns i bilaga till detta betänkande.

Överväganden och förslag

Principiella synpunkter på bidrag med syfte att underlätta rörligheten

Omställning från ett arbete eller ett yrke till ett annat, uppbrott från invand miljö och flyttning till annan ort och annat företag medför i många fall problem för den enskilde. Det kan gälla svårigheter av mera materiell art såsom kostnader för resor, för etablering på den nya orten och för hushåll på två orter innan familjebostad kan ordnas. Men det gäller i lika hög grad andra svårigheter som har samband med såväl personliga förhållanden på hemorten som speciella anpassningsproblem på den nya orten. Hinder av materiell natur i samband med flyttningen kan relativt lätt undanröjas genom insatser från samhällets och företagens sida, medan arbetstagaren själv får ta de personliga olägenheter och påfrestningar, som en omställning medför. Men även i sistnämnda avseende kan anpassningen underlättas genom individuellt avpassade åtgärder från arbetsförmedlingens, företagens och kommunernas sida.

Omställningssvårigheterna är i hög grad beroende av omständigheterna i samband med arbetsplatsbytet. Om förändringen tillkommit frivilligt och spontant som ett led i den enskildes strävan att skaffa sig bättre villkor i något avseende, är det lättare att komma över omställningssvårigheterna. Befinner man sig i en tvångssituation, som man ofta gör, när ett arbete upphör och ett nytt ej kan anskaffas på den gamla orten, bereder flyttningen och anpassningen till det nya större bekymmer. Det är främst dessa senare fall som måste uppmärksammas inom arbetsmarknadspolitiken. Det är hindren för anpassning i sådana fall, som arbetsmarknadspolitiken främst har till uppgift att undanröja.

De nuvarande ekonomiska bidragen till arbetslösa i samband med flyttning har primärt syftat till att undanröja ekonomiska hinder för en från allmänna synpunkter ändamålsenlig omställning på arbetsmarknaden. De bör ses som ett hjälpmedel i arbetsförmedlingens strävan att åstadkomma en utjämning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. En sådan strävan är dels ett uttryck för samhällets intresse av att angelägna arbetskraftsbehov tillgodoses, dels ett uttryck för ett samhällsansvar för den enskilde arbetstagarens sysselsättning. Detta ansvar kan vid arbetslöshet uppfyllas på olika sätt: genom olika former av sysselsättningsskapande åtgärder, genom kontant ersättning eller genom stöd till anpassning till öppna marknadens möjligheter. Den sistnämnda utvägen är i regel den från samhällets synpunkt rationellaste och även för den enskilde måste den i flertalet fall framstå som den bästa.

Tillgänglig statistik medger ej någon jämförelse mellan den totala geografiska omflyttningen på arbetsmarknaden och antalet personer som erhållit bidrag i samband med flyttning. I jämförelse med arbetsförmedlingens interlokala platstillsättning är antalet per-

soner som erhållit bidrag förhållandevis lågt. Eftersom den interlokala förmedlingen i sin tur utgör en relativt liten del av den totala omflyttningen på arbetsmarknaden är det tydligt att antalet personer som fått bidrag vid flyttning utgöra en förhållandevis liten, marginell grupp.

I de undersökningar som genomförts, har det ej varit möjligt att få belyst, om bidragen medverkat till en högre rörlighet än som eljest skulle ha kommit till stånd. Försök som gjorts i den vägen har visat, att en renodling av olika faktorers effekt på benägenheten att byta arbetsort ej kan göras. Bidragen torde dock i stor utsträckning ha gjort det möjligt för personer, som eljest på grund av ekonomiska svårigheter ej kunnat flytta, att komma i produktiv sysselsättning.

Utredningen menar inte att det genom förbättrade anpassningsåtgärder skulle vara möjligt att helt utesluta behovet av beredskapsarbeten och kontantunderstöd. Bl. a. utgör ålderssammansättningen och ortsbundenheten bland de långtidsarbetslösa ett bestämt hinder härför. Åtskilliga arbetslösa i överskottsområden har emellertid så många år kvar av sitt aktiva liv, att ett fortsatt stöd på hemorten måste komma att dra utomordentligt höga kostnader. I vissa glesbygdsområden med successivt vikande sysselsättningsunderlag torde det ej heller vara praktiskt möjligt att med ett acceptabelt ekonomiskt utbyte tillgodose ett ökande behov av beredskapsarbete. Det är heller inte ändamålsenligt för vare sig den enskilde arbetstagaren eller samhället att stöd lämnas i dessa former, om anställning i öppna marknaden på annan ort står till buds. Arbetstagaren har f. ö. inte frihet att välja beredskapsarbete eller kontant arbetslöshetshjälp i stället för lämpligt arbete i öppna marknaden på annan ort, om inte godtagbara skäl mot en omställning kan förebringas. Vid en vägran utan sådana skäl kan han inte räkna med samhällets stöd i sin arbetslöshetssituation. I praktiken måste dock denna princip om samhällets rätt att bestämma formerna för hjälp vid arbetslöshet få en relativt mild tillämpning. Bundenhet till fastighet eller småbruk, familjeskäl eller kortvarig arbetslöshet kan exempelvis anföras och accepteras som motiv för att den arbetslöse skall få uppträda som »lokal arbetssökande». Det är uppenbart att den arbetslöse i många fall kan bortse från dessa hinder, om han klart inser att sysselsättningssituationen på hemorten i längden är ohållbar, om ett konkret arbetserbjudande på annan ort framstår som fördelaktigt och om betänkligheter inför omställningskostnaderna undanröjes.

De nu utgående bidragen är till beloppen delvis avpassade till direkta utgifter i samband med omställningen i överensstämmelse med principen, att man skall undanröja ekonomiska hinder för en flyttning. I fråga om resor och flyttning är denna anknytning till redovisningsbara utgifter fullständig. Familjebidrag, starthjälp och utrustningsbidrag är däremot standardiserade och schabloniserade. Även om de kan antas i mer eller mindre hög grad motsvaras av direkta utgifter (t. ex. kostnader för dubbla hushåll och för flyttningar som innebär en betydande förändring av miljöförhållandena för en familj), får de delvis karaktären av ospecificerade bidrag för främjande av ett samhällsekonomiskt önskvärt förhållningssätt.

Det är utredningens uppfattning att nuvarande belopp och regler för bidrag till flyttande arbetslösa ej medger en anpassning till de skiftande arbetsmarknadssituationer, som kan föreligga.

Om hänsyn tas till samtliga omställningskostnader, skulle anledning finnas till generösare bidragsbelopp, som främst skulle utgå vid utflyttning från orter och områden med bestående sysselsättningssvårigheter. Utredningen avser naturligtvis inte att göra gällande att man alltid med pengar kan betala för den uppoffring som en utflyttning från hemorten i det enskilda fallet kan innebära. Det torde dock vara uppenbart, att tveksamhet som har sin grund i personliga omställningsproblem i många fall kan övervinnas genom generöst tilltagna bidragsbelopp.

Det har ibland sagts att bidragen och de åtgärder som i övrigt vidtagits för att underlätta rörligheten fått karaktären av påtryckningsmedel. Såsom utredningen tidigare framhållit måste alla insatser på detta område vara byggda på frivillighet. Bidragen bör ses som ett solidariskt stöd till den enskilde, som på grund av omständigheter över vilka han själv ej kunnat råda hindrats att fortsätta i tidigare sysselsättning. Ett stöd som ges i sådana former och under sådana förutsättningar att det stimulerar till ett samhällsekonomiskt önskvärt handlande.

Arbetsmarknadsutredningen finner sammanfattningsvis starka skäl tala för att samhället på sätt som redan skett är berett att i rörlighetsökande syfte kompensera den enskilde för kostnader i samband med av sysselsättningssvårigheter orsakad utflyttning från ort med överskott på arbetskraft. Det är också arbetsmarknadsutredningens uppfattning att speciellt svårartade sysselsättningssituationer kan motivera bidrag av en sådan storleksordning, att en mera påtagligt rörlighetsstimulerande effekt åstadkommes.

Mot bakgrunden av vad som här anförts och med hänsyn till de ekonomiska överväganden, som de arbetslösa gör inför en flyttning, anser utredningen det motiverat att fortsätta samt att ytterligare utbygga verksamheten med ekonomiska omflyttningsbidrag till personer, vilkas sysselsättning eller försörjning kan väntas förorsaka kostnader för samhället eller vilkas utflyttning är en förutsättning för en väl fungerande arbetsmarknad.

Anpassning av rörlighetsbidragen till arbetsmarknadssituationen

Ekonomiska bidrag i samband med utflyttning från orter med sysselsättningsvårigheter bör ses som *ett* av arbetsförmedlingens hjälpmedel i arbetet för att lösa arbetslösas sysselsättningsproblem. Ekonomisk hjälp vid flyttning måste föregås av eller kombineras med andra åtgärder såsom information om möjligheterna på arbetsmarknaden, platsackvisition, yrkesutbildning, information om förhållandena på den nya arbetsorten och andra åtgärder, som underlättar anpassningen på den nya arbetsorten. Det är arbetsförmedlingens uppgift att genomföra och samordna dessa åtgärder.

Respenning, starthjälp och familjebidrag utges för närvarande efter individuell prövning av den arbetslöses situation, varvid huvudvillkoret för bidrag är att arbete i öppna marknaden icke står till buds på hemorten och att en utflyttning av arbetsmarknadsskäl bedömes vara nödvändig. Bidragen är sålunda tillgängliga för arbetslösa på alla orter med sysselsättningsvårigheter under förutsättning att de i handläggningsföreskrifterna angivna villkoren uppfylles. Bidragsbeloppen är lika över hela landet. Det är endast i fråga om utrustningsbidragen, som hänsyn tagits till vissa geografiska områden med speciellt hög arbetslöshet.

Det åligger arbetsmarknadsstyrelsen

att utfärda tillämpningsföreskrifter för handläggningen av ärenden rörande ekonomiska bidrag till flyttande arbetskraft. Det är uppenbart, att arbetsmarknadsverket i den praktiska tillämpningen av dessa föreskrifter ställs inför svårlösta problem såväl i enskilda fall som i fråga om vissa grupper av arbetssökande. Med hänsyn härtill är det angeläget att arbetsmarknadsstyrelsen uppmärksamt följer denna verksamhet och med ledning av vunna erfarenheter utfärdar erforderliga kompletterande anvisningar till ledning för arbetsförmedlingarnas beslut i bidragsärenden. Utredningen vill i detta sammanhang särskilt peka på de problem som möter vid den praktiska tillämpningen av bidragsbestämmelserna i fråga om vissa utbildningsgrupper.

Enligt arbetsmarknadsutredningens uppfattning kan situationer uppstå på arbetsmarknaden, som motiverar intensiva och koncentrerade aktioner för att snabbt åstadkomma en omflyttning. Detta gäller främst orter eller områden i landet, där sysselsättningsunderlaget på lång sikt — även om hänsyn tas till lokaliseringsåtgärder — bedömes vara otillräckligt och där överskottet på arbetskraft medför omfattande arbetslöshet men även verkar fördröjande på en eftersträvansvärd strukturförändring i näringslivet. För att en utflyttningsaktion i sådant sammanhang skall uppnå full effektivitet är det nödvändigt med samlade och kraftfulla insatser från arbetsförmedlingens sida. *Omflyttningsbidragen bör i anslutning härtill i högre grad än hittills anpassas efter skilda arbetsmarknadssituationer och samordnas med andra åtgärder som underlättar rörligheten.*

Det föreligger nu begränsade möjligheter till bidrag för *dagliga resor* då arbetstagaren kan bo kvar i hemmet men arbetet är beläget så långt från hemmet att betungande resekostnader uppstår. Bidrag kan i dessa fall utgå till betungande resekostnader under ett initialskede i syfte att lätta de ekonomiska svårigheter som uppstår vid pendling mellan bostaden och en avlägsen arbetsplats. *Denna form av bidrag, som endast i mindre omfattning praktiserats, bör enligt utredningens mening i större utsträckning komma till användning som ett initialstöd i samband med arbetsplacering av arbetslösa.* En fortgående koncentration av företagsamheten till tätorter och ett minskande sysselsättningunderlag i omgivande glesbygd har medfört, att ett stort antal människor bor kvar i sin hemort och dagligen färdas relativt långa sträckor mellan bostad och arbetsplats. En arbetslös, som föredrar ett sådant arrangemang framför att flytta från hemorten, kan under ett begynnelseskede försättas i en besvärlig ekonomisk situation, som i många avseenden är jämförbar med de utflyttades. Ekonomiska svårigheter under tiden fram till första avlöningstillfället och lägre förtjänstmöjligheter under de första veckornas intrimning på nya arbetsuppgifter är nämligen likartade för såväl inflyttande som pendelresande. Inte minst vid säsongarbetslöshet torde betungande kostnader för dagliga resor verka hämmande på benägenheten att ta tillfällig anställning på annan ort. Utredningen är medveten om de praktiska avgränsningsproblem som kan uppstå vid handläggningen av denna bidragsverksamhet, i synnerhet vid bedömning av vad som skall anses vara betungande resekostnader. Försök att i varje särskilt fall nå fram till en rättvis bedömning får emellertid inte leda till sådana handläggningsföreskrifter, att tveksamhet kan uppstå om möjlighet att bevilja bidrag finns eller ej.

Lämpligen bör därför vissa schablonregler såväl för denna bedömning som för bidragsbeloppen utfärdas.

Vid flyttning av familj och bohag utgår för närvarande ersättning enbart för direkta flyttningskostnader. Det är emellertid uppenbart, att inflyttning i en ny bostad som regel för med sig utgifter för viss nyanskaffning till hemmet samt att personlig utrustning och familjens anpassning till nya förhållanden i samband med en flyttning är ekonomiskt betungande. Det är också utredningens uppfattning att dessa kostnader har ett direkt samband med familjens storlek. *Utredningen får av denna anledning föreslå, att bidraget till familjers flyttningskostnader kompletteras med ett kontant grundbidrag på 500 kronor och ett tillägg på 150 kronor för varje barn under 16 år.*

Familjebidrag till arbetstagare med hushåll på två orter utgår för närvarande tills familjebostad kan erhållas på den nya arbetsorten, dock högst under 9 månader och med en successiv minskning av bidragsbeloppet. Bidragstiden 9 månader anpassades 1961 till vad som ansågs vara normal väntetid på familjelägenhet och torde på flertalet orter i landet vara tillräcklig. På orter med stark expansion och framträdande arbetskraftsbrist är dock bostadssituationen sådan, att väntetiden på bostad betydligt kan överstiga den fastställda maximitiden för bidrag. Ett sådant förhållande verkar i första hand hämmande på arbetstagares benägenhet att söka sig till dessa bristorter men kan också leda till att arbetstagare vid bidragstidens slut återvänder till hemorten. Syftet med familjebidrag är att underlätta arbetslösa familjeförsörjares omställning och att samtidigt tillgodose angelägna arbetskraftsbehov. Bostadsfrågan på orter med arbetskraftsbrist bör som utredningen i annat sammanhang framhållit, lösas bl. a. genom ett ökat bostadsbyggande och förtursrätt till bostad för flyttande arbetslösa. Bristen på bostäder kommer emellertid under lång tid att vara ett av de största hindren för en utjämning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Det är därför utredningens mening att även en måttlig förlängning av den tid under vilken familjebidrag kan utgå skulle underlätta anpassningssträvandena. *Utredningen får av denna anledning föreslå att familjebidrag skall kunna utgå under en tid av högst 12 månader. Bidraget bör enligt utredningens mening under de tre första månaderna utgå med hyrestillägg, maketillägg och barntillägg enligt gällande bestämmelser och därefter minskas med en fjärdedel var tredje månad.* Maketillägg och barntillägg utgår med belopp enligt bestämmelserna angående utbildningsbidrag åt arbetslösa. *Utredningen förutsätter att en eventuell höjning av utbildningsbidragets maketillägg och barntillägg skall föranleda motsvarande höjning av familjebidragen till arbetstagare med hushåll på två orter.*

Arbetslösa, som på annan ort tillträder anställning med en beräknad varaktighet av minst 6 månader, kan för närvarande som starthjälp få 500 kronor. Vid kortare anställning kan arbetslösa erhålla ett i förhållande till anställningstiden reducerat belopp. Starthjälpen avser att täcka kostnader för uppehälle och personliga utgifter i avvaktan på en första avlöning samt att i övrigt underlätta etablering och anpassning på den nya orten. Det är inte möjligt att generellt ange omställningskostnadernas omfattning. Härtill kommer att arbetstagarnas förtjänstmöjligheter under den första tiden varierar betydligt. Nu gällande belopp torde i flertalet fall vara tillräckligt

för att fylla sin uppgift att undanröja ekonomiska hinder för en utflyttning. Som tidigare framhållits kan det emellertid i vissa sysselsättningssituationer vara nödvändigt att kraftigare understödja en omställning från områden med uppenbart otillräcklig sysselsättning. Det är sålunda enligt utredningens mening angeläget att kunna pröva om en ökning av starthjälpens belopp i sådana situationer underlättar omställningen. *Utredningen får därför föreslå att starthjälpsbeloppet i dylika särskilda fall skall kunna ökas till 1 000 kronor, varav 500 kronor utbetalas vid anställningens tillträdande och 500 kronor efter sex månaders anställning.* Det förhållandet att arbetstagaren byter anställning under sexmånadersperioden bör inte inverka på bidraget, om platsbytet är ändamålsenligt från arbetsmarknadssynpunkt.

Trots de förbättringar, som ett genomförande av dessa förslag ekonomiskt skulle innebära, *anser utredningen, att nu tillämpade utrustningsbidrag har sitt fulla berättigande, som stimulans till en ökad familjeutflyttning från speciella arbetslöshetsområden.*

I anslutning till yttrande över lönebeskattningsutredningens förslag till beskattning av traktamenten m. m. (SOU 1962: 47) har arbetsmarknadsstyrelsen i skrivelse till chefen för finansdepartementet den 21 december 1962 hemställt, att i kommunalskattelagen eller dess anvisningar måtte införas bestämmelser — i likhet med vad som gäller för bidrag i samband med utbildning och omskolning — att skatteplikt icke skall föreligga för något av de bidrag, som av arbetsmarknadspolitiska skäl enligt av Kungl. Maj:t eller statlig myndighet meddelade bestämmelser utgives eller kontrolleras av styrelsen.

Arbetsmarknadsutredningen delar arbetsmarknadsstyrelsens uppfattning att ifrågavarande statliga bidrag, med hänsyn till deras syfte och avvägningen av bidragsbeloppen, regelmässigt icke bör bli föremål för beskattning.

I fråga om handläggningsföreskrifter för de ekonomiska bidragen och i fråga om tillämpningen av desamma har utredningen efter gjorda undersökningar inte funnit anledning föreslå ändringar. Bidragen är strängt bundna till personer som av arbetsmarknadsskäl måste söka sin utkomst på annan ort än hemorten. Detta bör även i fortsättningen vara ett grundläggande villkor. Dock kan enligt utredningens mening speciella situationer uppstå på arbetsmarknaden vilka kan motivera att bidrag utgår även till andra grupper arbetstagare. Som bl. a. framgår av tidigare i korthet refererade undersökningar är flyttningshindren bland långtidsarbetslösa i många fall så stora, att även kraftfulla omställningsåtgärder inte kan väntas ge erforderlig effekt, om de enbart inriktas på arbetslösa arbetstagare.

I syfte att förbättra de lokalt bundnas situation i områden med exceptionellt hög och långvarig arbetslöshet bör flyttningsförmånerna i särskilda fall kunna utsträckas även till personer som står i arbete. Härigenom skulle konkurrensen om de otillräckliga arbetstillfällena kunna begränsas och en effektivare utjämning åstadkommas. Av olika skäl bör under en försöksperiod bidrag till personer som står i arbete inskränkas till sådana som är sysselsatta inom arbetsområden med vikande sysselsättning. Med den sysselsättningsbild, som områden med utpräglat överskott på arbetskraft företer, skulle detta i praktiken betyda, att bidraget i första hand skulle utgå till jordbruksarbetare, skogsarbetare och i vissa områden även byggnadsarbetare. Denna utvidgning av bidragsgivningen

skulle därjämte kunna underlätta och påskynda en angelägen strukturförändring inom näringslivet.

Utredningen är fullt medveten om att den föreslagna utvidgningen lokalt kan leda till vissa komplikationer, men anser dock att begränsade och väl förberedda insatser för att bredda användningen av flyttningsbidragen gynnsamt skulle kunna påverka en eftersträvad utjämning. Utredningen förutsätter att samråd sker med de arbetsgivare inom området som genom en sådan aktion får sin arbetskraft utbytt samt att arbetsmarknadsverket ägnar speciell uppmärksamhet åt en uppföljning av verksamheten.

De utvidgade och förstärkta möjligheter att främja en rationell strukturförändring inom näringslivet, som föreslås här, skulle också kunna tillämpas när ett företag varslat om en mer eller mindre fullständig avveckling men där det är önskvärt att avgången av arbetskraft inte sker panikartat utan på ett sådant sätt att återstående produktionsprogram kan fullföljas. Om bidragen ges till dem som flyttar i överensstämmelse med ett avvecklingsprogram, lämpligen uppgjort i samråd med företagsnämnden, kan en sådan avveckling i god ordning lättare genomföras.

Åtgärder som främjar anpassningen på den nya arbetsorten

Den politik, som under senare år bedrivits för att underlätta rörligheten på arbetsmarknaden, har successivt förbättrats. Verksamhetens omfattning har emellertid varit relativt blygsam, särskilt om man ställer den i relation till omfattningen av de sysselsättningsskapande åtgärderna. När man bedömer resultatet kan man heller inte bortse från att flyttningarna inte alltid varit tillfredsställande förberedda. Det gäller både arbets- och yrkesval och anskaffning av bostäder. Detta har försvårat anpassningen för dem som flyttat och som en följd härav har många relativt snart brutit upp från sina nya arbetsplatser; en del har återvänt till sina hemorter, andra har sökt sig nya anställningar utom hemorten. Den instabilitet i den nya anställningen som påvisats skall emellertid inte överdrivas. Tvärtom kan det väl betraktas som tämligen naturligt att arbetstagarna i en mera differentierad arbetsmarknad ser sig om efter arbetsuppgifter som bättre motsvarar anspråken. Detta konstaterande hindrar inte att frågan om de flyttandes anpassning till det nya arbetet och den nya arbetsorten bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Såsom tidigare sagts, bl. a. i kapitel 3 rörande arbetsförmedling, är det av utomordentlig vikt att den avsändande arbetsförmedlingen väl förbereder alla interlokala ärenden och ingående informerar den arbetssökande. Men det är även i hög grad nödvändigt att den flyttande arbetskraften ges ett sådant mottagande på den nya arbetsplatsen och den nya arbetsorten, att anpassningen underlättas. Det som göres i samband med det första mottagandet i fråga om information om företag och arbetsuppgifter, om arbetsplats, om lön och andra förmåner, liksom arbetstagarens skyldigheter och ansvar, brukar ge utdelning i form av arbetstrivsel och större beständighet i anställningen. Av väsentlig betydelse är även den yrkesmässiga introduktionen, i synnerhet då arbetstagaren kommer från annat yrkesområde.

Det är alltid den första tiden på en arbetsplats som medför de största påfrestningarna för den nyanställde. Olika undersökningar har styrkt betydelsen av en kontinuerlig uppföljning av de nyanställdas anpassning. I områden

med hög efterfrågan på arbetskraft torde det också vanligen vara lättare att på det sättet behålla en medarbetare än att skaffa en ny. Uppgiften är i första hand arbetsgivarens, men här föreligger också behov av insatser från kommuner, fackföreningar och arbetsförmedling.

I en skrift om »Företagets personalomsättning» utgiven av Personaladministrativa rådet har följande synpunkter på motiv och orsaker till arbetsbyten framlagts:

Det är via värderingar och målsättningar, som den anställde kan fås att acceptera sin arbetssituation och fortsätta anställningen. För att detta skall vara möjligt fordras att ledningen kontinuerligt och aktivt informerar sig om de anställdas åsikter om arbetet. Tanken att allt är bra, om ledningen inte hör några klagomål, torde i de flesta fall innebära en orealistisk förhoppning.

Den enskildes uppfattning om arbetet varierar från dag till dag. På längre sikt påverkas hans inställning till sitt arbete av förändringar i värderingar och normer i samhället och på arbetsplatsen. Likaså förändras behov och värderingar med åldern och med anställningstidens längd. Möjligheterna att förstå såväl personalomsättningen i stort som den enskildes beslut underlättas, om anställningsförhandlingen uppfattas som en kontinuerlig process. Förhandlingarna mellan företaget och individen sker inte blott vid själva anställningstillfället; från den anställdes synpunkt pågår de tvärtom oavbrutet. Han beslutar sig ständigt för att fortsätta — eller sluta — sin anställning. Beslutet kan vara mer eller mindre svårt att fatta, bli mer eller mindre rutinbetonat, beroende på vilka alternativ som föreligger. Avgången innebär då, att den anställde avbryter dessa kontinuerliga förhandlingar.

Innan den anställde beslutar sig, ställer han många frågor till sig själv och till omgivningen för att utröna förutsättningarna för en fortsatt anställning. Infriar ledningen sina löften? Följer förändringarna av företagets normer, regler och löner den utveckling som äger rum på andra arbetsplatser? Behandlas han på ett sätt som överensstämmer med de värderingar som råder på arbetsplatsen och i samhället? Ges det inom företaget utrymme för hans fysiologiska, psykologiska och administrativa förmåga?

De svar ledningen genom sitt praktiska handlande ger på dessa och andra frågor blir betydelsefulla för vilket beslut den enskilde fattar: att sluta sin anställning eller stanna kvar och fortsätta anställningsförhandlingarna ännu någon tid.

Av undersökningar som utredningen låtit utföra framgår att bostaden på den nya arbetsorten spelar en avgörande roll för den flyttande arbetskraftens anpassning. I kapitel 6 har utredningen framfört vissa förslag om förbättrad bostadsförsörjning för flyttande arbetskraft. Att skaffa bostäder åt denna arbetskraft är i första hand en kommunal uppgift, men det kan i vissa fall kräva initiativ också från företagens sida. Här fordras emellertid under alla omständigheter ett nära samarbete mellan arbetsförmedling, företag och vederbörande kommunala myndigheter. Bland övriga åtgärder utanför arbetsplatsen, vilka påverkar arbetskraftens anpassning, kan nämnas föreningsliv och fritidssysselsättning. Åtskilliga företag gör berömvärda insatser för att främja sådana aktiviteter och underlätta de omställdas kontakter med föreningar och klubbar. Härigenom skaffas den flyttande arbetskraften i någon mån ersättning för den sociala miljö man lämnat. Företagen lämnar också på sina håll den nyanställda arbetskraften service i form av råd och upplysningar i en rad praktiska frågor för vilka man står främmande när man kommer till en ny ort. På en del håll har man med framgång praktiserat metoden att låta klubbordföranden eller annan lämplig person på arbetsplatsen sköta en del av dessa introduktionsuppgifter. Denna service kan emellertid inte lämnas av alla företag och därför är det enligt utredningens mening nödvändigt att ar-

betsförmedlingen på den nya arbetsorten kan lämna ett stöd. Det har dessutom bestämda fördelar om de nyanställda i vissa situationer kan gå till en neutral person för att dryfta problem, få upplysningar och råd. Enligt utredningens mening bör förmedlingens insatser i överflyttningen inte betraktas som avslutade förrän arbetskraften integrerats på den nya arbetsplatsen och i den nya orten. Särskilt i samband med större överflyttningar till expanderande orter bör hänsyn tagas till dessa uppgifter, när man bedömer förmedlingens behov av personal.

Vid familjeförflyttning bör även de problem beaktas som har med familjens anpassning att göra. De åtgärder som redan vidtagits i form av respenning till arbetstagarens make för att besöka den nya arbetsorten i samband med sökande av anställning eller under en löpande familjebidragsperiod har tillkommit för att underlätta beslutet om en definitiv utflyttning. Utrustningsbidragen och de av utredningen föreslagna kontantbidragen i samband med familjens flyttning avser att ekonomiskt kompensera för utgifter i samband med etablering och anpassning på en ny ort. Dessa ekonomiska åtgärder är dock inte tillräckliga utan det är utredningens mening att det bör åligga arbetsgivaren, de kommunala myndigheterna och arbetsförmedlingen att samverka i syfte att underlätta inpassningen av familjen i den nya gemenskapen.

KAPITEL 6

Bostäder och geografisk rörlighet

Nuvarande förhållanden

Läget på arbetsmarknaden har under flera år karakteriserats bl. a. av de stora geografiska olikheterna med brist på arbetskraft inom vissa områden och överskott inom andra. Den önskvärda och eftersträvade utjämningen mellan dessa områden har försvårats eller förhindrats av bristen på bostäder på orter med efterfrågan på arbetskraft. Särskilda åtgärder har vidtagits för att förbättra tillgången på bostäder i områden där näringslivet expanderat och dragit till sig arbetskraft. Arbetsmarknadssynpunkter har lagts på fördelningen av de medelsramar, som bestämmer bostadsbyggandets omfattning och lokalisering, temporära familjebostäder och förläggningspaviljonger har uppförts och arbetslösa från områden med överskott på arbetskraft har fått förtur i bostadskön.

Omkring 95 procent av alla nyproducerade bostäder uppföres med stöd av statliga lån. Vid fördelningen av de medelsramar för långivningen, som riksdagen för ett år i sänder beslutar, kan bostadsbyggandets lokalisering i viss grad påverkas. Bostadsstyrelsen har i underdånig skrivelse den 18 augusti 1960 anfört följande synpunkter, vilka i stort sett alltjämt är giltiga:

> Allmänt sett bör liksom hittills varit fallet flerfamiljshusbyggandet fördelas på län och kommuner med ledning av uppgifter om förefintligt bostadsbehov. Bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna bör på grundval av kommunernas uppgifter om bostadsbehovet i respektive kommun fördela långivningen till bostäder. Detta utesluter emellertid inte att arbetsmarknadssynpunkter kan komma att spela in på bedömningen men — vilket bör understrykas — endast i den mån dylika synpunkter påverkar uppskattningen av bostadsbehovet. Behovet av bostäder på en ort är i viss mån beroende av utvecklingen av industri och annan företagsamhet på orten. Om en industri utvidgar sin verksamhet och för den skull behöver utöka arbetsstyrkan följer därav att behovet av bostäder ökar. I många fall kan nyanställning i erforderlig utsträckning ske, endast om ett ökat antal bostäder snabbt kan byggas på orten. För att effektivt utnyttja de investeringar, som företas inom industri, handel och annan verksamhet, är det nödvändigt att bostadsbyggandet såvitt möjligt samordnas med ifrågavarande investeringar. En dylik samordning utgör också ett viktigt led i ansträngningarna att förbättra sysselsättningen. Det är därför naturligt att bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna fortlöpande samråder med arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna.

Samrådet mellan bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen vid fördelningen av låneramarna har pågått i flera år. Härigenom kan arbetsmarknadsmyndigheternas kännedom om utvecklingstendenser inom näringslivet och olika samhällsaktiviteter tillsammans med andra uppgifter som belyser bostadsbehovet läggas till grund för medelsramens fördelning. Det gäller såväl fördelningen mellan länen som inom länen mellan de kommuner som kontinuerligt bygger flerfamiljshus. I fråga om småhus sker också en länsfördelning, men med hänsyn till riksdagens vid flera tillfällen uttalade mening, att

Tabell 6:1. Bostadsbyggandet 1951—1962 fördelat på länsgrupper.

Länsgrupp	Antal lägenheter i genomsnitt per år			Procentuell fördelning		
	1951—55	1956—60	1961—62	1951—55	1956—60	1961—62
A—D	13 980	16 917	20 556	28	26	28
E—L	8 445	10 605	12 984	17	17	17
M—R	13 435	17 716	20 672	27	28	28
S—X	9 131	11 910	12 847	18	19	17
Y—BD	5 332	7 095	7 393	11	11	10
Hela riket	50 323	64 243	74 452	101	101	100

de småhus som aktualiseras också skall erhålla lån utan antalsbegränsning, spelar fördelningen av dessa ramar inte samma roll som medelsramarna för flerfamiljshusen. Det förekommer emellertid ett samarbete mellan länsbostadsnämnder och länsarbetsnämnder även i fråga om ansökningar om lån och bidrag till nybyggnad och förbättring av småhus. Sådana ansökningar remitteras till länsarbetsnämnderna för utredning och yttrande i de fall då det råder tveksamhet om de framtida utkomstmöjligheterna i det område, där nybyggnaden eller förbättringen skall ske. Sådana ärenden har aktualiserats huvudsakligen i norrlandslänen samt i Kopparbergs och Värmlands län.

Förskjutningarna i bostadsbyggandets lokalisering är dock ringa om man ser till förhållandena för län eller grupper av län. Det framgår av tabell 6: 1, som anger fördelningen på olika länsgrupper av de genom nybyggnad färdigställda lägenheterna.

Fördelningen av bostadsbyggandet har heller inte förändrats mycket om man ser till ortsgrupper. Storstockholms andel har under perioden 1951—1962 gått ned från 20 procent till 18 procent, Göteborgsregionen hade oförändrat 9 procent och Malmöregionen oförändrat 4 procent.

Om man jämför bostadsbyggandets fördelning på länsgrupper med befolkningsökningen inom respektive länsgrupp, finner man bl. a., som närmare framgår av tabell 6: 2, att länen A—D

Tabell 6:2. Procentuell fördelning på länsgrupper av nybyggandet 1951—1962 jämförd med den samtidiga befolkningsförändringen inom länsgrupperna

Länsgrupp	1951—1956		1956—1960		1961—1962	
	Befolkningsförändring i % av bef.ökningen för riket	Procentuell fördelning av nybyggandet	Befolkningsförändring i % av bef.ökningen för riket	Procentuell fördelning av nybyggandet	Befolkningsförändring i % av bef.ökningen för riket	Procentuell fördelning av nybyggandet
A—D	+ 38	28	+ 48	26	+ 66	28
E—L	+ 6	17	+ 1	17	+ 1	17
M—R	+ 26	27	+ 35	28	+ 37	28
S—X	+ 21	18	+ 15	19	+ 8	17
Y—BD	+ 9	11	+ 2	11	— 12	10
Hela riket	100	101	101	101	100	100

haft en avsevärt lägre andel av bostadstillskottet under det senaste årtiondet än vad som skulle ha motsvarat deras befolkningstillväxt, satt i relation till nettoökningen av rikets befolkning. Relationen har varit gynnsammare i länsgruppen M—R. Länsgrupperna utan utpräglade storstadsområden visar slutligen den gynnsammaste relationen.

Självfallet har det i samband med tätorternas tillväxt och befolkningsuttunningen i glesbygden skett en förskjutning av bostadsbyggandet från glesbygd till tätorter. En viss belysning härav ger uppgifterna över i landskommuner byggda lägenheter i områden utan stads- eller byggnadsplan. Under första hälften av 1950-talet var andelen lägenheter i dessa områden 43 procent av samtliga och under 1950-talets andra hälft 26 procent. Under 1961—1962 fortsatte bostadsbyggandet att minska i dessa områden.

Under 1960 gjordes vissa försök med extra bostadsbyggande utöver ursprungligen fastställda ramar i förening med förtur i bostadskön för flyttande arbetslösa. Ett antal kommuner med brist på arbetskraft och med startklara bostadsprojekt fick medgivande att påbörja ett antal flerfamiljshus, som ej kunnat inrymmas i den ursprungligen fördelade låneramen. Ett villkor för medgivandet var att härigenom tillkomna bostäder skulle ställas till förfogande för inflyttade arbetslösa från andra orter. I fråga om dessa försök anfördes följande i statsverkspropositionen (bil. 27) till 1961 års riksdag:

> På vissa orter med hög efterfrågan på arbetskraft har bostadsbristen försvårat arbetsmarknadsmyndigheternas ansträngningar att dit överflytta arbetssökande från orter med bristande sysselsättningsmöjligheter. I ett antal fall har arbetsmarknadsstyrelsen för att undanröja dessa svårigheter låtit uppföra provisoriska bostäder med anlitande av medel för arbetslöshetens bekämpande. Under det senaste året har dock i stället genom samarbete mellan arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen sådana orter kunnat ges en extra tilldelning av lånemedel. Detta har medfört, att byggandet av provisoriska bostäder fått en mera begränsad omfattning. Då man har anledning befara att dylika provisoriska bostäder när de väl uppförts i många fall kommer att nyttjas under relativt lång tid, är det önskvärt att deras antal begränsas. Jag förutsätter, att även framdeles den ökning av bostadstillgången på vissa orter, som kan bli erforderlig i samband med överflyttning av arbetskraft, skall kunna komma till stånd genom samarbete mellan arbetsmarknads- och bostadsmyndigheterna. Vid fördelning av låneramen bör därför behovet av en reserv för detta ändamål beaktas.

Under 1960 och 1961 påbörjades med stöd härav ca 5 000 lägenheter i framför allt Syd- och Mellansverige.

I statsverkspropositionen till 1962 års riksdag behandlades frågan på nytt (bil. 7) i anslutning till förslag om bostadsbyggnadsprogram för budgetåret 1962/63. Härvid anfördes följande:

> Vid fördelningen av medelsramen på län och orter bör beaktas behovet av ett ökat bostadsbyggande på de orter, där näringslivets expansion medför särskilt stor efterfrågan på arbetskraft. Jag utgår från att av ramen 5 000 lägenheter reserveras för att på dessa orter medge de särskilda bostadstillskott, som kan bli erforderliga för att möjliggöra önskvärd rörlighet på arbetsmarknaden.

Vid sin behandling av frågan underströk statsutskottet betydelsen av att »den ökning av bostadsbyggandet, som är möjlig att åstadkomma, inriktas på orter där bristen på bostäder är mest framträdande. En sådan lokalisering av bostadsbyggandet är också angelägen med hänsyn till behovet av att underlätta geografisk rörlighet på arbetsmarknaden.» Riksdagen godtog sedermera utskottets uttalande.

Någon separat fördelning av de i propositionen omnämnda 5 000 lägenheterna gjordes emellertid inte utan dessa

inrymdes i en totalram för budgetåret. I direktiv till länsbostadsnämnder och länsarbetsnämnder framhölls att överenskommelse skulle träffas med berörda kommuner om förtur till lägenhet för sådana arbetssökande »som det ur arbetsmarknadssynpunkt anses lämpligt att tillföra komunerna från andra orter.»

När det under budgetåret 1962/63 befanns möjligt att öka igångsättningen av bostäder utöver den för budgetåret beslutade volymen, ändrades förutsättningarna för ett extra bostadstillskott i kombination med en arbetsmarknadsmässigt motiverad prioritering av vissa bostadssökande. Enligt anvisningar till länsarbetsnämnder och länsbostadsnämnder skulle dessa även i den nya situationen söka träffa överenskommelse med kommunerna om förtur till bostäder för vissa arbetssökande. Så har också skett i växlande omfattning. Enligt uppgift från arbetsmarknadsstyrelsen har överenskommelserna framför allt gällt förtur för byggnadsarbetare som flyttat till större städer i Syd- och Mellansverige.

Temporära bostäder och förläggningspaviljonger m m

Arbetsmarknadsstyrelsen har i samverkan med kommuner och företag i viss utsträckning tillhandahållit s. k. temporära bostäder åt flyttande arbetslösa. Fram till 1957 skedde det i form av uthyrning av outnyttjade förläggningsbaracker, ursprungligen inköpta för att tjäna som tillfälliga bostäder vid styrelsens beredskapsarbeten. I skrivelse till Kungl. Maj:t den 12 april 1957 hemställde styrelsen om bemyndigande att på orter med behov av arbetskraft få uppföra familjebostäder för arbetslösa från andra orter. Styrelsen anförde bl. a. att dess medverkan skulle begränsas till sådana fall, där bostadsfrågan ej kunde lösas i annan ordning. För att de temporära bostäderna inte skulle få karaktären av tjänstebostäder borde de ställas under kommunal förvaltning. I december 1958 bemyndigades styrelsen att på försök uppföra temporära familjebostäder. Till och med september 1960, då försöksverksamheten upphörde, uppfördes sammanlagt 136 sådana lägenheter. Bostäderna var inrymda i småhus, uppförda enligt skivhusmetoden, vilken innebär att praktiskt taget allt byggnadsarbete utom grunden var utfört på fabrik. Flertalet lägenheter omfattade 3 rum och kök jämte badrum med en total bostadsyta på 59 m² samt pann- och förrådsutrymme på 13 m². Ett mindre antal bostäder hade något högre utrymmesstandard. Den förstnämnda typen kostade ca 35 000 kronor, vartill kom kostnader för tomtmark samt gator och ledningar, vilka åvilade vederbörande kommun. Arbetsmarknadsstyrelsen bemyndigades att omedelbart avskriva kostnaden för husens uppmontering. Härigenom kunde hyran sättas i nivå med vad som gällde för likvärdiga bostäder i orten.

Bemyndigandet i december 1958 avsåg även uppförande och uthyrning av s. k. förläggningspaviljonger. Med stöd härav har styrelsen låtit tillverka förläggningspaviljonger direkt med sikte på uthyrning. Den 1 juli 1964 hade styrelsen 137 byggnader med 1 758 sängplatser uthyrda till kommuner och företag. Standarden på dessa bostäder har efter hand förbättrats och till alldeles övervägande delen innehåller förläggningspaviljongerna enkelrum. Paviljongerna är tillverkade enligt skivhusmetoden, varför de snabbt kan uppföras så snart grund och ledningar är färdiga. Hyran för dessa byggnader är beräknad så att den skall täcka styrelsens

kostnader för avskrivning, transport, uppförande och underhåll samt för verksamheten erforderlig administration.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 13 augusti 1962 begärde arbetsmarknadsstyrelsen bemyndigande att upprätta och driva provisoriska förläggningar för överflyttad arbetskraft. Den 12 oktober 1962 biföll Kungl. Maj:t framställningen såtillvida att styrelsen bemyndigades att såsom försöksverksamhet uppföra och uthyra provisoriska bostäder till högst 500 arbetstagare. I beslutet anfördes att bostäderna skulle användas »för att övergångsvis bereda husrum åt arbetstagare, som för nyanställning flyttat till ort med utpräglad brist på arbetskraft och åt vilka bostad inte kan beredas på annat sätt.» Andra kostnader än för inköp av förläggningsbyggnader skulle bestridas från anslaget till Vissa sysselsättningspolitiska åtgärder. Hyran bestämdes till 100 kronor per rum och månad. Bemyndigandet har utnyttjats för uppförande av 65 förläggningsbyggnader i Malmö—Lund och i Göteborg omfattande sammanlagt 520 enkelrum m. m. Förläggningarna har disponerats för inflyttade byggnadsarbetare. Slutligen må i detta sammanhang noteras, att förläggningspaviljonger avsedda för inflyttade byggnadsarbetare uppförts såsom statskommunala beredskapsarbeten i en del expanderande områden, bl. a. i Storstockholm.

En rad industriföretag har också, särskilt under de senaste åren, uppfört såväl permanenta som temporära fastigheter med smålägenheter eller möblerade rum för en eller flera personer. Till industrins bostadsförening anslutna företag uppförde under tioårsperioden 1950—1960 4 122 lägenheter om enkelrum, rum med kokskåp eller kokvrå eller dublett. Eftersom inte alla företag är anslutna till denna förening, är antalet nytillkomna bostäder av detta slag väsentligt större. Det bör också tillfogas att många industriföretag under senare år uppfört temporära förläggningspaviljonger. I brist på andra möjligheter har företagen också anskaffat äldre passagerarfartyg, i vilka förläggning ordnats.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 18 juni 1964 har arbetsmarknadsstyrelsen ånyo aktualiserat frågan om sambandet mellan en önskvärd geografisk rörlighet — framför allt för byggnadsarbetare — och försörjningen med bostäder i de expanderande orterna. Styrelsen framhåller, att även om överflyttningen till bristorterna varit förhållandevis stor under senare år skulle resultatet ha blivit ännu bättre, om man kunnat erbjuda den flyttande arbetskraften bostäder inom rimlig tid. Efter samråd med bostadsstyrelsen föreslår arbetsmarknadsstyrelsen att ett samordningsorgan inrättas med uppgift att stimulera till extrabyggande av permanenta bostäder på orter där detta ur arbetsmarknadssynpunkt bedömes nödvändigt. Verksamheten skulle framför allt inriktas på att få till stånd en långt driven prefabricering av småhus. Produktionen skulle kunna understödjas av en temporär långivning från statsverkets sida utöver vanliga bostadslån. Vidare framhålles, att i de fall bostäderna av olika skäl endast kan utnyttjas temporärt hyressubventionering kan komma ifråga »inom ramen för de medel för rörelsestimulerande åtgärder, varöver styrelsen förfogar.» Styrelsen hemställer att Kungl. Maj:t anslår 100 000 kronor för samordningsorganets verksamhet samt att styrelsen bemyndigas att från förrådsanslaget få disponera 2 miljoner kronor för temporär finansiering av de föreslagna bostäderna. Något beslut i ärendet föreligger ännu ej.

Överväganden och förslag

Utredningen har i andra sammanhang redovisat sina synpunkter på behovet av en snabbare och effektivare geografisk utjämning på arbetsmarknaden; en utjämning som blir så lite påfrestande som möjligt för den enskilde. Bristen på bostäder i områden med god tillgång på arbete har gjort och gör alltjämt arbetsmarknaden mera trögrörlig än den eljest skulle vara. Bristen innebär också en börda för de enskilda personer, som på grund av yttre omständigheter får lov att byta bostadsort. Den leder till kvarstående ojämnheter på arbetsmarknaden med å ena sidan relativt hög arbetslöshet och krav på åtgärder mot denna och å andra sidan brist på arbetskraft och outnyttjade resurser.

Knappheten på bostäder i expansionsområdena är till hinder särskilt för flyttande familjer. Det ligger i sakens natur att det är lättare att flytta för ensamstående än för familjeförsörjare. Det är därför förklarligt, att det i första hand är unga, ensamstående personer som lämnar områden med överskott på arbetskraft. De problem som uppstår i dessa områden skulle emellertid vara lättare att lösa, om flyttningen åldersmässigt sett hade en större spridning. Skall man kunna intressera en familjeförsörjare, som är arbetslös eller undersysselsatt, för anställning på annan ort, måste man i regel kunna erbjuda en familjebostad omedelbart eller kunna ställa en bostad i utsikt inom en bestämd tid. Sådana utfästelser kan emellertid mera sällan lämnas, vilket inte hindrar att en del familjeförsörjare under trycket av arbetslöshet eller osäker framtid på den lokala marknaden tar risken att flytta till annan ort i förhoppning om att sedermera kunna lösa bostadsfrågan för familjen. Det händer inte sällan, enligt vad utredningen inhämtat, att flyttande arbetslösa ej kunnat erhålla bostad på den nya arbetsorten under den period, då familjebidrag kan utgå. Detta resulterar vanligen i att man lämnar sin anställning och återvänder till hemorten, varefter den svåra proceduren med anskaffning av arbete får upprepas.

Om man med utsikter till framgång skall kunna driva en politik, som främjar omställningen på arbetsmarknaden och som inte medför orimliga påfrestningar för de flyttande och deras anhöriga, måste bostadsfrågan kunna lösas på ett effektivare sätt än vad som hittills varit fallet. Övriga åtgärder för att underlätta arbetskraftens anpassning ter sig föga meningsfulla, om man inte kan skaffa fram de bostäder som är förutsättningen för en mera långsiktig lösning av omställningsproblemet. Rekryteringen på de expanderande orterna kan emellertid inte begränsas till sådan arbetskraft, som kan rekryteras i områden med överskott, d. v. s. i huvudsak personer utan särskild utbildning. Därutöver krävs vanligen ett tillskott av kvalificerad personal av olika slag. Inte sällan avser företagens rekryteringsbehov just nyckelpersoner, som måste finnas på plats, innan omskolade arbetslösa eller arbetslösa utan utbildning kan anställas. Med den primära expansionen inom industrin följer också ett behov av arbetskraft inom privat och offentlig service. Inte heller detta behov kan tillgodoses enbart från områden med överskott på arbetskraft. Frågan gäller alltså att skaffa bostäder både åt arbetslösa, som måste flytta från överskottsområden, och åt nyckelpersoner, som behövs inom näringsliv och olika samhällsfunktioner i de expanderande orterna.

Bostadsbyggandets lokalisering

Under senare år har omkring 95 procent av de nybyggda lägenheterna till-

kommit med stöd av statliga lån. Riksdagen fastställer årligen hur mycket lånemedel eller hur stort realt utrymme, som får disponeras för bostadsbyggandet. Eftersom lånemedlen hittills vanligen varit begränsade i förhållande till efterfrågan, har fördelningen inneburit att vissa önskemål inte kunnat tillgodoses. Även andra begränsande faktorer har påverkat produktionen, såsom knappheten på byggfärdig mark och eftersläpande byggnadsplanering. Problemet skärps också av det förhållandet, att bostadsbehovet i expansionsorterna tenderar att växa väsentligt snabbare än behovet av arbetskraft till industrin. Därför har det varit och kommer förmodligen under avsevärd tid att bli så, att knappheten på bostäder i en del av de regioner, som är under expansion, kommer att utgöra ett hinder för omställningen på arbetsmarknaden. Mot den bakgrunden framstår det ur arbetsmarknadssynpunkt som en fördel, om den totala bostadsproduktionen kan ökas.

Utredningen har i kapitel 18 förordat åtgärder med sikte på en sådan planering av bostadsbyggandet, att det snabbt kan expandera, när tillgången på arbetskraft och förutsättningarna i övrigt medger det. Utredningen vill på nytt erinra om den betydelse som de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen kan få i detta sammanhang. Från senare år finns många exempel på att utbyggnad av näringsliv och samhällsaktiviteter inte i tillräcklig grad samordnats med planer för bostadsförsörjningen. En konsekvent användning av det instrument, som de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen utgör, ger goda möjligheter till en kontinuerlig observation av de faktorer, som påverkar det framtida bostadsbyggnadsbehovet och förutsättningarna för att kunna tillgodose detsamma. Uppgiften att långtidsplanera bostadsbyggandet är emellertid komplicerad och den ställer stora anspråk på information om utvecklingen inom en mångfald områden. Bl. a. krävs ett närmare samarbete mellan de statliga och kommunala myndigheter, som är ansvariga för bostadsplaneringen, och näringslivet.

Eftersom ökningstakten i bostadsbyggandet ständigt måste vägas mot andra angelägna investeringsbehov, synes man emellertid inte kunna räkna med att på kort sikt via en total ökning av bostadsproduktionen kunna eliminera de förut angivna problemen för de expanderande orterna. Det återstår i det läget att pröva andra utvägar för att få till stånd den önskvärda förutsättningen på bostadsområdet för en bättre fungerande arbetsmarknad. Av tidigare refererade uppgifter framgår att fördelningen av bostadsproduktionen mellan länsgrupper och ortsgrupper varit tämligen oförändrad under perioden 1951—1962. Däremot har det skett en betydande förskjutning av bostadsproduktionen under samma tid från glesbygd till tätorter, vilket inneburit en bättre anpassning av produktionen till det behov, som omställningen skapar. Detta har alltså skett under en samtidig och successiv ökning av bostadsbyggandet. Kommunernas bostadsbyggnadsplaner för åren 1964—1968 pekar på en ytterligare regional förskjutning av bostadsproduktionen. Stockholms stad och län, som under åren 1959—1963 svarade för 19,6 procent av lägenhetsproduktionen, skulle enligt nyssnämnda planer under perioden 1964—1968 öka sin andel till 21,8 procent. En ännu större förskjutning redovisas för Väst-Sverige, där Hallands, Göteborgs och Bohus län samt Älvsborgs län skulle öka sin andel från 15,6 till 19,4 procent. Även i Malmöhus län är behovsandelen för 1964—1968 större än länets andel av den faktiska

produktionen under perioden 1959—1963. Främst i län med betydande utflyttning utgör det beräknade behövliga bostadsbyggandet under 1964—1968 en mindre andel av det för landet redovisade totalbehovet av bostäder än dessa läns andel av det totala bostadsbyggandet under åren 1959—1963.

En fortsatt förskjutning av bostadsbyggandet till förmån för expanderande orter och orter med bostadsbrist — en linje som också understöddes av statsutskottet i ett uttalande år 1962 — finner utredningen ändamålsenlig och ägnad att tjäna arbetsmarknadens intressen. Liksom hittills bör detta ske genom ett samarbete mellan arbetsmarknads- och bostadsmyndigheter vid fördelningen av låneramarna. En sådan förskjutning kan självfallet lättare åstadkommas vid en snabbare ökning av den totala bostadsproduktionen. Med den utgångspunkten vill utredningen upprepa, att möjligheterna till en ökad bostadsproduktion — utöver en viss kontinuerlig tillväxt — under perioder präglade av konjunkturnedgång systematiskt måste tas till vara. Även om bostadsproduktionen i viss mån varierat mot konjunkturerna, har man märkt en viss tvekan att upprätthålla eller öka produktionen, då dominerande företag i ett område fått känning av en konjunkturnedgång. Det bör här ankomma på länsarbetsnämnder och länsbostadsnämnder att stimulera kommunala och enskilda byggherrar att under en lugnare period bygga bostäder, som kommer att behövas så snart konjunkturen vänder igen.

Även om härigenom produktionen av bostäder kan ökas i de expanderande områdena, torde man inte med iakttagande av en strikt turordning och med rimlig väntetid kunna få fram bostäder åt flyttande arbetslösa eller åt nyckelmän. På många håll är nämligen efterfrågan på bostäder så stor, att väntetiden för nyinflyttade bildar en effektiv spärr för en bättre geografisk utjämning på arbetsmarknaden. Det finns, såvitt utredningen kunnat finna, inga för hela landet enhetliga principer för fördelning av nyproducerade eller äldre ledigställda lägenheter. I många större städer finns kommunala bostadsförmedlingar, som helt eller delvis svarar för uppgiften. Men även på orter, där bostadsförmedling finns, tillämpas olika principer vid fördelningen. Vanligen ställs lägenheter till de sökandes förfogande i den ordning de anmält sig hos bostadsförmedlingen. Undantag från denna regel förekommer emellertid, bl. a. i den formen att viss del av det årliga tillskottet av bostäder ställs till visst eller vissa företags förfogande för fri disposition. Dessa lägenheter kan då med bortseende från turordningen fördelas bland redan anställda, nyanställda nyckelmän eller arbetslösa från överskottsområden. I andra fall praktiseras en ordning med prövning från fall till fall. Undantag från en strikt turordning har också som förut angivits gjorts efter överenskommelse mellan arbetsmarknadsmyndigheter och kommuner, huvudsakligen för överflyttade byggnadsarbetare. Dessutom har i samband med extra tilldelning av lånemedel förtur till bostad givits åt arbetslösa placerade även inom andra yrkesområden.

Från arbetsmarknadssynpunkt skulle en friare disposition av bostadstillskottet vara av värde. Hur bostäderna skall fördelas har dock vidare aspekter än de rent arbetsmarknadspolitiska. Eftersom problemet är föremål för utredning i annan ordning, anser sig arbetsmarknadsutredningen ej ha anledning att här ta upp frågan i hela dess vidd. Utredningen skall likväl diskutera vissa begränsade åtgärder, som skulle kunna

leda till att de arbetsmarknadspolitiska synpunkterna i högre grad än för närvarande tillgodosågs.

Utredningen finner det lämpligt, att länsarbetsnämnder och länsbostadsnämnder även i fortsättningen söker träffa överenskommelse med kommunerna om förtur i bostadskön på sätt som skett framför allt för byggnadsarbetare. Att det hittills — utan det stöd som extra lånemedel kan ge — varit möjligt att nå sådana överenskommelser beror uppenbarligen på att man på kommunalt håll insett, att ett tillskott av byggnadsarbetskraft varit en förutsättning för ett ökat bostadsbyggande. Från den synpunkten har det också varit lätt att utåt motivera förturen. Om man skall kunna få till stånd en något vidare tillämpning av denna princip, så att den kan bli av värde för andra arbetslösa än eventuella nyckelmän från överskottsområden, synes det nödvändigt att kombinera förturen med möjligheter för de expanderande kommunerna att få extra tilldelning av lånemedel. Som skäl härför kan, utöver de tidigare redovisade arbetsmarknadssynpunkterna, också anföras att åtminstone en del av de arbetslösa, som flyttar från glesbygderna, skulle behövt en ny bostad, om de kunnat få fortsatt arbete i sin gamla hembygd. Det bostadsbyggnadsbehov, som föreligger för dessa personer, flyttas med andra ord till ett område, där de långsiktigt kan beräknas få försörjning.

Systemet med extra lånemedel kan självfallet komma i fråga endast i de fall, då en kommuns önskemål och faktiska förutsättningar att bygga överstiger gällande låneramar. I fråga om åtskilliga av de expanderande orterna torde detta komma att bli en vanlig situation.

Under perioder då bostadsbyggandet kan tillåtas öka — och särskilt om det ej behöver begränsas av på förhand fastställda ramar — är denna utväg emellertid ej tillämplig. I sådana fall synes man liksom nu få lov att pröva sig fram med frivilliga överenskommelser. Å andra sidan bör förutsättningarna att nå sådana överenskommelser öka, när bostadsproduktionen totalt stiger. Behovet av interlokal omflyttning på arbetsmarknaden blir vanligen också mindre i ett sådant läge.

Principen om förtursrätt kan som utredningen tidigare påpekat ej begränsas enbart till arbetslösa från överskottsområden. Redan nu praktiseras metoden att ge förtur till nyckelmän såväl inom näringslivet som inom olika samhällsaktiviteter. I de fall överenskommelser om förtur till bostäder kan träffas mellan arbetsmarknads- och bostadsmyndigheter och kommuner, bör överenskommelsen omfatta — förutom de flyttande arbetslösa — dels sådana nyckelmän som är erforderliga för att arbetslösa och undersysselsatta från överskottsområden skall kunna anställas, dels också annan personal som är nödvändig för företagens drift eller den offentliga verksamhetens funktion. Det bör ankomma på arbetsmarknadsorganen att i samråd med vederbörande företag och kommunala myndigheter bedöma, vilka från andra orter rekryterade personer som skall få disponera de lägenheter, som ställs till förfogande för ändamålet.

Temporära bostäder, förläggningspaviljonger m. m.

De tidigare omnämnda försöken med temporära bostäder för familjer var av relativt ringa omfattning. De avbröts också innan någon längre erfarenhet vunnits av försöken. Vinsten med dessa försök var, såsom utredningen ser det, att man genom en samlad aktion snabbt

kunde få fram bostäder åt arbetslösa som eljest inte lika snabbt kunnat ställas om till arbete i öppna marknaden. Härigenom vann man också, att ett angeläget behov av arbetskraft kunde tillgodoses på ett bättre sätt än om man tvingats förlita sig till rekrytering enbart bland mera lättrörliga ungkarlar. Produktionssättet — vid sidan om den ordinarie produktionen — innebar den fördelen att de nyinflyttades förtur ej ifrågasattes av dem som stått i den lokala bostadskön. Mot temporära familjebostäder har anförts, att utrymmesstandarden och miljön ej varit tillfredsställande. Även om bostäderna är avsedda att fungera som genomgångsbostäder, finns det en tendens att de familjer, som tar dem i anspråk, behåller dem under lång tid. Det kan bero på knappheten på bostäder, en låg hyra för den temporära bostaden eller andra skäl. Utredningen kan heller inte finna att de bostäder, som byggdes under försöksperioden, i en tid med snabbt stigande anspråk på utrymme och kvalitet kan anses lämpliga som permanenta familjebostäder. Det föreligger vidare en risk för att områden med anhopning av temporära bostäder skall förslummas. Det är slutligen obestridligt att den totala kostnaden för temporära familjebostäder blir förhållandevis hög, särskilt om de skall utföras så att de blir någorlunda jämförliga med ordinära bostäder.

De erfarenheter, som vunnits under försöken att snabbt få fram familjebostäder, bör emellertid tas till vara och användas i de fortsatta ansträngningarna att lösa bostadsfrågan i orter med brist på arbetskraft. Det synes framförallt kunna ske genom samlade aktioner från berörda länsmyndigheters och kommunala myndigheters sida för att på kort tid öka produktionen av permanenta småhus. Produktionen av sådana hus behöver vid fabrikstillverkning av sektioner eller huselement inte ta nämnvärt längre tid än uppförandet av temporära familjebostäder. Det bör ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen att genom sina regionala organ ta initiativ till ett samarbete av detta slag, när det bedömes kunna medverka till en önskvärd geografisk utjämning på arbetsmarknaden.

De s. k. ungkarlsbostäderna har utan tvekan spelat en viktig roll för den geografiska anpassningen av arbetskraften. Det gäller både om de permanenta fastigheter, som uppförts på vissa håll med enkelrum eller smålägenheter, och om de flyttbara förläggningspaviljongerna. Inom byggnadsindustrin är det relativt vanligt att beställare eller entreprenörer uppför tillfälliga förläggningar vid byggnadsplatser, där man inte haft en tillräcklig lokal tillgång på arbetskraft. Ibland kan det gälla glesbygder, i andra fall tätorter med en tillfällig anhopning av byggnadsprojekt. Förläggningarna har i dessa fall satts upp för en begränsad tid och de har inte kunnat ersättas genom permanenta hus. När den fasta industrin anskaffat s. k. ungkarlsbostäder har det skett därför att tillgången på permanenta bostäder inte medgivit en tillräckligt snabb personalrekrytering. I dessa fall har det alltså förelegat ett långsiktigt behov av bostäder, som emellertid i stor utsträckning kommit att täckas genom provisorier, som på grund av sin konstruktion blivit särskilt kostsamma. Förläggningspaviljongerna vid den fasta industrin har tjänat som genomgångsbostad åt inflyttad gift personal i väntan på familjebostad och som permanent bostad för ungkarlar. Även om rummen i de nyare paviljongerna erbjuder en hygglig standard, innebär systemet med paviljonger en sådan kollektivisering av de boendes fritid, att denna bostadsform ej kan an-

ses som acceptabel, när det gäller att tillgodose ett mera permanent behov.

Det behov av bostäder, som kan uppstå vid en tidsbegränsad ökning av arbetsstyrkan, t. ex. för en temporär expansion av byggnadsområdet, bör liksom hittills kunna täckas i form av paviljonger. Det faller sig naturligt att beställaren eller entreprenören svarar härför. Arbetsmarknadsstyrelsens förläggningsservice kan emellertid bli av värde i sådana sammanhang genom att styrelsen med stöd av lång erfarenhet kan lämna råd och anvisningar. Undantagsvis bör styrelsen också kunna hyra ut förläggningar. Även om arbetskraft skall bo i förläggningar av denna typ under relativt kort tid, är det nödvändigt att förläggningarna har en god standard. Detta är så mycket angelägnare som miljön och bostadsformen i övrigt kan vara påfrestande nog för dem som bildlikt talat tvingas bo i kappsäck, ofta på betydande avstånd från hemorten. Standarden på förläggningarna bör därför utvecklas och förbättras i takt med förbättringen av bostäderna i övrigt.

Så snart behovet av s. k. ungkarlsbostäder bedömes bli mera långsiktigt — vilket ofta är fallet i fråga om den personal som rekryteras till den fasta industrin — bör det tillgodoses i form av permanenta byggnader med en normal standard, d. v. s. med bad- eller duschrum och kokmöjligheter. Den ordinarie produktionen av bostäder omfattar till viss del specialbostäder eller smålägenheter. Mestadels är dessa lägenheter liksom en del av de permanenta s. k. ungkarlslägenheter, som industrin uppfört, statsbelånade. Utöver vissa speciallägenheter, som haft en direkt arbetsmarknadspolitisk motivering, kan de i ordinarie ordning tillkomna smålägenheterna ej direkt disponeras i samband med omflyttningar på arbetsmarknaden på samma sätt som gäller i fråga om företagens smålägenheter. Utredningen anser att det finns ett behov av permanenta smålägenheter för personer, som den fasta industrin i de expanderande områdena behöver rekrytera. *I den nu påbörjade femårsplaneringen för bostadsbyggandet bör därför, både från kommunernas och arbetsmarknads- och bostadsmyndigheternas sida, ökad uppmärksamhet ägnas åt det permanenta behovet av ungkarlslägenheter.* Enligt av bostadsstyrelsen utfärdade anvisningar kan numera bostadslån beviljas också till specialbostäder av detta slag även om det uteslutande avses att användas för en eller flera industriers personal. Härmed har öppnats ökade möjligheter bl. a. för industrin själv att uppföra sådana bostäder. Utredningen förutsätter emellertid, att såväl kommunala bostadsbolag eller -stiftelser som andra bostadsproducenter skall kunna intresseras för att uppföra smålägenheter för detta speciella ändamål. Härigenom bör också uppförandet av temporära förläggningspaviljonger kunna begränsas.

Om man effektivt vill medverka till en geografisk utjämning på arbetsmarknaden, lär det dock inte bli möjligt att under de närmaste åren helt avstå från sådana förläggningspaviljonger vid tillfällen, även då bostadsbehovet bedömes vara mera långsiktigt. Det är utredningens mening att det i första hand bör ankomma på kommuner och företag att både anskaffa och driva sådana provisoriska förläggningar. I allmänhet går det relativt snabbt att få fram nya förläggningar från trähusfabrikerna. Även om behovet av förläggningar i allmänhet kan förutses i god tid, kan man dock inte utesluta att snabba insatser kan bli behövliga. I sådana fall kan den förläggningsservice, som arbetsmarknadsstyrelsen bemyndigats hålla, utgöra

en värdefull beredskap. Tack vare att förläggningar snabbt kunnat uppföras, har det i åtskilliga fall skapats förutsättningar att utan tidsutdräkt nå en bättre utjämning på arbetsmarknaden. I överensstämmelse med vad som förut sagts bör dock uthyrning ske endast i sådana fall, då det föreligger ett tidsbegränsat behov eller då det finns garantier för att provisoriet efter viss tid ersätts med permanenta bostäder. Detta innebär, att de provisoriska bostäderna inte skall bindas vid en och samma ort för långa perioder.

Det är knappast möjligt att beräkna i vilken utsträckning arbetsmarknadsstyrelsen i fortsättningen kan behöva hyra ut förläggningar. Styrelsen har bl. a. i skrivelser till Kungl. Maj:t framhållit, att förläggningsservicen under senare år varit otillräcklig. Även med de reservationer, som utredningen tidigare anfört, anser utredningen att önskemålet om en bättre geografisk utjämning på arbetsmarknaden sannolikt kommer att ställa ökade anspråk på styrelsens förläggningsservice. Man bör därför enligt utredningens mening inte binda sig för en viss förläggningsvolym utan låta omständigheterna vid varje särskilt tillfälle avgöra insatsernas omfattning. Anslagsmässigt måste emellertid förutsättningar skapas för erforderlig snabbhet i handlandet.

Arbetsmarknadsstyrelsen har genom beslut av Kungl. Maj:t den 12 oktober 1962 bemyndigats bestrida vissa kostnader, som kan uppstå vid uppförandet och uthyrandet av förläggningar. Underskott på verksamheten — utöver kostnader för inköp av förläggningsbyggnader — skall bestridas från anslaget till Vissa sysselsättningspolitiska åtgärder. Bemyndigandet innebär en jämkning av en tidigare tillämpad princip, som inneburit att förläggningarna skulle uthyras på sådana grunder, att verksamheten ej förorsakade statsverket några kostnader. Motivet för detta nya bemyndigande, som begränsats till bostäder för högst 500 man och som betecknats som försöksverksamhet, har angivits vara att bristen på bostäder inte får hindra den överflyttning av arbetskraft, som är nödvändig för att kunna upprätthålla balans på arbetsmarknaden. Kan förläggningarna inte tillkomma genom kommuns eller enskilds försorg, bör med hänsyn till de samhällsekonomiska konsekvenserna av störningar i sysselsättningen arbetsmarknadsorganen undantagsvis kunna tillgodose behovet genom uppförandet av provisoriska byggnader.

Under hänvisning till vad som här anförts får utredningen föreslå, att arbetsmarknadsstyrelsen bemyndigas att inköpa och uthyra förläggningar på sådana villkor, att statsverkets kostnader för verksamheten täckes. Vidare bör styrelsen medges att undantagsvis uppföra och uthyra temporära förläggningar, varvid omkostnader, som ej täcks genom hyresinkomster, får bestridas från anslaget till Allmänna beredskapsarbeten m. m.

KAPITEL 7

Inlösen av egnahem

I sina försök att åstadkomma utjämning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft mellan olika delar av landet tvingas arbetsmarknadsorganen inte sällan konstatera, att den berörda arbetskraften inte anser sig kunna lämna hemorten på grund av innehav av fastighet som inte kan avvecklas eller som inte kan avvecklas utan ekonomisk förlust. Problemet uppträder framför allt i glesbygder och i småorter, där näringslivet är svagt utvecklat och där sysselsättningsunderlaget till följd av strukturella och andra förändringar inom näringslivet tenderar att ytterligare försvagas. Problemet ger sig också till känna i samband med företagsnedläggelser på orter med ensidigt inriktat näringsliv. Anledningen till att fastighetsinnehavet inte kan avvecklas eller avvecklas utan ekonomisk förlust för fastighetsägaren är mestadels, att efterfrågan på fastigheter i orter och områden som här är i fråga är obetydlig eller i vissa fall inte alls existerar.

Om i sådana fall den lokala efterfrågan på arbetskraft inte kan ökas genom lokaliseringspolitiska åtgärder, måste arbetskraftsefterfrågan hållas uppe genom sysselsättningsskapande åtgärder i form av beredskapsarbeten eller dylikt. Samtidigt kan i andra delar av landet stor brist föreligga på arbetskraft. Detta är uppenbarligen inte tillfredsställande vare sig från samhällsekonomiska eller statsfinansiella synpunkter. Även från sociala synpunkter kan invändningar göras. Beredskapsarbeten kan av naturliga skäl inte bedrivas hur länge som helst på en ort eller i ett område. Tillgången på lämpliga och från ekonomisk synpunkt försvarbara arbeten sinar till slut. En utflyttning måste därför — om fråga är om arbetskraft med lång tid kvar till pensionsålderns inträde — förr eller senare komma till stånd. Då har emellertid ofta värdefull tid gått förlorad och anpassningen till förhållandena på en ny arbetsplats och en ny bostadsort kan allvarligt försvåras.

Det är inte möjligt att närmare ange, vilken omfattning problemet med fastighetsinnehav som hinder för arbetskraftens geografiska rörlighet har. Gjorda stickprovsundersökningar visar dock, att problemet inte är obetydligt. En i Norrbottens län i oktober månad 1961 av arbetsmarknadsstyrelsen gjord undersökning, som omfattade arbetslösa i åldrarna upp till 55 år med mer än en månads arbetslöshet,[1] gav sålunda till resultat att av totalt 685 arbetslösa personer 375 innehade fastigheter. I Tornedalsdelen av länet var av 311 arbetslösa inte mindre än 230 fastighetsägare. En undersökning i Västerbottens län i mars månad år 1964, som avsåg samtliga den 15 mars 1964 hos arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa män[1] oavsett ålder och arbetslöshetstidens längd, visade att av sammanlagt 3 303 arbetslösa 2 267 var ägare av fastighe-

[1] Till arbetslösa hänfördes också i beredskapsarbete placerade.

ter. Fastighetsägarnas ålderfördelning framgår av följande tablå.

	Ålder			Summa
	—40	41—50	51—w	
Antal	232	626	1409	2267
Procentuell fördeldelning	10	28	62	100

Det bör framhållas att det bland fastighetsägarna i här nämnda undersökningar vid sidan av fastighetsinnehavet även förekom andra mer eller mindre starka flyttningshinder. Så t. ex. var fastighetsinnehavet ofta förenat med relativt hög ålder. Det är emellertid tydligt att innehavet av fastighet var ett mycket tungt vägande hinder för flyttning.

Uppmärksamheten har tid efter annan riktats på frågan, hur man skall komma till rätta med ifrågavarande problem. Även innehav av bostadsrättslägenhet har varit på tal i detta sammanhang.

Konkreta förslag till frågans lösning har framlagts av 1936 års rationaliseringsutredning (SOU 1939: 13) och sakkunniga angående vissa egnahems- och arbetsmarknadsfrågor (SOU 1944: 49). Frågan har dessutom behandlats av kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering (nr XI angående vissa arbetsmarknadsfrågor m. m.) och av Norrlandskommittén (SOU 1949: 3). Sistnämnda kommitté föreslog bl. a. att medel skulle ställas till arbetsmarknadsstyrelsens förfogande för en försöksverksamhet i syfte att underlätta försäljning av egnahem och bostadsrätter tillhörande friställd arbetskraft i den mån den ville flytta till annan arbetsplats. Här nämnda förslag föranledde ingen åtgärd av statsmakterna. En framställning från arbetsmarknadsstyrelsen i december 1958 om att i mindre skala få igångsätta försöksverksamhet med inlösen av egnahem och bostadsrätter föranledde heller ingen åtgärd.

Efter ny framställning från arbetsmarknadsstyrelsen i november 1961 föreslogs i proposition nr 105 till 1962 års riksdag att möjlighet till en viss försöksverksamhet med inlösen av egnahem och bostadsrätter skulle öppnas för arbetsmarknadsstyrelsen. Innan försöksverksamheten påbörjades var avsikten att ett program för verksamheten skulle utarbetas. Det föreslogs att det skulle ankomma på Kungl. Maj:t att fastställa ett sådan program.

I sitt utlåtande över propositionen framhöll statsutskottet att problem av både principiell och praktisk art nödvändiggjorde ytterligare överväganden innan den föreslagna försöksverksamheten igångsattes. Det i propositionen förutsatta programmet med riktlinjer för försöksverksamhetens utformande borde enligt utskottet redovisas för riksdagen. Utskottet föreslog att riksdagens ställningstagande skulle uppskjutas tills så skett. Detta blev också riksdagens beslut.

Genom kungl. brev den 6 juni 1962 uppdrogs åt arbetsmarknadsstyrelsen att gemensamt med bostadsstyrelsen och efter samråd med arbetsmarknadsutredningen till Kungl. Maj:t ingiva förslag till riktlinjer för en försöksverksamhet i syfte att bereda ekonomiskt stöd åt egnahemsägare och bostadsrättsinnehavare vilka till följd av arbetslöshet tvingas flytta till annan ort. Sådant förslag avgavs av arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen den 9 februari 1963 efter samråd med arbetsmarknadsutredningen och lantbruksstyrelsen. Förslaget omfattade inte bostadsrättslägenheter, vilka enligt ämbetsverken inte ansågs innebära några problem i de områden, som föreslogs skola omfattas av försöksverksamheten.

Ämbetsverkens förslag upptogs till behandling i statsverkspropositionen år 1964 (bil. 13 sid. 97—99). Föredragande

departementschefen anförde därvid bl. a. följande:

Remissorganen[1] har framfört vissa betänkligheter mot olika delar av det av ämbetsverken framlagda förslaget. Jag är väl medveten om de svårigheter som föreligger att finna en för såväl den enskilde som olika allmänna intressen godtagbar lösning av de problem, som en egnahemsägare ställes inför när han på grund av arbetslöshet tvingas flytta från orten. Frågan synes mig emellertid vara av sådan angelägenhetsgrad att en försöksverksamhet bör komma till stånd i syfte att vinna erfarenheter om framkomliga vägar för att lösa dessa problem. Såsom ämbetsverken föreslagit bör inte bostadsrättslägenheter beröras av verksamheten.

Ämbetsverken föreslår att försöksverksamheten skall avse högst ett par geografiska områden med påtagliga sysselsättningssvårigheter. Avsikten är att vart och ett av de båda områdena skulle omfatta endast ett mindre antal kommuner. Det torde emellertid vara svårt att på detta sätt samla tillräckliga erfarenheter. Enligt min mening bör därför verksamheten under försöksperioden omfatta Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Självfallet bör dock verksamheten koncentreras till markerade avflyttningsområden inom berörda län.

För att inlösen skall ifrågakomma bör krävas att det är klart ådagalagt, att vederbörande egnahemsägare ej kan beredas sysselsättning inom den öppna marknaden på orten i sådan omfattning, att han stadigvarande kan försörja sig och dem han har försörjningsplikt mot. Vad gäller äldre arbetstagare bör inlösen endast ifrågakomma om särskilda omständigheter föreligger, t. ex. föranledda av familjeförhållanden.

Vid bestämmandet av inlösenvärde är det nödvändigt att gå fram med stor försiktighet både för att förhindra att det för den enskilde fastighetsägaren skall ställa sig förmånligare att få fastigheten inlöst än att försälja den i vanlig ordning i sådana fall, där ett skäligt marknadspris kan erhållas, och för att i möjligaste mån förebygga spekulationsaffärer. För min del förordar jag, att det fastigheten åsatta taxeringsvärdet i första hand lägges till grund för bestämmandet av inlösenvärdet. Då jag emellertid är medveten om att taxeringsvärdena varierar starkt och i åtskilliga fall ligger uppenbart lågt i förhållande till vad som i allmänhet gäller för likvärdiga fastigheter på orten, bör i särskilda fall möjlighet till en jämkning finnas. Där sådan jämkning anses påkallad, bör ny värdering av fastigheten ske, varvid samma grunder torde böra tillämpas som vid särskild fastighetstaxering enligt taxeringsförordningen. Värderingen bör ske av särskilda värderingsmän. En bör utses av länsstyrelsen och vara kunnig i fastighetstaxering. Den andre bör kunna vara från annan än den närmast berörda länsbostadsnämnden.

Mot bakgrunden av vad jag nu anfört bör någon särskild avvecklingsersättning inte utgå. Såsom en följd härav torde skattetekniska problem inte komma att aktualiseras. Realisationsvinster torde i allmänhet inte komma att uppstå vid här avsedda försäljningar. Det ytterligare ekonomiska bistånd som kan erfordras vid en flyttning bör liksom för andra kategorier arbetslösa ges i form av respenning, starthjälp, utrustningsbidrag och familjebidrag.

Ämbetsverken har föreslagit att kommunerna i vissa fall skall lösas från sina åtaganden att ansvara för förluster på långivningen. Detta förslag kan jag för min del endast delvis biträda. Jag kan sålunda inte tillstyrka att kommun, som tecknat borgen såsom för egen skuld för fastigheten åvilande statslån i dess helhet, löses från denna förpliktelse. Dylikt borgensåtagande har tillkommit som extra säkerhet för lånet i fall då länsbostadsnämnden har bedömt krediten som riskabel men kommunen varit beredd att överta statens risk. Ett bifall till förslaget i denna del skulle leda till minskade möjligheter att förebygga en inte minst med hänsyn till sysselsättningsförhållandena olämplig lokalisering av bostäder.

I de fall då det beräknade inlösenvärdet understiger den övre gränsen för statens fordran på utestående lån i fastigheter erfordras bemyndigande för bostadsstyrelsen att avskriva den del av fordran som inte täcks. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att utfärda närmare bestämmelser härom.

I remissyttrandena har bl. a. påpekats vissa problem som kan uppstå då fastighet är belastad med servitut m. m. Vid den begränsade försöksverksamhet, som nu bör

[1] Statskontoret, riksrevisionsverket, kammarrätten, riksskattenämnden samt länsstyrelserna och länsbostadsnämnderna i de fyra nordligaste länen.

komma till stånd, bör enligt min mening undvikas att fastigheter som belastas med födorådsinteckningar och liknande gravationer blir föremål för inlösen.

Frågan om statslån vid övertagande av privatfinansierade fastigheter bör inte behandlas i detta sammanhang. Denna fråga kommer att bli föremål för övervägande inom den nyligen tillsatta bostadspolitiska kommittén.

Vad gäller jordbruksfastighet torde nu ifrågavarande förvärv endast kunna bli aktuella i fråga om stödjordbruk och ofullständiga jordbruk, där arbetstillfälle ej längre kan erhållas utanför jordbruket. Dylika förvärv bör ses som ett led i lantbruksnämndernas rationaliseringsverksamhet och ske med anlitande av medel ur jordfonden. Värdering av fastighet bör därför ske enligt de grunder, som vanligen tillämpas vid lantbruksnämnds inköpsverksamhet. I sammanhanget bör erinras om att vid förvärv av mark för rationaliseringsändamål statsbidrag enligt 9 § första stycket kungörelsen den 11 juni 1948 (nr 342) angående statligt stöd till jordbrukets yttre och inre rationalisering m. m. må beviljas med belopp motsvarande skillnaden mellan den av lanbruksnämnden betingade köpeskillingen för fastighet eller fastighetsdel och det värde fastigheten eller fastighetsdelen kan anses äga för den brukningsenhet, till vilken den skall läggas. Sådana s. k. värdeutjämningsbidrag bör kunna komma i fråga i relativt stor omfattning i här avsedda fall. Det torde få uppdragas åt lantbruksstyrelsen att efter samråd med bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen utfärda anvisningar i nu berörda ämnen.

Det bör understrykas, att den nu förordade inlösenverksamheten skall bedrivas försöksvis. För att försöksverksamheten skall kunna läggas till grund för ett framtida ställningstagande till ett inlösenförfarande i större skala, blir det nödvändigt att noggrant kunna följa resultaten av verksamheten. En redogörelse för verksamheten torde efter en tids erfarenheter böra lämnas riksdagen.

Försöksperiodens längd torde få bli beroende av verksamhetens omfattning och de preliminära erfarenheter, som göres. Kostnadsramen, som bör fastställas för varje budgetår, torde för budgetåret 1964/65 böra begränsas till 500 000 kronor.

Statsutskottet förklarade i sitt utlåtande, att det inte hade något att erinra mot en försöksverksamhet med inlösen av egnahem i enlighet med i propositionen angivna riktlinjer. Samtidigt avstyrkte utskottet två likalydande motioner I: 366 och II: 435 i vilka föreslagits att riksdagen skulle i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om att försöksverksamheten skulle omfatta även bostadsrättslägenheter samt att inlösenförfarandet inte skulle begränsas till de fyra nordligaste länen utan att den skulle avse hela landet. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Enligt arbetsmarknadsutredningens mening föreligger behov av att komplettera den rörlighetsunderlättande delen av arbetsmarknadspolitiken med ett medel, varigenom man får möjlighet att lösa de problem som egnahemsägare kan ställas inför, då strukturbetingad arbetslöshet eller undersysselsättning uppstår i ett område med svagt utvecklat eller ensidigt inriktat näringsliv och då arbetslösheten eller undersysselsättningen inte kan hävas genom lokaliseringspolitiska åtgärder. Hur dessa problem skall lösas bör emellertid inte upptagas till prövning förrän resultaten av den ovannämnda försöksverksamheten kan överblickas. Detta synes kunna ske tidigast efter utgången av budgetåret 1964/65. I detta sammanhang bör också prövas, hur i fall där bostadsrättsinnehav hindrar en eftersträvad utjämning på arbetsmarknaden man skall kunna avveckla ett sådant. Sådana fall kan uppkomma i samband med företagsnedläggelser på orter med ensidigt inriktat näringsliv.

Beträffande den beslutade försöksverksamheten vill utredningen anföra följande.

Bestämmande av fastighets inlösenvärde skall enligt riktlinjerna för försöksverksamheten i första hand grundas på taxeringsvärdet. I särskilda fall

skall emellertid möjlighet till jämkning finnas. Därvid skall värdering ske enligt de grunder som gäller vid särskild fastighetstaxering. Arbetsmarknadsutredningen ifrågasätter, om inte — även efter jämkning — inlösenvärdet i vissa fall kommer att ligga så lågt, att inlösenverksamheten kommer att allvarligt försvåras. Enligt utredningens mening borde för sådana fall inlösenverksamheten innefatta möjlighet att utge en särskild avvecklingsersättning.

I riktlinjerna för försöksverksamheten uttalas att i fråga om äldre arbetstagare inlösen bör komma i fråga endast om särskilda omständigheter föreligger. Utredningen förutsätter, att inom ramen för en slutligt utformad inlösenverksamhet inlösen skall kunna ske även då fråga är om äldre arbetskraft, under förutsättning givetvis att en inlösen befinnes arbetsmarknadsmässigt motiverad.

KAPITEL 8

Enskilda investeringar, finansierade med investeringsfondsmedel

Investeringarna är i hög grad känsliga för förändringar i konjunkturen. Särskilt gäller detta de privata investeringarna, vilka har en tendens att öka under högkonjunktur men falla tillbaka i lägen med mer dämpad konjunktur. Med hänsyn till dessa investeringars betydelse för produktion och sysselsättning har det framstått som angeläget att försöka åstadkomma en utjämning över konjunkturcykeln. Av de olika ekonomisk-politiska medel som härvid kommit till användning har systemet med investeringsfonder varit av särskild betydelse.

Bestämmelser om investeringsfonder

Genom lagstiftningen om investeringsfonder ges företag möjlighet att skattefritt fondera vinstmedel för framtida investeringsändamål. Rätten att göra avsättning till sådana fonder tillkommer dock endast vissa kategorier, nämligen aktiebolag, ekonomiska föreningar och sparbanker. Villkoret för att skattefrihet skall få åtnjutas är att för aktiebolag 46 procent samt för ekonomisk förening och sparbank 40 procent av fonden insätts på spärrat icke räntebärande konto i riksbanken. Återstående 54 respektive 60 procent av fonden stannar kvar i företaget.

Den investeringsstyrande effekten tänkes uppstå genom att vissa inte obetydliga skattemässiga förmåner utgår om fonderna används på sätt som myndigheterna finner önskvärt ur arbetsmarknadssynpunkt. Besluten om möjlighet att använda investeringsfonderna, vilka enligt nu gällande lagstiftning fattas av Kungl. Maj:t eller efter Kungl. Maj:ts förordnande av arbetsmarknadsstyrelsen, innehåller i första hand föreskrifter om den tidsperiod under vilken fonderna får tas i anspråk. I den senaste propositionen i ämnet uttalas att företrädesvis generellt medgivande till ianspråktagande bör lämnas. Om särskilda skäl föreligger bör dock investeringsfonderna kunna tas i anspråk för vissa branscher (i speciella fall även för individuella företag) eller för vissa områden (dock inte mindre än län eller väsentliga delar därav). Även beträffande investeringarnas art kan beslutet vara antingen generellt eller selektivt (exempelvis begränsat till maskin- eller byggnadsinvesteringar).

De förmåner, som utgår i samband med att investeringsfond eller del därav tas i anspråk, är i korthet följande: 1) de medel, som insatts på spärrat konto i riksbanken, frigöres och får skattefritt disponeras av företaget; annorlunda uttryckt innebär detta att de investeringar som gjorts med investeringsfondsmedel får avskrivas omedelbart; 2) ett extra avdrag vid inkomsttaxeringen motsvarande 10 procent av ianspråktagna fondmedel får tillgodoräknas. Därutöver erhåller företagen en viss favör genom att det belopp som inbetalas till spärrat konto i

riksbanken (46 respektive 40 procent) är något mindre än vad som annars skulle ha betalts i skatt (49 respektive 42 procent i genomsnittsfallen).

I ett senare avsnitt kommer en approximativ beräkning av den sammanlagda storleken av dessa skattemässiga förmåner att göras.

Sedan fem år efter avsättningen till investeringsfond gått har företaget rätt att utan myndigheternas tillstånd använda upp till 30 procent av investeringsfonden. För denna fria sektor gäller samma förmåner som för fonden i övrigt; dock utgår inte det extra skatteavdraget med 10 procent.

Om ett företag använt investeringsfond (utanför nyssnämnda fria sektor) utan tillstånd eller för annat än föreskrivet ändamål återgår fondmedlen till beskattning. För att stävja missbruk utgår i dessa fall en viss straffränta genom att det återförda beloppet höjs med 10 procent.

Investeringsfonderna är numera av två slag: investeringsfond för rörelse och investeringsfond för skogsbruk. Avsättningen är för rörelse maximerad till 40 procent av årsvinsten före skatt och för skogsbruk till 10 procent av bruttointäkten.

Investeringsfond för skogsbruk kan disponeras för arbeten som är avsedda att främja skogsbruket, t. ex. skogsodling, dikning, röjning, vägbyggnad samt uppförande och underhåll av för skogsbruket erforderliga byggnader.

Investeringsfond för rörelse kan användas för bl. a. följande:

1) avskrivning av byggnad med belopp som under året använts för ny-, till- eller ombyggnad eller för reparation och underhåll;

2) bidrag till ny-, till- eller ombyggnad av bostäder åt anställda;

3) avskrivning av maskiner och inventarier som köpts under året.

Utöver de ändamål som redan nämnts kan investeringsfonderna också få användas för lagerinvesteringar. Sådan användning var möjlig redan enligt äldre lagstiftning, men har gjorts mera attraktiv genom de regler som gäller fr. o. m. 1963. Enligt nu gällande bestämmelser kan företag medges rätt att ta investeringsfond i anspråk för överföring till s. k. lagerinvesteringskonto under en period av fyra år. Under denna period erhåller företaget en likviditetsförstärkning genom att den i riksbanken bundna fonddelen (46 respektive 40 procent) får disponeras. Därutöver får det förut nämnda skatteavdraget med 10 procent åtnjutas. Dessa 10 procent beräknas på det belopp varmed lagren ökar under den föreskrivna perioden. Efter fyra år skall det till lagerinvesteringskontot överförda beloppet återföras till beskattning. Samma år som detta sker får företaget emellertid göra avsättning till investeringsfond med belopp motsvarande vad som återförts. En sådan avsättning påverkar inte företagets rätt att i övrigt avsätta 40 procent av årsvinsten till investeringsfond. Om särskilda skäl exempelvis likviditetssvårigheter föreligger kan Kungl. Maj:t besluta om att återföringen uppskjuts.

I det komplex som investeringsfondlagstiftningen utgör ingår också bestämmelser som gör det möjligt för Kungl. Maj:t att ge tillåtelse för företag att för mera tidskrävande investeringar i vissa fall använda investeringsfonder under en förlängd period. Förmånerna är i dessa fall något lägre än i normala fall, eftersom något extra skatteavdrag inte utgår. Vidare får endast 75 procent av investeringskostnaden finansieras med investeringsfondmedel. Dessutom får endast 75 procent av investeringsfondavsättningarna användas. Tillstånd av denna typ kan

gälla inte endast redan existerande investeringsfonder utan även framtida avsättningar, som företagen kan komma att göra under ett antal följande år.

Numera finns också den möjligheten öppen, att investeringsfond efter särskilt medgivande skall kunna överföras mellan olika bolag inom en koncern.

I olika sammanhang har önskemål framställts om att även andra än aktiebolag, ekonomiska föreningar och sparbanker skulle ges möjlighet att göra avsättningar till investeringsfonder. Praktiska svårigheter har emellertid lagt hinder i vägen för en utvidgning av denna rätt. I stället infördes genom lagändringen 1963 den bestämmelsen, att Kungl. Maj:t — om arbetsmarknadsläget så påkallar — kan besluta, att rörelseidkare och jordbrukare får åtnjuta extra skatteförmåner vid anskaffning av maskiner och inventarier. Dessa förmåner består i att extra avdrag får göras vid taxeringen, dels i form av extra avskrivning med 30 procent och dels i form av ett särskilt investeringsavdrag motsvarande 10 procent av anskaffningskostnaden.

Storleken av de skatteförmåner som investeringsfonderna erbjuder

Som ovan angetts består de huvudsakliga skatteförmåner investeringsfonderna erbjuder dels i att ifrågavarande investeringsobjekt får avskrivas omedelbart, dels i ett extra skatteavdrag på 10 procent. Storleken på dessa förmåner erhålls om en jämförelse görs med de ordinarie avskrivningsmöjligheter som skulle ha stått till buds för ifrågavarande investering. Investeringsförmånerna — och därmed investeringsstimulansen — blir givetvis störst i fråga om en investering som normalt ej alls får avskrivas (exempelvis grundförbättringar) eller där den normalt tillåtna avskrivningstiden är lång (byggnader). Den blir väsentligt mindre vid investeringar i maskiner, eftersom lagen tillåter en kort ordinarie avskrivningstid för dessa. Skatteförmånen saknar egentlig betydelse för kostnader som även i normala fall kan avskrivas omedelbart (exempelvis reparationer och underhåll). I ett appendix till detta kapitel har ett försök gjorts att med utgångspunkt från vissa schablonmässiga alternativa antaganden om ordinarie avskrivningstider etc. kvantitativt uppskatta dessa skatteförmåner. Resultatet av denna kalkyl kan i korthet uttryckas sålunda: den investeringsstimulans, som systemet med investeringsfonder innebär, är approximativt av samma storlek som om företaget hade erbjudits en skatterabatt, som uppgår till omkring 7 procent av investeringskostnaden i fråga om maskiner, till omkring 17 procent i fråga om industribyggnader med 20-årig avskrivningstid och till omkring 24 procent i fråga om industribyggnader med 33-årig avskrivningstid. I fråga om kontorsbyggnader, för vilka avskrivningstiden är avsevärt längre, ger motsvarande beräkningar ett än högre värde på skatterabatten.

Avsättningar till investeringsfonder

Systemet med investeringsfonder för konjunkturutjämning tillkom redan 1938. Denna första lagstiftning, vilken hade provisorisk karaktär och endast gällde för de två närmaste åren, efterträddes efter hand av nya bestämmelser, som emellertid också gavs endast begränsad giltighetstid. Först 1947 ersattes det provisoriska systemet med en permanent lagstiftning. 1947 års bestämmelser avlöstes 1955 av nu gällan-

de bestämmelser, vilka underkastats betydelsefulla ändringar senast 1963.

Avsättningen till investeringsfonder skedde under en lång tid i endast mycket begränsad omfattning. Detta torde i fråga om den tidigare lagstiftningen — förutom att den var provisorisk — ha berott på att den var relativt svåröverskådlig. Beträffande 1947 års lagstiftning gällde att rätten att göra avsättningar till investeringsfonder var begränsad eller helt upphävd 1951—1954. Av vad som framgår av nedanstående tablå hade 1954 endast 648 företag sammanlagt ca 250 miljoner kronor avsatta till investeringsfonder.

	Nyavsättning, milj. kr.	Kvarstående avsättningar vid årets slut, milj. kr.	Antal företag med kvarstående avsättningar vid årets slut
1954	—	249	648
1955	167	414	771
1956	125	539	846
1957	215	754	973
1958	419	1 143	1 192
1959	530	1 364	1 289
1960	1 063	2 046	1 639
1961	520	2 394	1 819
1962	439	2 663	2 099

Det var först i och med tillkomsten av 1955 års bestämmelse som avsättningarna sköt fart. Som framgår av tablån ungefär tredubblades antalet företag med investeringsfondavsättningar från 1954 till 1962 och utgjorde i slutet av sistnämnda år ca 2 100. Samtidigt har avsättningarna per företag ökat. Vid utgången av 1962 uppgick de kvarstående avsättningarna till sammanlagt 2 663 miljoner kronor. Därav var 2 601 miljoner kronor avsatta enligt 1955 års förordning och 62 miljoner kronor enligt tidigare gällande förordningar; av förstnämnda belopp avsåg 2 558 miljoner kronor fonder för rörelse och 43 miljoner kronor fonder för skogsbruk. Det kan i sammanhanget erinras om att under 1962 de totala privata bruttoinvesteringarna (exkl. bostäder) var av storleken 12 miljarder kronor och industriinvesteringarna av storleken 6 miljarder kronor. Avsättningarna till investeringsfonder motsvarar således en mycket betydande del av den årliga investeringsvolymen inom berörda områden.

Till det ökade intresset för investeringsfonderna från företagens sida under senare år kan förutom ändringarna i lagstiftningen en rad faktorer antas ha bidragit. En har säkerligen varit att andra avskrivningsmöjligheter minskat genom bl. a. ändringarna av företagsbeskattningen. Av mycket stor betydelse torde emellertid också varit att investeringsfonderna under senare år fått användas för sitt ändamål.

Investeringsfondernas användning

Första gången investeringsfonderna utnyttjades som sysselsättningspolitiskt medel var i samband med den konjunkturförsvagning som på allvar satte in 1958. I maj detta år beslöt arbetsmarknadsstyrelsen — som enligt då gällande regler hade beslutanderätten — att medge företagen rätt att ta i anspråk investeringsfonderna för rörelse (och enligt tidigare förordningar upplagda fonder för byggnader, inventarier och varulager). Dessa beslut fattades efter prövning från fall till fall. Principen var därvid att alla arbeten som föll inom ramen för de i lagstiftningen uppställda ändamålen borde bifallas om arbetena kunde påbörjas vid tidpunkter som var lämpliga från arbetsmarknadssynpunkt. Den praktiska tillämpningen av dessa principer resulterade i att bifall kunde ges till praktiskt

taget samtliga ansökningar som inkom. Den individuella behandlingen gav emellertid möjlighet att förbinda tillstånden med vissa villkor i syfte att optimera projektens arbetsmarknadseffekter ur konjunkturella och säsongmässiga synpunkter. I besluten föreskrevs dels senaste tidpunkt för arbetenas påbörjande, dels att arbetena skulle utföras efter tidsplaner som godkänts av respektive länsarbetsnämnd. Vidare skulle fondmedlen få tas i anspråk endast under viss tid, som beroende på objektets storlek och art fastställdes till ett, ett och ett halvt och i enstaka fall två år.

Tillståndsgivningen upphörde i september 1959 efter det att en förbättring i arbetsmarknadsläget hade kunnat skönjas. De tillämpade reglerna kom emellertid att medföra att investeringsfonder kunde användas för finansiering av investeringar som var under arbete långt in på 1960 (och i undantagsfall även 1961), dvs. under en tid då konjunkturen var på klart uppåtgående. Genom arbetsmarknadsstyrelsens beslut 1958—1959 medgavs 418 företag rätt att utnyttja investeringsfonder för rörelse för sammanlagt 695 miljoner kronor.

Utöver arbetsmarknadsstyrelsens beslut lämnade Kungl. Maj:t ett antal företag rätt att sammanlagt utnyttja högst 315 miljoner kronor enligt de speciella bestämmelser, som möjliggör att inte endast redan tillgängliga investeringsfonder utan även framtida avsättningar till dylika fonder får användas för vissa mer tidskrävande investeringar. Av dessa speciella beslut omfattade drygt 200 miljoner kronor framtida avsättningar.

I fråga om investeringsfond för skogsbruk gavs generellt tillstånd för företag att ta avsättningar i anspråk för kostnader som under tiden 15 juli 1958—30 juni 1960 lades ned för arbeten avsedda att främja skogsbruket. Någon särskild ansökan behövdes inte, utan det räckte med att dessa arbeten före igångsättandet anmäldes till vederbörande länsarbetsnämnd. Av de 54 miljoner kronor som beslutet omfattade kom ca 35 miljoner kronor att tas i anspråk 1958—1960.

Sammanlagt lämnades alltså under 1958 och 1959 av Kungl. Maj:t och arbetsmarknadsstyrelsen medgivanden att ta i anspråk investeringsfonder för ca 1 070 miljoner kronor. Det beräknas att ca 90 procent eller ca 950 miljoner kronor därav tagits i anspråk. Det kan anmärkas att de totala kostnaderna för hithörande investeringar varit större, eftersom fonderna i allmänhet inte räckt till för att täcka hela kostnaderna.

Mot bakgrunden av de speciella svårigheter som rådde eller riskerades komma att uppstå inom massa- och pappersindustrin under vintern 1961—1962 beslöt arbetsmarknadsstyrelsen i december 1961 att företag inom dessa branscher skulle få ta investeringsfonder i anspråk. En förutsättning var att de objekt för vilka fonderna skulle användas kunde ge sysselsättning åt arbetskraft som eljest skulle permitteras. Endast fem tillstånd för sammanlagt ca 1,5 miljoner kronor lämnades på grundval av detta principbeslut.

Andra gången som investeringsfonderna i större utsträckning användes i konjunkturstabiliserande syfte var under konjunkturavmattningen 1962—1963. Redan i början av 1962 anmodade arbetsmarknadsstyrelsen sina regionala organ, länsarbetsnämnderna, att kontakta företag med investeringsfonder i syfte att stimulera till förbättrad förhandsplanering av investeringarna. I

början av maj frisläpptes investeringsfonderna. Beslutet var dock begränsat till enbart husbyggnadsföretag.

I likhet med vad som skedde under föregående konjunkturavmattning gavs generellt tillstånd att använda investeringsfonder för skogsbruk. Det föreskrevs att kostnaderna skulle nedläggas under perioden september 1962—april 1963.

Beträffande rörelsefonderna var tillståndsgivningen formellt individuell efter ansökan från vederbörande företag. Tillstånd beviljades dock utan undantag alla projekt som uppfyllde vissa villkor, som var dikterade av lärdomarna från 1958—1959 och som syftade till att dels ernå en koncentration av byggnadsarbetena till vintern, dels hindra att beslut bands för en alltför lång tid om konjunkturen skulle förbättras. De viktigaste villkoren var att byggnadsarbetena skulle påbörjas före 1 november 1962 samt att kostnaderna skulle vara nedlagda före 1 maj 1963.

Vid detta tillfälle medgav Kungl. Maj:t inte några tillstånd för mera långsiktiga investeringar under en förlängd period.

Totalt beviljades 554 företag att använda investeringsfonder för projekt kostnadsberäknade till 1 120 miljoner kronor, motsvarande ett ianspråktagande av investeringsfondmedel med ca 670 miljoner kronor, dvs. av samma storlek som i fråga om de ordinarie fonderna 1958—1960. De tre storstadsregionerna svarade för ca 1/3 av byggnadskostnaderna, och en något mindre andel föll på Norrland.

På grund av verkstadsindustrins försämrade orderläge beslöts i november 1962 att investeringsfonder skulle få tas i anspråk även för investeringar i maskiner och andra för stadigvarande bruk avsedda inventarier — i fråga om fartyg även för reparationer. Förutsättningen var att beställningarna skulle ske före 1 maj 1963 samt att leveranserna skulle ske inom sådan tid att sysselsättningseffekterna skulle falla på 1963. Tillstånd lämnades att i detta syfte ta i anspråk investeringsfonder för sammanlagt drygt 400 miljoner kronor. Den helt övervägande delen därav avsåg leveranser från den svenska verkstadsindustrin; besluten innebar dock inte någon diskriminering mot beställningar som normalt sker i utlandet.

Arbetsmarknadsstyrelsen erhöll 1963 förordnande att besluta att medel som avsatts till investeringsfond skall få tas i anspråk för lokaliseringspolitiskt motiverade investeringar. Investeringarna skall ske inom Norrland med undantag av Gästrikland samt inom de västra delarna av Kopparbergs, Värmlands och Älvsborgs län. Maskiner och inventarier skall kontrakteras och byggnads- och anläggningsarbeten skall sättas i gång under tiden 1 juli 1963—30 juni 1965. T. o. m. maj 1964 hade av arbetsmarknadsstyrelsen dylika tillstånd lämnats för projekt med en sammanlagd kostnad av ca 170 miljoner kronor, varav ca 125 miljoner avsåg byggnader och ca 45 miljoner avsåg maskiner. Dessutom hade under samma tid av Kungl. Maj:t i lokaliseringspolitiskt syfte lämnats tillstånd för totalt ca 210 miljoner kronor, varav ca 150 miljoner för byggnader och ca 60 miljoner för maskiner.

Överväganden och förslag

Av ovan anförda uppgifter framgår att de investeringar för vilka fondmedel fick användas 1962—1963 utgjorde ca 1/4 av de totala industriinvesteringarna och drygt 1/10 av de totala privata investeringarna (exkl. bostäder). Även för den första frisläppningsperioden 1958—1959 registrerades andelar av

Tabell 8:1. Totala antalet arbetslösa (1 000-tal). Säsongrensade tal.

	Jan.	Febr.	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.
1957	25,5	25,7	28,5	28,5	30,1	30,8	28,0	26,3	28,4	29,0	28,9	34,6
1958	33,5	35,3	38,7	42,5	43,4	38,0	37,8	38,5	39,4	43,0	45,1	45,6
1959	41,1	37,4	31,7	33,4	34,9	36,8	37,5	36,6	35,3	32,3	29,1	25,0
1960	26,1	25,2	23,1	22,1	20,9	25,5	24,6	24,3	21,8	19,4	19,7	18,3
1961	19,9	20,5	17,3	19,0	19,1	19,8	20,6	21,2	20,1	20,3	19,9	18,9
1962	19,8	21,6	22,2	21,4	22,0	24,3	22,7	23,8	23,6	22,5	22,0	19,1
1963	31,9	25,5	22,7	21,6	19,8	21,9	22,7	23,3	22,3	21,1	19,8	17,5

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen. Säsongrensning enligt konjunkturinstitutet.

liknande storlek. Dessa uppgifter, som alltså visar att investeringsfonderna spelat en mycket betydande roll för investeringsfinansieringen under de aktuella perioderna, säger dock mycket litet om den effekt på sysselsättningen som uppnåtts. Underlaget för en bedömning av investeringsfonderna ur denna synvinkel är emellertid tyvärr begränsat. Den statistik som står till förfogande hänför sig egentligen endast till den s. k. reglerade byggnadsverksamheten, för vilken vissa uppgifter om de byggnadsarbeten som finansierats eller igångsatts med investeringsfondmedel insamlats, främst i samband med de allmänna inventeringarna. Nackdelen med inskränkningen hos uppgifterna till enbart byggnadsinvesteringar begränsas dock av det faktum att de under perioden maj 1958—september 1959 lämnade tillstånden till övervägande del avsåg just investeringar i byggnader och anläggningar. För sysselsättningseffekterna i samband med frisläppet 1962—1963 av investeringsfonder även för maskininvesteringar föreligger vissa beräkningar som gjorts inom arbetsmarknadsstyrelsen.

Ovannämnda statistik ger dessutom information endast om bruttoeffekter, dvs. någon rensning för sådana investeringar, som skulle ha kommit till stånd även investeringsfonderna förutan, går inte att göra. Beträffande fondfrisläppet 1962—1963 erbjuder dock en inom konjunkturinstitutet nyligen avslutad undersökning visst underlag för en bedömning även av nettoeffekten.

Investeringsfondspolitiken bör bedömas mot bakgrunden av konjunkturutvecklingen. Betraktas först perioden 1958—1960 kan det konstateras att tecken på en begynnande konjunkturavmattning kunde iakttas under loppet av 1957 bl. a. i form av viss stegring i arbetslösheten. Redan tidigt under 1958 hade antalet arbetslösa — enligt vad som framgår av de *säsongrensade* arbetslöshetstalen i tabell 8:1 — nått en nivå som var inemot dubbelt så hög som den som rådde i början av 1957. Av samma tabell framgår att arbetslösheten nådde sin högsta nivå i november—december 1958. Därefter inträdde en förbättring, som blev särskilt snabb mot slutet av 1959. Vid årsskiftet 1959/60 hade arbetslösheten ungefär nått den nivå, varifrån konjunkturförsämringen startade.

Mot denna bakgrund kan följande anföras beträffande investeringsfondspolitiken 1958—1959. Beslutet om att investeringsfonderna skulle få utnyttjas kom som nämnts i maj 1958. I november samma år var, som framgår av tabell 8:2, inom den s. k. reglerade byggnadsverksamheten 2 000 arbetare sys-

Tabell 8:2. Inom den reglerade byggnadsverksamheten pågående projekt, för vilka investeringsfond fått användas.

	Kostnad, milj. kr.			Antal sysselsatta		
	Enl. beslut av AMS	Enl. särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t	Totalt	Enl. beslut av AMS	Enl. särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t	Totalt
1958 nov.	172	—	172	2 000	—	2 000
1959 febr.	320	—	320	4 000	—	4 000
aug.	570	—	570	6 400	—	6 400
1960 febr.	553	37	590	6 300	400	6 700
aug.	494	156	650	4 900	1 100	6 000

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

selsatta vid byggnadsprojekt som helt eller delvis finansierades med investeringsfonder. I februari 1959 hade antalet inom denna sysselsättningskategori stigit till 4 000. Ökningen fortsatte även därefter. Det största antalet (6 700) noterades vid räkningen i februari 1960. Mellan februari och augusti 1960 inträffade en viss minskning, men ännu vid sistnämnda tidpunkt uppgick antalet sysselsatta vid ifrågavarande arbeten till 6 000.

I ovan angivna tal ingår projekt enligt Kungl. Maj:ts särskilda tillstånd för mera tidskrävande investeringar. Exkluderas dessa erhålls för enbart de projekt som igångsatts efter tillstånd av arbetsmarknadsstyrelsen en kulmination av antalet sysselsatta i augusti 1959 med 6 400 (tabell 2). I det närmaste lika stort antal registrerades också för februari 1960. I augusti 1960 hade antalet sjunkit till 4 900.

Beträffande dessa 4 900, som i augusti 1960 var sysselsatta vid arbeten som påbörjats efter beslut av arbetsmarknadsstyrelsen, konstateras i en inom arbetsmarknadsstyrelsen utarbetad PM att 2 980 arbetade vid projekt där tillgängliga fondmedel redan förbrukats eller där tidsfristen för fondmedlens användning överskridits. Dessa byggnadsföretag fullföljdes utan att kostnaderna kunde avskrivas med investeringsfonder. I arbeten, som täcktes av investeringsfonder som fick tas i anspråk enligt arbetsmarknadsstyrelsens beslut, sysselsattes vid denna tidpunkt 1 920 byggnadsarbetare.

Det är naturligtvis omöjligt att utan hjälp av ingående undersökningar med någon större grad av säkerhet uppskatta storleken av den nettoeffekt som frisläppandet av investeringsfonderna hade på sysselsättningen. Det är emellertid rimligt att anta att detta bidrog till den betydande ökning som framförallt industriinvesteringarna uppvisade 1958 och 1959 (13 respektive 7 procent) trots konjunkturdämpningen i övrigt. Utvecklingen blev i detta avseende långt gynnsammare i Sverige än i flertalet andra länder. Med i bedömningen bör också tas den stimulerande indirekta effekt som investeringsverksamheten med användande av fondmedel haft genom att öka efterfrågan på andra sektorers produkter. Investeringsfonderna får alltså anses ha visat sig vara ett verkningsfullt sysselsättningsstimulerande medel under här ifrågavarande konjunkturnedgång.

Detta omdöme om investeringsfondernas effektivitet utesluter emellertid

inte att viss kritik kan riktas mot handhavandet av detta ekonomisk-politiska instrument 1958—1959. Med utgångspunkt från redogörelsen för konjunkturförloppet kan det hävdas dels att beslutet att frisläppa investeringsfonderna kom alltför långt efter konjunkturomslaget, dels att mer betydande sysselsättningseffekt erhölls med alltför lång eftersläpning och dels att besluten om ianspråktagande av fonder också på ett sent stadium kom att bindas alltför långt fram i tiden. Även om en inte oväsentlig konjunkturstimulans erhölls under i vart fall något skede av konjunkturavmattningen kom dock en alltför stor del av sysselsättningseffekten att sammanfalla inte bara med konjunkturuppgången utan även med den därpå följande högkonjunkturen. Med investeringsfondsmedel finansierade arbeten kom härigenom att medverka till att skärpa efterfrågetrycket i samhällsekonomin sommarhalvåret 1960.

Vad speciellt beträffar de arbeten som kom till stånd efter beslut av Kungl Maj:t fr. o. m. hösten 1959 kan följande anföras. Dessa arbeten gav ett visst tillskott till sysselsättningen inom byggnads- och anläggningsverksamheten under vinterhalvåret 1959/60, vilket var önskvärt med tanke på rådande sysselsättningsläge. Den alldeles övervägande delen av sysselsättningseffekten av arbetena kom emellertid först därefter och har alltså praktiskt taget helt sammanfallit med den högkonjunktur, som följde på dämpningsperioden 1958—1959. Även om ifrågavarande investeringar bedömdes som angelägna från allmänt ekonomiska synpunkter, förelåg inte ett sådant läge, att de erfordrades med hänsyn till konjunktursituationen. Tecken på en konjunkturuppgång hade kunnat iakttagas redan våren 1959. Arbetsmarknadsutredningen finner det därför olämpligt, att arbeten för mer än 300 miljoner kronor frisläpptes hösten 1959. Arbeten av så långsiktig karaktär, som det här var fråga om, bör enligt utredningens mening släppas så snart som möjligt efter det att man kunnat konstatera att en konjunkturdämpning står för dörren. Endast om så sker skapas förutsättningar för att största möjliga del av arbetena skall komma till utförande under dämpningsskedet.

Andra gången investeringsfonderna frisläpptes i större omfattning var som ovan nämnts 1962—1963 i samband med då rådande tendenser till vikande sysselsättning. De första tecknen på partiell konjunkturförsvagning blev synliga på hösten 1961, då inkommande rapporter om försämrade exportutsikter för skogsprodukter varslade om att det förelåg viss risk för svårigheter inom skogsindustrin och därmed även inom skogsbruket. I början av 1962 tillkom att gjorda prognoser syntes tyda på konjunkturförsvagning inom byggnads- och anläggningsverksamheten under nästföljande vinter. I denna situation vidtogs en rad åtgärder, bland vilka frisläppandet av investeringsfonderna ingick som ett viktigt led. På grund av osäkerheten i fråga om konjunktursituationen uppsköts beslutet beträffande investeringsfonderna till i maj 1962. Som framgår av tabell 8: 3 kom de med fondmedel finansierade arbetena igång betydligt snabbare

Tabell 8:3. Inom den reglerade byggnadsverksamheten pågående projekt, för vilka investeringsfond fått användas.

	Kostnad milj. kr.	Antal sysselsatta
1962 aug.	280	1 300
nov.	870	8 200
1963 febr.	940	10 200
maj	820	8 200
aug.	670	5 700

denna gång jämfört med vad som var fallet 1958. I augusti 1962 var 1 300 arbetare sysselsatta i ifrågavarande arbeten inom den reglerade byggnadsverksamheten och redan i november samma år hade antalet stigit till 8 200 (i november 1958, alltså då en lika lång tid förflutit efter beslutet, var motsvarande tal 2 000). I februari 1963, dvs. vid en tidpunkt då de sammanlagda påfrestningarna på byggarbetsmarknaden av säsong- och konjunkturmässig samt väderleksbetingad natur kan beräknas ha varit mycket stora, hade antalet vuxit till 10 200. Därefter minskade under 1963 antalet i investeringsfondsarbeten sysselsatta till 8 200 i maj och 5 700 i augusti. Tendenser till en förnyad mer allmän konjunkturuppgång framträdde under våren 1963 och under sommarhalvåret ökade efterfrågan på arbetskraft starkt, främst från industrins och byggnadsverksamhetens sida.

De nyssnämnda sysselsättningstalen anger bruttoeffekten och inte nettoeffekten av investeringsfonderna. De omfattar nämligen inte bara sådana arbeten som tillkommit genom direkt inverkan av fondfrisläppet utan också projekt som skulle ha genomförts även om tillstånd att utnyttja investeringsfonderna inte hade lämnats. Inom konjunkturinstitutet har emellertid som redan nämnts nyligen avslutats en undersökning, baserad på en enkät till ett stort antal företag, som syftar till en uppskattning av nettoeffekten. Enligt denna undersökning skulle nettotillskottet ha utgjort betydligt mer än hälften av det totalantal som i tabell 3 finns upptaget för augusti och november 1962 samt februari 1963. Därefter synes enligt samma källa nettotillskottets andel ha sjunkit kraftigt och utgjorde ca $^1/_3$ i maj 1963 och endast ca $^1/_{10}$ i augusti samma år. Om man får tro konjunkturinstitutets undersökning skulle alltså den övervägande delen av byggnadsarbetena under våren och sommaren 1963 ha pågått även om investeringsfonderna inte varit frisläppta under föregående vinterhalvår. För mer detaljerade uppgifter och närmare definitioner beträffande undersökningen om investeringsfonderna hänvisas till den rapport från konjunkturinstitutet som avses bli publicerad under våren 1965.

Ovan anförda uppgifter ger enligt arbetsmarknadsutredningens mening vid handen, att de i vissa avseenden negativa erfarenheterna från 1958—1959 vid fondfrisläppet 1962 utnyttjats på sådant sätt att resultaten av investeringsfondspolitiken kunnat förbättras i väsentliga avseenden mellan de två användningstillfällena. Av särskilt värde har varit att effekten på sysselsättningen synes ha blivit dels snabbare dels bättre tidslokaliserad 1962—1963 än 1958—1959. Som lärdom för framtiden torde det vara av värde att konstatera att vad som sannolikt främst bidragit till det förbättrade resultatet i dessa avseenden var att 1962 års beslut om frisläppandet dels kom snabbare efter konjunkturomslaget än fallet var med 1958 års beslut, dels hade en relativt snävt tidsbegränsad giltighet. Tillstånd gavs bara för objekt som påbörjades före 1 november samma år och endast för den del av kostnaderna som kunde nedläggas före 1 maj 1963.

Av betydelse i sammanhanget har säkert också företagens förtidsplanering av investeringarna varit. Även om det är tydligt att en förbättring här kommit till stånd är det enligt utredningens mening av stor vikt att frågan ägnas ökad uppmärksamhet. Utredningen har i annat sammanhang yrkat på att planeringen i fråga om investeringsobjekt inom den offentliga sektorn skall drivas så långt att underlag finns

för infordrande av anbud. En liknande ordning vore i och för sig önskvärd också i fråga om projekt, som avses skola finansieras med investeringsfondmedel. Såvitt utredningen kunnat finna, måste emellertid en så långt gående, detaljerad planering för fondernas användning i många fall möta betydande svårigheter, bl. a. med hänsyn till att företagens investeringsplaner ständigt måste anpassas till marknadsförändringar och ny teknik. Utredningen har därför stannat för att man åtminstone i fråga om företag med mer eller mindre kontinuerlig investeringsverksamhet bör kunna inskränka kraven på planering till att gälla en planering i stort. Vilket eller vilka av i denna planering ingående objekt, som sedan aktualiseras i samband med fondernas frisläppande, bör rimligen bestämmas med utgångspunkt från då rådande läge.

Erfarenheterna från 1962 ger vid handen att vissa fördelar i planeringshänseende står att vinna genom att de lokala arbetsmarknadsorganen håller relativt nära kontakt med de företag som har investeringsfonder. Utredningen vill dock i detta sammanhang peka på de risker som i ett läge med tendenser till avmattning kan vara förbundna med att dessa tendenser skärps genom att investeringsbeslut uppskjuts i avvaktan på myndigheternas beslut om att investeringsfonder får tas i anspråk.

Helt allmänt kan konstateras att investeringsfonderna sannolikt på ett verksamt sätt bidrog till att hålla arbetslösheten nere på en oförändrad — eller i det närmaste oförändrad — nivå under avmattningsperioden 1962—1963 (se tabell 8: 1). Trots det i stort sett lyckade resultat under denna tid vill dock arbetsmarknadsutredningen — åtminstone från principiella synpunkter — peka på det dröjsmål med beslutet att frisläppa investeringsfonderna under första halvåret 1962 som uppstod på grund av osäkerheten om hur konjunkturen skulle utvecklas. Utredningen vill för sin del yrka på mindre restriktivitet i detta avseende än vad som iakttagits — främst 1958 men i viss mån även 1962. I sådana lägen bör enligt utredningens mening vissa risker kunna tagas. Snabbheten med åtgärderna är av avgörande betydelse, eftersom en avsevärd tid med nödvändighet förflyter innan effekt nås. Riskerna kan minskas genom att tillstånd i inledningsskedet ges i reducerad omfattning och genom att den 1962—1963 använda metoden med beslut som har begränsad giltighetstid vidareutvecklas.

Trots att minskningen av investeringsfondsbyggena under konjunkturuppgångsskedet gick snabbare 1963 än 1959 fanns dock även vid det senare tillfället problemet med kvardröjande effekter av tidigare vidtagna stimulansåtgärder. En viss förbättring i detta avseende torde främst stå att vinna genom en kombination av att beslut om frisläppning av fonder fattas i god tid under avmattningsskedet och genom nyssnämnda vidareutveckling av beslutstekniken. Med utgångspunkt från att avmattningsperioderna även i framtiden sannolikt blir kortvariga torde det vara realistiskt att räkna med att vissa effekter av tidigare fondfrisläpp kommer att göra sig gällande även under det begynnande konjunkturuppsvinget. Det får bli den allmänna ekonomiska politikens uppgift att med en kombination av olika medel bereda plats för ett färdigställande av de investeringar som igångsatts under den föregående konjunkturnedgången.

Investeringsfondssystemet har hittills huvudsakligen kommit till användning som ett generellt konjunkturutjämnande medel. År 1963 utvidgades

dock som ovan nämnts dess användningsområde i och med att det även togs i bruk som lokaliseringspolitiskt instrument främst i de norra delarna av landet.

Bortsett från att det inte kan anses stå i överensstämmelse med syftet med den nuvarande lagstiftningen om investeringsfonder för konjunkturutjämning, att med investeringsfondsmedel finansierade arbeten påbörjas och utföres mitt under en utpräglad högkonjunktur, löper man med en dylik användning av fonderna en uppenbar risk att förutsättningarna att få till stånd sådana arbeten under en lågkonjunktur allvarligt försämras i de delar av landet där behovet av investeringsstimulerande åtgärder erfarenhetsmässigt är särskilt framträdande under perioder med låg aktivitet i det ekonomiska livet. Enligt utredningens mening bör därför investeringsfondssystemet med den utformning som det för närvarande har förbehållas rent konjunkturpolitiska uppgifter. Utredningen får på grund härav föreslå, att det tidigare nämnda bemyndigandet för arbetsmarknadsstyrelsen att medge ianspråktagande av investeringsfonder för lokaliseringspolitiska ändamål inte förlänges, när det utlöper den 30 juni 1965.

APPENDIX TILL KAP. 8

Approximativ beräkning av skattemässiga förmåner i samband med användningen av investeringsfonder

En beräkning av de skattemässiga förmåner som investeringsfonderna erbjuder kan endast göras approximativt utifrån en rad schablonmässiga antaganden. I det följande utförs en sådan approximativ beräkning med utgångspunkt från en jämförelse mellan å ena sidan investeringar, som görs av ett företag med avsatt investeringsfond, och å andra sidan samma investeringar gjorda av ett företag utan investeringsfond.

De förmåner som företag med investeringsfond erhåller består dels av att de medel som insatts på spärrat konto i riksbanken frigörs utan att de behöver tas fram till beskattning (= omedelbar avskrivning), dels av att ett extra avdrag vid beskattningen motsvarande 10 procent av ianspråktagna fondmedel utgår. Företag utan investeringsfond kan å andra sidan avskriva investeringar under loppet av ett visst antal år (vilket naturligtvis inte är möjligt för förstnämnda företag, eftersom fullständig omedelbar avskrivning redan gjorts). I exemplet nedan jämförs det till nuläget diskonterade skattemässiga värdet av dessa framtida avskrivningar med de förmåner som erhålls i investeringsfondsfallet.

Tre typer av investeringar behandlas:

1) maskininvestering, vilken avskrivs under 5 år så snabbt som nuvarande regler tillåter (under de första två åren en årlig avskrivning med 30 procent av bokföringsvärdet och därefter en ackumulerad avskrivning med högst 20 procent per år);

2) en industribyggnad, som avskrivs med 5 procent per år under 20 år (denna avskrivningstid, som är den kortaste som tillämpas för byggnader, har tillåtits endast för vissa specialbyggnader);

3) en industribyggnad, som avskrivs enligt den normala regeln, nämligen med 3 procent per år under 33 år.

Vilken räntesats som skall användas för en diskontering till nuvärdet av de framtida avskrivningarna kan naturligtvis diskuteras. Här har en räntesats efter skatt på 4 procent tillämpats (vilket ungefär motsvarar 8 procent före skatt). Att en så pass hög räntesats använts motiveras av de risker som bl. a. består i osäkerheten om de framtida inkomsterna kommer att vara tillräckliga för att möjliggöra maximala avskrivningar.

Under förutsättning att kostnaden för den utförda investeringen i samtliga tre fall utgör 1 miljon kronor erhålls de nuvärden (i kronor räknat) för skatteförmånerna, som framgår av tablån på följande sida.

De i tablån registrerade beloppen har framkommit på följande sätt. Företaget med investeringsfond erhåller i samtliga tre fall följande förmåner:

dels 460 000 kronor (46 % av 1 milj. kr) genom återbetalning av i riksbanken insatta belopp (rad 1)

	Maskin (avskrivningstid 5 år)	Byggnad (avskrivningstid 20 år)	Byggnad (avskrivningstid 33 år)
Företag med investeringsfond:			
1. Frigörelse av i riksbanken insatta belopp	460 000	460 000	460 000
2. Nuvärdet av extra skatteavdrag	47 000	47 000	47 000
3. Summa	507 000	507 000	507 000
Företag utan investeringsfond:			
4. Nuvärdet av framtida avskrivningar	441 000	333 000	269 000
5. Rad 3 minus rad 4 (= nettovinst genom att använda investeringsfond)	66 000	174 000	238 000
6. Rad 5 uttryckt som procent av investeringsbeloppet (1 miljon kronor)	7 %	17 %	24 %

dels det extra skatteavdraget på 10 procent, som med en beskattning med 49 procent ger $0{,}49 \times 0{,}10 \times 1\,000\,000 =$ 49 000 kronor. Med hänsyn till att det dröjer med att beloppet får tillgodoräknas har beloppet diskonterats till nuvärdet $49\,000 : 1{,}04 = 47\,000$ kronor (rad 2).[1]

Företaget utan investeringsfond är i tablån representerat av till nuläget diskonterade värden av de skattevinster som uppstår genom de framtida avskrivningarna av investeringar på 1 miljon kronor. Skattevinsten förutsätts uppgå till $0{,}49 \times 1\,000\,000 = 490\,000$ kronor. Det diskonterade värdet av detta belopp, som varierar omvänt den använda räntesatsen och längden på avskrivningstiden, uppgår till följande på rad 4 upptagna belopp: för maskiner till $0{,}90 \times 490\,000 = 441\,000$ kronor; för byggnader med en 20-årig avskrivningstid till $0{,}679 \times 490\,000 = 333\,000$ kronor och för byggnader med en 33-årig avkastningstid till $0{,}549 \times 490\,000 = 269\,000$ kronor.

[1] I kalkylen har försummats den favör som företaget erhåller genom att det belopp som inbetalas till riksbanken är något mindre (46 procent) än vad som annars skulle ha erlagts i skatt (49 procent). Favören kan i föreliggande fall beräknas till $0{,}49 \times 1\,000\,000 - 0{,}46 \times 1\,000\,000 = 30\,000$ kronor.

KAPITEL 9

Variationer i de offentliga investeringarna

De offentliga investeringarnas storlek och sammansättning

Det är numera en allmänt vedertagen målsättning att statens och kommunernas utgiftspolitik skall motverka det enskilda näringslivets konjunktursvängningar. Kravet på konjunkturvariabilitet gäller utgifter för såväl konsumtions- som investeringsändamål. Tyngdpunkten ligger dock naturligt nog på investeringarna och det är dessa som är föremål för intresse i detta kapitel.

Innan en genomgång i det följande sker i fråga om erfarenheter och förslag beträffande variationer i de offentliga investeringarna skall först några uppgifter lämnas om dessa investeringars storlek, sammansättning och utveckling i stort.

De totala bruttoinvesteringarna (inkl. reparationer och underhåll) i Sverige uppgick, som framgår av tabell 9: 1, 1963 till omkring 28 miljarder kronor. Därav utgjordes något mindre än hälften eller 12 miljarder av investeringar i maskiner, transportmedel m. m. och något mer än hälften eller ca 16 miljarder av investeringar i byggnader och anläggningar.

Direkta möjligheter för staten att åstadkomma en konjunkturanpassad styrning föreligger först och främst beträffande investeringarna i den egna sektorn. Av de totala maskininvesteringarna svarade staten 1963 för drygt 3 miljarder, vilket är ca 1/4 av samtliga (se tabell 9: 1). I fråga om byggnader och anläggningar var statens andel något mindre eller ca 1/5 (knappt 3 miljarder). Till detta kommer emellertid — främst beträffande byggnadsinvesteringar — inte oväsentliga sektorer, som staten har möjlighet att mer eller mindre direkt påverka med olika medel.

En väsentlig del av det kommunala och enskilda byggandet sker sålunda

Tabell 9:1. De totala bruttoinvesteringarnas fördelning på olika sektorer 1963 (inkl. reparationer och underhåll)

	Byggnader m m		Maskiner m m		Samtliga	
	Miljarder kronor	Procent	Miljarder kronor	Procent	Miljarder kronor	Procent
Totalt	16,4	100	12,0	100	28,4	100
Därav:						
Bostäder	5,7	35	—	—	5,7	20
Privata (exkl. bostäder)	3,9	24	8,1	68	12,0	42
Varav: industri	2,0	12	4,4	37	6,4	23
Offentliga (exkl. bostäder)	6,9	42	3,8	32	10,7	38
Varav: statliga	2,9	18	3,2	27	6,1	22
kommunala	3,9	24	0,6	5	4,6	16

med statliga lån eller bidrag, vilket innebär att dess omfattning blir beroende av riksdagens och de statliga myndigheternas beslut. Den dominerande posten är härvidlag bostadsbyggandet som 1963 drog en kostnad (inkl. reparationer och underhåll) av 5,7 miljarder enligt vad tabell 9: 1 visar. Hit hör emellertid också skolor, vissa vägar och gator i städer och stadsliknande samhällen, vatten- och avloppsanläggningar, ålderdomshem, samlingslokaler, enskilda vägar, allmänna skyddsrum m. m. Tillsammantaget belöpte sig byggandet inom den statliga sektorn plus här nämnda områden 1963 till omkring 10 miljarder. Det betyder att av de totala byggnadsinvesteringarna kan ca $^6/_{10}$ beräknas vara i större eller mindre utsträckning möjliga att styra via sådana statliga beslut som står i samband med anslag, bidrag och lån via budgeten.

Beträffande maskininvesteringarna utanför den statliga sektorn förekommer däremot sådana direkta styrningsmöjligheter via bidrag och lån i endast mycket begränsad utsträckning.

De statliga maskin- och byggnadsinvesteringarnas fördelning på olika verk, myndigheter etc. framgår av tabell 9: 2. Av intresse att notera är att försvaret dominerar helt på maskinsidan med en andel 1963 som närmade sig 60 procent. De tyngst vägande områdena i fråga om investeringar i byggnader och anläggningar är affärsverken och vägarna, vilka tillsammans svarar för $^3/_4$ av de totala statliga byggnadsinvesteringarna.

Sammansättningen av de kommunala investeringarna finns återgiven i tabell 9: 3. Det finns skäl att fästa uppmärksamheten på de kommunala maskininvesteringarnas förhållandevis mycket ringa omfattning, drygt $^1/_2$ miljard 1963. De utgörs till en väsentlig del av utrustning till skolor och sjukhus.

Av det totala bostadsbyggandet 1963 på 5,7 miljarder svarade kommunerna enligt vad som framgår av tabell 9: 3 för 1,4 miljarder. Bostäderna utgjorde tillsammans med följdinvesteringarna i vägar och gator, vatten och avlopp m. m. ungefär hälften av de totala kommunala investeringarna. Tungt vägande poster i övrigt är skolor och kyrkor (1,1 miljarder 1963) samt sjukhus m. m. (1,0 miljard).

Som en bakgrund till den följande periodvisa genomgången finns i tabell 9: 4 införd en översiktlig sammanställ-

Tabell 9:2. De statliga bruttoinvesteringarnas fördelning på olika områden 1953 (inkl. reparationer och underhåll)

	Byggnader m m		Maskiner m m		Samtliga	
	Miljarder kronor	Procent	Miljarder kronor	Procent	Miljarder kronor	Procent
Totala statliga inv.	2,9	100	3,2	100	6,1	100
Därav:						
Statliga affärsverk	1,2	41	0,8	26	2,0	32
Varav: Televerket	0,5	16	0,3	9	0,8	12
SJ	0,3	12	0,3	11	0,7	11
Vattenfall	0,3	10	0,1	4	0,4	7
Övriga	0,1	3	0,1	2	0,1	2
Statliga AB	0,2	6	0,3	9	0,5	7
Vägar och gator	1,0	34	—	1	1,1	18
Övriga civila inv.	0,3	9	0,1	4	0,4	7
Försvaret	0,3	9	1,9	59	2,2	36

Tabell 9:3. De kommunala bruttoinvesteringarnas fördelning på olika områden 1963 (inkl. reparationer och underhåll)

	Byggnader m m		Maskiner m m		Samtliga	
	Miljarder kronor	Procent	Miljarder kronor	Procent	Miljarder kronor	Procent
Totala kommunala inv.	5,3	100	0,6	100	5,9	100
Därav:						
Bostäder	1,4	26	—	—	1,4	23
Vägar och gator	0,7	13	0,0	7	0,7	12
Vatten, avlopp m m	0,9	17	0,0	5	0,9	16
Skolor och kyrkor	0,9	17	0,2	25	1,1	18
Kraft och belysning	0,4	8	0,1	11	0,5	8
Samfärdsel	0,2	4	0,1	18	0,3	5
Sjukhus, förvaltning m m	0,8	15	0,2	34	1,0	17

ning av investeringsutvecklingen under hela den i detta kapitel studerade tidrymden 1955—63. De totala bruttoinvesteringarna ökade 1955—63 med i genomsnitt 5,0 procent/år. En snabbare utveckling hade främst de kommunala investeringarna (6,5 procent/år om bostadsbyggandet exkluderas) och långsammare i första hand statens investeringar (3,7 procent/år). I tabellen finns även medtagna uppgifter beträffande delperioderna 1955—60 och 1960—63.

De offentliga investeringarna 1957—1963. Utveckling och politik

Perioden 1957—1959. Som konstaterades i föregående kapitel kunde för den svenska ekonomins del tecken på en begynnande konjunkturavmattning iakttas under loppet av 1957 bl. a. i form av en viss stegring i arbetslösheten. Denna avmattning berörde även investeringssektorn. Enligt vad som framgår av de säsongrensade arbetslöshetstalen i tabell 8:1 (kapitel 8), nådde arbetslöshe-

Tabell 9:4. Bruttoinvesteringarnas volymmässiga utveckling 1955—63, sektorsvis (inkl. underhåll)

	Procentuell ökning					
	1955—63		1955—60		1960—63	
	Totalt	Per år	Totalt	Per år	Totalt	Per år
Sektor						
Kommunala exkl bostäder	66	6,5	21	3,9	37	10,9
Statliga	34	3,7	24	4,4	8	2,4
Privata exkl bostäder	51	5,3	34	6,0	13	4,1
Bostäder	45	4,8	21	3,8	20	6,3
Totala bruttoinvesteringar	48	5,0	27	4,9	16	5,1
Därav:						
Offentliga, totalt	48	5,0	23	4,2	20	6,3
Kommunala	66	6,6	22	4,0	37	11,1
Statliga	34	3,7	24	4,4	8	2,4
Privata, totalt	47	5,0	30	5,4	13	4,3

ten sin högsta nivå i november—december 1958. Därefter inträdde en förbättring, som blev särskilt snabb mot slutet av 1959. Vid årsskiftet 1959/60 hade arbetslösheten ungefär nått den nivå, varifrån konjunkturförsämringen startade.

Konjunkturnedgången föranledde en omläggning av statsmakternas ekonomiska politik i expansiv riktning. I syfte att stimulera investeringsverksamheten inom den privata sektorn vidtogs fr. o. m. första halvåret 1958 olika åtgärder, vilka hade sin tyngdpunkt i slopandet av investeringsavgiften samt frisläppandet av investeringsfonder och uppsamlade prisutjämningsmedel. Dessa stimulansåtgärder torde tillsammans med vissa andra samverkande faktorer ha medverkat till att stagnationen för de privata investeringarnas del bröts under 1958. Investeringsvolymen inom den privata sektorn (exkl. bostäder), som enligt vad som framgår av tabell 9: 5 var oförändrad mellan 1956 och 1957, ökade med 8 procent 1958 och 7 procent 1959. Enligt kapitel 8 erhölls en betydande sysselsättningseffekt av de frisläppta investeringsfonderna. En icke obetydlig eftersläpning kunde dock inte undvikas, med följd att sysselsättningsstimulansen delvis kom att sammanfalla med konjunkturuppgången 1959—60. För 1960 redovisas i tabell 9: 5 en ökning av de privata investeringarna (exkl. bostäder) med inte mindre än 12 procent.

Den ökning av de offentliga investeringarna som eftersträvades i samband med den 1957 inledda konjunkturavmattningen kom till stånd på olika vägar. Förutom att statsbudgeten allmänt tilläts expandera insattes åtgärder med direkt arbetsmarknadspolitisk motivering. De första åtgärderna vidtogs under andra halvåret 1957. Enligt vad som inhämtats från arbetsmarknadsstyrelsen fick länsarbetsnämnderna hösten 1957 medgivande att meddela igångsättnings-

Tabell 9:5. Bruttoinvesteringarnas utveckling 1955—63

	Procentuell volymförändring från föregående år							
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Totalt								
Samtliga inv.	4	3	6	8	4	7	5	4
Statliga	5	3	5	12	−3	−1	7	1
Kommunala, totalt	2	10	3	8	−2	6	12	15
Kommunala exkl bost	2	10	2	6	0	6	11	17
Privata, totalt	4	1	8	6	8	10	2	1
Privata exkl bost	4	0	8	7	12	11	1	1
Bostäder, totalt	5	4	7	6	−3	7	7	5
Byggnader och anläggningar								
Samtliga	4	4	7	10	1	7	5	7
Statliga	4	3	8	19	−5	3	−1	3
Kommunala, totalt	2	10	4	8	−2	5	14	16
Kommunala exkl bost	3	9	4	5	0	4	13	17
Privata, totalt	6	1	8	7	5	10	2	3
Privata exkl bost	6	−1	8	11	12	12	0	4
Bostäder, totalt	5	4	7	6	−3	7	7	5
Maskiner m m								
Samtliga	4	2	5	6	8	6	5	0
Statliga	6	4	2	6	0	−4	16	0
Kommunala	0	10	−6	14	−4	17	−1	11
Privata	3	1	7	5	12	10	2	0

tillstånd för flerfamiljshus i den utsträckning som tillgången på arbetskraft tillät. Detta kom dock inte att påverka bostadsbyggandets storlek 1957 i nämnvärd grad. Mer omfattande åtgärder för att bringa upp investeringsaktiviteten inom den offentliga sektorn vidtogs under 1958. Åtgärderna tog i första hand sikte på byggnads- och anläggningsinvesteringarna. Som närmare framgår av kapitel 10 utlades emellertid också vissa stödbeställningar i mindre omfattning till företag bl. a. inom verkstadsindustrin. Ökningen av investeringarna i byggnader och anläggningar eftersträvades dels genom en expansion av beredskapsarbetena, dels genom en utökning av det ordinarie byggandet inom statlig och statsunderstödd verksamhet. Inom det senare området spelade bostadsbyggandet den kvantitativt sett ledande rollen. Medelsramen för bostadsbyggandet under budgetåret 1957/58 höjdes sålunda i början av 1958 med 75 miljoner kronor, vilket möjliggjorde ett byggande av bostäder för 225 miljoner kronor. Genom förskott på medelsramen för budgetåret 1958/59 igångsattes under våren 1958 ca 3 000 lägenheter. En betydande igångsättning av bostäder kom också till stånd under hösten 1958 med påföljd att medelsramen i stor utsträckning hade förbrukats redan vid årsskiftet 1958/59. För att möjliggöra ökat byggande av allmänna samlingslokaler, pensionärshem, ålderdomshem och permanenta skolbyggnader för yrkesskoleväsendet vidgades våren 1958 utrymmet härför med nära 100 miljoner kronor. I syfte att få till stånd ytterligare sysselsättning inom vägbyggandet ökades vidare vägväsendets anslag med sammanlagt 43 miljoner kronor.

För att åstadkomma en omfattande igångsättning av bostäder våren 1959, vilket ansågs nödvändigt med hänsyn till sysselsättningsutsikterna inom byggnadsverksamheten vintern 1959/60, höjdes i början av 1959 medelsramen för budgetåret 1958/59 med 120 miljoner kronor, varigenom bostadsbyggnadsprogrammet för 1958/59 beräknades kunna öka med 8 000 lägenheter med en sammanlagd byggnadskostnad av i runt tal 360 miljoner kronor. Farhågor för sysselsättningen vintern 1959/60 föranledde också åtgärder för igångsättande av ytterligare statsbidragsberättigade arbeten inom skolväsendet för tillsammans 140 miljoner kronor. Igångsättningen av dessa arbeten kom dock av flera skäl att försenas med resultat att sysselsättningseffekten i stor utsträckning föll på 1960. För att få till stånd ökade investeringar inom vägbyggnadsområdet höjdes vidare investeringsramen för år 1959 med 25 miljoner kronor. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen fick därutöver ytterligare 15 miljoner kronor till sitt förfogande för statsbigradsgivning till vissa städer och samhällen. Slutligen möjliggjordes en ökning av byggandet av skogsbilvägar genom en uppräkning av det härför avsedda anslaget med 5 miljoner kronor.

För att erhålla en utgångspunkt för en översiktlig bedömning av den här diskuterade politiken har i tabell 9: 6 sammanförts uppgifter rörande utvecklingen av dels de statliga investeringarna, dels de väsentligaste av de genom statsbidrag och statslån styrda investeringarna. Dessa båda kategorier investeringar sammantagna benämns i det följande »de statliga och statligt styrda investeringarna». Av tabellen framgår att den allmänna avmattningen i investeringsaktiviteten 1957 i viss mån kom att beröra även de statliga investeringarna. Ökningen från 1956 inskränkte sig till endast 3 à 4 procent för både maskiner och byggnader (tabell 9: 6, raderna 1 och 2).

Det kan i sammanhanget påpekas, att

Tabell 9:6. De statliga och statligt styrda investeringarnas volymmässiga utveckling 1955—63

	Milj. kr 1963	Procentuell förändring från föregående år							
		1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
1. Statliga inv. i maskiner m m	3 200	6	4	2	6	0	- 4	16	- 1
2. Statliga inv. i byggnader m m (inkl. samtl. beredskapsarb)	3 000	4	3	8	19	— 5	3	— 2	3
Därav: Statliga inv. i byggnader m m (exkl. beredskapsarb)	2 500	3	2	2	12	- 5	10	- 1	- 6
Samtliga beredskapsarb	350[1]	65	40	150	64	- 8	- 37	- 3	97
3. Bostadsbyggande, totalt	5 700	5	4	7	6	- 3	7	7	5
4. Kommunala byggnadsinv. i skolor m m	900	- 2	10	3	5	- 1	0	18	19
5. Summa statliga och statligt styrda byggnadsinv. (2 + 3 + 4)	9 600	4	4	8	10	- 4	5	5	6
6. Totala statliga och statligt styrda inv. (1 + 5)	12 800	5	4	6	9	- 3	2	8	4

[1] Genomsnitt åren 1960—63.

den stora stegringen av de kommunala investeringarna 1957 (10 procent enligt tabell 9: 5) inte torde kunna tillskrivas konjunkturmotiverade åtgärder. Bakgrunden är i stället att söka i den kraftiga ökningen av kommunernas disponibla inkomster detta år.

För de statliga maskininvesteringarnas del fortsatte det relativt svaga läget även 1958, vilket avspeglar sig i att tillväxten från föregående år inskränkte sig till 2 procent. År 1959 följde sedan en uppgång med 6 procent (se tabell 9: 6). Man kan således konstatera att de statliga maskininvesteringarna under året 1956—59 hela tiden ökade men att ökningstakten kom att i huvudsak variera *med* konjunkturen under denna period för att sedan avbrytas vid högkonjunkturen 1960 och bytas i minskning 1961.

För de statliga och statligt styrda byggnads- och anläggningsinvesteringarnas del påskyndades däremot expansionen som en följd av de insatta åtgärderna under 1958 (tabell 9: 6, rad 5). Härtill bidrog i första hand bostadsbyggandet och beredskapsarbetena. För det ordinarie statliga byggandet kunde en mer betydande uppgång noteras först 1959 (12 procent enligt tabell 9: 6, Statliga inv. i byggnader m. m. exkl. beredskapsarbete). För den totala statliga och statligt styrda byggnadsverksamheten blev ökningen 8 procent år 1958 och 10 procent år 1959 mot 4 procent både 1956 och 1957.

Den områdesvisa utvecklingen av de statliga och kommunala investeringarna finns återgiven i tabellerna 9: 7, 9: 8 och 9: 9.

Beträffande den sysselsättningsmässiga effekten av de uppnådda konjunkturmotiverade variationerna i de statligt styrda byggnads- och anläggningsinvesteringarna finns vissa uppgifter att tillgå. Av kapitel 11 framgår att antalet i beredskapsarbeten sysselsatta i run-

Tabell 9:7. De statliga bruttoinvesteringarnas utveckling, områdesvis. Byggnader och anläggningar.

	Procentuell volymförändring från föregående år							
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Statliga affärsverk	4	5	6	15	- 7	5	- 7	- 5
varav: Televerket	2	- 7	21	8	1	9	12	- 1
SJ	6	8	-11	15	- 6	5	-15	- 6
Vattenfall	3	13	10	22	-11	5	-20	-13
Övriga	2	1	18	16	-17	-6	1	3
Statliga AB	16	- 8	49	17	-10	1	14	1
Vägar, gator	5	7	9	29	- 2	-7	- 3	17
Övriga civila	-1	7	13	8	- 4	15	7	13
Militära	3	-11	- 9	12	-10	26	22	-13
Totalt	4	3	8	19	- 5	3	- 1	3

Tabell 9:8. De statliga bruttoinvesteringarnas utveckling, områdesvis. Maskiner m. m.

	Procentuell volymförändring från föregående år							
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Statliga affärsverk	3	5	2	10	- 8	3	0	1
varav: Televerket	8	-3	8	31	-20	- 2	24	12
SJ	0	6	- 3	-7	2	5	- 8	- 3
Vattenfall	1	14	9	20	-14	5	-20	-11
Övriga	30	4	-11	29	0	10	38	6
Statliga AB	50	-3	2	5	27	-16	35	-12
Vägar, gator	2	5	12	4	- 9	5	19	28
Övriga civila	-4	91	-30	18	- 2	24	17	5
Militära	4	1	4	4	1	- 7	22	0
Totalt	6	4	2	6	0	- 4	16	- 1

Tabell 9:9. De totala kommunala bruttoinvesteringarnas utveckling, områdesvis

	Procentuell volymförändring från föregående år							
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Bostäder	-1	12	4	16	-8	6	16	12
Kraftverk	- 3	11	4	-3	7	9	11	7
Samfärdsel	1	2	-17	-12	11	5	14	10
Sjukvård, förvaltning m m	3	8	4	13	-4	0	7	19
Skolor, kyrkor	-1	9	3	7	-2	2	15	20
Vägar, gator	9	10	3	13	1	17	8	15
Vatten, avlopp m m	5	15	8	4	-3	7	12	21
Totalt	2	10	3	8	-2	6	12	15

da tal uppgick till 3 000 vintern 1956/57, 4 200 vintern 1957/58, 10 000 vintern 1958/59 och 11 400 vintern 1959/60. Åtgärder för att öka bostadsbyggandet och det ordinarie offentliga byggandet gav en sysselsättningseffekt, som enligt arbetsmarknadsstyrelsens beräkningar uppgick till 500 man vintern 1957/58, 8 000 vintern 1958/59 och 1 200 vintern 1959/60.

Perioden 1960—1961. Efter ett omslag i konjunkturen under 1959 följde ett uppsving som 1960 övergick i en fullt utbildad högkonjunktur med tendenser till inflatoriska överslag inom vissa sektorer. Ett väsentligt drag i konjunkturbilden var den mycket kraftiga ökningen av investeringsaktiviteten inom det privata näringslivet. Denna typ av högkonjunktur bestod obruten till över sommaren 1961.

Med anledning av konjunkturomslaget 1959 vidtogs en omläggning av den ekonomiska politiken, som innebar en åtstramning av både penning- och budgetpolitiken. Den viktigaste budgetpolitiska åtgärden var att den allmänna varuskatten infördes från årsskiftet 1959/60. Även beträffande de statligt styrda investeringarna inleddes en anpassning till det förändrade konjunkturläget. Sålunda avvecklades, som närmare framgår av kapitel 11, beredskapsarbetena i snabb takt under våren och sommaren 1960. För den reglerade byggnadsverksamhetens del iakttogs en viss restriktivitet under hösten 1959. Mot bakgrunden av sysselsättningsutsikterna för byggnadsområdet beviljades dock igångsättningstillstånd för nya projekt i relativt stor omfattning. Enligt planerna skulle däremot restriktivitet med tillståndsgivningen iakttas under vintermånaderna. Direktiv härom utgick till länsarbetsnämnderna, men bl. a. på grund av svårigheter att få till stånd en snabb omställning i handlandet kunde den eftersträvade restriktiviteten effektueras först efter en viss fördröjning. Enligt anvisningarna till länsarbetsnämnderna skulle särskilt sträng återhållsamhet iakttas med igångsättningstillstånd för byggnader som skulle komma att kräva sin största arbetskraftsanvändning under sommaren 1960.

Inför sommarhalvåret 1960 bedömdes risk föreligga för att kombinationen av konjunkturuppgång och säsongmässig forcering skulle hota jämvikten på byggnadsarbetsmarknaden. I detta läge insattes utöver redan nämnda åtgärder särskilda aktioner. Dessa syftade till att hålla tillbaka efterfrågan på arbetskraft till speciellt de statliga byggnads- och anläggningsföretagen under sommarmånaderna 1960 till förmån för ett ökat byggande under vintern 1960/61. Med omedelbar verkan utfärdades i slutet av april 1960 genom cirkulär till samtliga statsmyndigheter förbud mot *dels* att igångsätta husbyggnadsföretag under tiden fram till den 30 september 1960, *dels* att utöka personalen vid byggnads- och anläggningsarbeten under tiden fram till den 31 oktober 1960 (SFS 1960: 90 och 91). Myndigheternas planer för arbetskraftsanvändningen samt önskemålen om dispenser skulle underställas Kungl. Maj:t. Behövliga utökningar av arbetsstyrkan på ett håll skulle i första hand ske genom minskningar vid andra arbeten inom myndighetens arbetsområde.

Inom den reglerade byggnadsverksamheten inskränktes igångsättningstillstånden starkt under andra kvartalet 1960, särskilt med avseende på byggnader med relativt kort varaktighet. Ett starkare pådrag skedde därefter under tredje och fjärde kvartalen.

På regeringens hemställan utfärdade de tre kommunförbunden, Industriförbundet, Byggnadsindustriförbundet m. fl. till sina medlemmar rekommenda-

tioner i samma riktning. Närmast genom länsarbetsnämndernas försorg och i anslutning till de centrala rekommendationerna aktiverades på ett stort antal orter de redan tidigare existerande s. k. samarbetsdelegationerna för att i samförstånd med vederbörande arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt kommunala och enskilda byggherrar genomföra frivilliga begränsningar i byggnads- och anläggningsverksamheten i den mån detta motiverades av de lokala förhållandena.

Även under sommarhalvåret 1961 vidtogs liknande åtgärder (SFS 1961: 29). Aktionen insattes dock denna gång redan i början av mars. Den utvidgades dessutom på så sätt att de statliga myndigheterna uppmanades att — i de fall som de var beställare hos ansträngda industriföretag — då så var möjligt på eget initiativ förlägga leveransen till en ur sysselsättningssynpunkt lämplig tidpunkt (SFS 1961: 30).

I samband med arbetskraftsbegränsningen inom den statliga byggnadsverksamheten sommarhalvåren 1960 och 1961 föreskrevs att månatlig statistik skulle insändas till respektive departement över antalet kollektivanställda arbetare hos myndigheterna och deras entreprenörer. Härigenom är det möjligt att i någon mån bedöma resultaten av de utfärdade bestämmelserna. Arbetsstyrkan vid berörda projekt uppgick i utgångsläget den 30 april 1960 till något över 39 000 man. Enligt verkens (ursprungliga) planer skulle sysselsättningen om inga restriktioner förelegat under hela sommaren 1960 ha legat över denna nivå med ett maximiantal på 42 150 under juli (en ökning av 3 100 från utgångsläget i april). Enligt verkens förslag till reduceringar i enlighet med cirkulären angavs maximiantalet i juli till 41 150. Genom avslag på vissa dispensansökningar angavs det av Kungl. Maj:t föreskrivna maximiantalet till 40 550. Efter denna nedskärning skulle ökningen från april till juli inskränka sig till 1 500. Den faktiska sysselsättningen visade sig emellertid bli ytterligare begränsad. Antalet sysselsatta hade nämligen i juni—juli stigit med endast något hundratal utöver utgångsnivån i april, vilket innebär att verkens ursprungliga planer vid denna tidpunkt underskreds med omkring 3 000. En minskning från juli till september var förutsedd, men dess omfattning blev större än enligt planerna.

Enligt verkens beräkningar för 1961 skulle sysselsättningen detta år nå sin höjdpunkt under maj och juni med drygt 41 600 man. Under övriga sommarmånader väntades antalet vara ca 1 000 mindre. Kungl. Maj:t företog endast smärre reduceringar av planerna (200—500 man). Liksom under 1960 understeg den faktiska sysselsättningen både verkens planer och föreskrivna maximital. Utfallet låg i genomsnitt närmare 1 600 under maximiantalet och närmare 1 900 under verkens planer.

De presenterade uppgifterna erbjuder inte något entydigt underlag för en bedömning av den statliga arbetskraftsbegränsningen 1960 och 1961. Det antal varmed den planerade sysselsättningen underskreds kan naturligtvis inte utan vidare tas som mått på en uppnådd begränsning i den statliga efterfrågan på arbetskraft. Man får t. ex. inte förringa de svårigheter som myndigheterna haft när det gällt att exakt beräkna arbetskraftsåtgången för den planerade investeringsvolymen. Vidare torde en del oförutsedda faktorer, vilka skulle ha gjort sig gällande även de särskilda ingripandena förutan, ha medverkat till en begränsning av arbetsstyrkan. Även om något exakt mått inte kan erhållas tyder dock bl. a. den omständigheten att nedgången i antalet sysselsatta vid

de statliga byggnads- och anläggningsarbetena var större 1960 och 1961 än följande år på att de vidtagna åtgärderna haft viss effekt.

Den samlade effekten av nu berörda åtgärder blev som framgår av tabell 9: 6, rad 6, att ökningen av de totala statliga och statligt styrda investeringarna, som hade varit betydande både 1958 och 1959, upphörde under 1960 och i stället förbyttes i en viss nedgång (3 procent). De statliga maskininvesteringarna låg kvar på oförändrad nivå, medan samtliga övriga huvudgrupper i tabell 9: 6 uppvisade minskningar. Det kan vara värt att notera att inom statens egen byggnadsverksamhet minskade de ordinarie investeringarna och beredskapsarbetena i ungefär samma takt, vilket innebär att de statliga beredskapsarbetena fortsatte att spela en stor roll ännu 1960. Bostadsbyggandets volym nedgick med 3 procent.

Från 1960 till 1961 begränsades ökningen av de totala statliga och statligt styrda investeringarna till 2 procent.

Perioden 1962—1963. De första tecknen på en ny konjunkturförsvagning blev synliga på hösten 1961, då inkommande rapporter om försämrade exportutsikter för skogsprodukterna varslade om kommande svårigheter inom skogsindustrin och därmed även inom skogsbruket. I början av 1962 tillkom att gjorda prognoser pekade på konjunkturförsvagning inom byggnads- och anläggningsverksamheten under vintern 1962/63. Samtidigt som läget förbättrades för skogsindustrins del under hösten 1962, sjönk orderingången inom stora delar av verkstadsindustrin så pass kraftigt, att arbetslöshetsrisker ansågs föreligga. Sedan konjunkturdämpningarna inom i tur och ordning skogsindustrin, byggnadsverksamheten och verkstadsindustrin avlöst varandra, framträdde tendenser till en förnyad mer allmän konjunkturuppgång under våren 1963. Under den följande sommaren ökade efterfrågan på arbetskraft starkt, främst från industrins och byggnadsverksamhetens sida.

För att motverka nedgångstendenserna inom byggnads- och anläggninsverksamheten vidtogs åtgärder som gick efter flera huvudlinjer. I syfte att uppnå en direkt stimulans av de privata investeringarna frisläpptes, som framgår av kapitel 8, i början av maj 1962 investeringsfonderna för sådana husbyggnadsprojekt som påbörjades före 1 november samma år. Därutöver eftersträvades en ökning av de statligt styrda byggnads- och anläggningsinvesteringarna. För bostadsbyggandets del skedde fr. o. m. andra kvartalet 1962 ett generellt frisläppande i så måtto, att begränsningarna i låneramsbeloppen upphävdes för alla byggen som igångsattes före 1 november 1962. Det kan beräknas, att man därigenom uppnådde en igångsättning som var ca 10 000 lägenheter större än året innan. De myndigheter, som ansvarar för den ordinarie offentliga byggnadsverksamheten, anmanades under våren 1962 att påskynda igångsättningen av byggen, speciellt skolor och sjukhus, som bekostades med anslag på 1962/63 års budget. Slutligen ökades beredskapsarbetena kraftigt jämfört med året innan, så att i februari 1963 15 000 personer sysselsattes.

Avmattningen inom verkstadsindustrin mot slutet av 1962 föranledde, att investeringsfondernas användningsområde i november 1962 utökades till att omfatta även investeringar i maskiner och vissa inventarier. Vidare anmodade Kungl. Maj:t i januari 1963 berörda myndigheter att — när det gällde upphandling hos den svenska verkstadsindustrin — *dels* påskynda sina beställningar inom ramen för de anslag, som anvisats för budgetåret 1962/63 och som

Tabell 9:10. Arbetslöshetsprocenten i byggnadsarbetarnas erkända arbetslöshetskassor åren 1956—63

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Jan	8,6	9,4	13,0	11,8	8,7	7,3	8,0	17,9
Febr	16,9	9,1	12,7	9,6	8,4	7,8	8,9	9,7
Mars	9,2	9,8	12,5	6,9	6,6	5,6	8,7	6,8
April	7,5	10,5	13,0	8,1	6,4	5,9	7,2	5,0
Maj	4,3	7,5	8,2	6,1	3,6	3,5	4,0	2,8
Juni	1,9	4,8	3,7	3,4	2,3	2,0	2,3	1,6
Juli	0,9	1,9	2,3	2,2	1,4	1,3	1,1	0,9
Aug	1,4	2,8	2,9	3,3	2,1	2,2	2,0	1,6
Sept	1,6	3,2	2,9	3,1	2,0	2,2	2,0	1,7
Okt	2,1	3,6	3,6	3,4	2,1	2,5	2,2	1,8
Nov	3,8	4,8	5,2	4,0	3,1	3,4	2,9	2,5
Dec	6,5	9,3	9,1	5,4	4,5	5,1	3,9	3,7
Årsmedeltal	5,4	6,4	7,4	5,6	4,3	4,1	4,4	4,7

äskats för 1963/64, *dels* i den utsträckning som medel fanns disponibla utlägga de merbeställningar som befanns lämpliga. Slutligen beviljades fr. o. m. februari 1963 kommuner, landsting och kommunala bolag statsbidrag med högst 20 procent av inköpssumman vid beställningar hos verkstadsindustrin i sysselsättningsfrämjande syfte. Närmare detaljer angående dessa statliga och kommunala industribeställningar återfinns i kapitel 10.

Effekten av de insatta åtgärderna kan avläsas i tabell 9: 6. De totala statliga och statligt styrda investeringarna ökade med 8 procent 1962 och med 4 procent 1963.

Överväganden och förslag

Som inledningsvis konstaterades är det numera en allmänt vedertagen målsättning att statens utgiftspolitik skall motverka det enskilda näringslivets konjunktursvängningar. Kravet på konjunkturvariabilitet gäller i första hand investeringsutgifterna. Betingelserna för en aktiv konjunkturpolitik inom detta område synes också vara för handen i så måtto, att ett relativt omfattande administrativt och finansiellt svängrum redan nu finns inom ramen för den ordinarie statsbudgeten samt systemet med beredskapsstat och därtill knuten finansfullmakt.

Beträffande det sätt på vilka dessa möjligheter till konjunkturanpassning utnyttjats vill utredningen med utgångspunkt från redogörelsen i det föregående anföra följande. Den expansion, som åstadkoms av de statliga och statligt styrda investeringarna under konjunkturnedgången 1957—59, var av inte obetydlig omfattning. Härigenom erhölls utan tvivel en betydande konjunkturstimulans under en väsentlig del av detta avmattningsskede inom den svenska ekonomin. En ökad arbetslöshet, främst inom byggnadsverksamheten, där ökningen utöver 1956 års nivå var 1 procentenhet 1957 och ytterligare 1 procentenhet 1958 (se tabell 9: 10), kunde dock inte undvikas. Detta visar enligt utredningens mening, att ökningen av de statliga och statligt styrda investeringarna var otillräcklig för att motsvara sysselsättningslägets krav vid denna tid. År 1959 visade å andra sidan en snabb återgång till 1956 års arbetslöshetsnivå inom byggfacken, följd av ytterligare ca 1 procentenhets nedgång år 1960.

Under avmattningsskedet 1962—63 var däremot insatsens styrka bättre avvägd, vilket visas av att arbetslösheten totalt sett kunde hållas nere på en oförändrad eller i det närmaste oförändrad nivå (se tabell 8: 1, kapitel 8). Vad speciellt arbetslösheten inom byggnadsbranschen beträffar steg den som framgår av tabell 9: 10 något över föregående års nivå under första halvåret 1962. Från och med mitten av året sjönk den emellertid ånyo under denna nivå i samband med det stora byggpådraget. Uppgången i arbetslöshetstalen i början av 1963 torde till väsentlig del ha orsakats av den ogynnsamma väderleken.

De brister, som vidlått den förda politiken under de senaste konjunkturcyklerna, har enligt utredningens mening främst kommit till synes i svårigheterna att vid alla tillfällen uppnå tillräcklig *snabbhet* vid variationerna av de statliga och statligt styrda investeringsutgifterna. Erfarenheterna visar, att det är av fundamental betydelse att de företag som skall igångsättas i sysselsättningsstödjande syfte utförs vid rätt tidpunkt. Mot bakgrunden av att avmattningsperioderna synes tendera att bli kortvariga kan en försening på endast några månader innebära, att en insatt åtgärd blir verkningslös eller i vissa fall direkt olämplig på grund av att dess verkan infaller under nästa konjunkturfas.

Utredningen vill här särskilt peka på de förseningar, som bostadsbyggandets forcering under de senaste konjunkturavmattningarna varit utsatt för. Allt för stor del av sysselsättningseffekten har på så vis kommit att sammanfalla med den påföljande konjunkturuppgången både 1960 och 1963, vilket bidragit till att skärpa tendenserna till överansträngning av byggnadsarbetsmarknaden.

Enligt utredningens mening bör därför osäkerhet om den kommande utvecklingen vara nog för att vidtaga åtgärder i syfte att öka de ordinarie offentliga investeringarna. Skulle sedermera framkomma tecken på överansträngning av resurserna kan detta korrigeras bl. a. genom arbetskraftsbegränsningar inom den statliga sektorn av det slag som praktiserades sommarhalvåret 1960 och 1961.

Till en del sammanhänger förseningarna med svårigheterna att förutsäga konjunkturutvecklingen, och utredningen vill även i detta sammanhang betona vikten av en förbättrad konjunkturbedömning. Det ligger emellertid i sakens natur, att beslut om konjunkturpolitiskt betingade åtgärder måste fattas och genomföras med kort varsel. Detta förutsätter en noggrann planering från myndigheternas sida av byggnads- och anläggningsverksamheten. Denna planering måste inriktas på en rörlighet i båda riktningarna, dvs. planeringen skall medge att byggandet skall kunna både öka och minska. Beträffande utredningens förslag i dessa avseenden hänvisas till kapitel 18.

I fråga om startberedskapen för de arbetsobjekt, vilka ingår i det av arbetsmarknadsstyrelsen en gång per år upprättade förslaget till investeringsreserv, som ligger till grund för antagandet av allmän beredskapsstat, gäller att arbetena skall kunna igångsättas inom fyra månader. Beträffande husbyggnadsföretag är dock tiden utsträckt till sex—nio månader. Det är emellertid klart att så långa igångsättningstider inte är tillfredsställande. Arbetsmarknadsstyrelsen har därför i samband med avgivandet av förslag till investeringsreserv för budgetåret 1961/62, yrkat på att planering och projektering skall drivas så långt att underlag finns för infordrande av anbud. En sådan ordning skulle innebära att möjligheterna att snabbt

få i gång arbete skulle väsentligt förbättras. Utredningen vill därför kraftigt stödja arbetsmarknadsstyrelsens förslag härom.

Ansvaret för planeringen av i investeringsreserven ingående arbetsobjekt åvilar respektive huvudmän. Det är naturligt att dessa i första hand koncentrerar tillgängliga planeringsresurser på arbeten, som är nära förestående, allra helst som planeringsresurserna är knappa. Huvudmännen för arbetsobjekten känner inte och kan rimligtvis heller inte känna ansvar för upprätthållande av en hög arbetslöshetsberedskap. Detta ansvar har därför tillagts arbetsmarknadsstyrelsen, som enligt den för styrelsen gällande instruktionen har att leda statlig och statsunderstödd planläggningsverksamhet för åtgärder till motverkande av arbetslöshet. Erfarenheterna från åren 1957—63 visar enligt utredningen att denna verksamhet behöver effektiviseras. Sättet för åstadkommande av en sådan effektivisering diskuteras i kapitel 18.

Finansieringsfrågans ordnande har erfarenhetsmässigt inte lagt hinder i vägen för variationer av de statliga investeringarna. På den kommunala sidan har däremot finansieringsfrågan i viss utsträckning visat sig försvåra en konjunkturanpassning av investeringarna.

I fråga om kommuner med sysselsättningssvårigheter och med arbetsobjekt så väl förberedda, att de kan startas utan lång tidsutdräkt, skulle finansieringen sannolikt underlättas genom att fordringar på staten för tidigare utförda statsbidragsberättigade arbeten reglerades omedelbart och i förekommande fall med frångående av gällande turordning mellan de fordringsägande kommunerna. Det är emellertid klart, att en sådan väg erbjuder endast begränsad framkomlighet, om inte de verk och myndigheter, på vilka det ankommer att svara för utbetalning av statsbidrag, vid en nedgång i konjunkturen får större anslag till sitt förfogande för detta ändamål. Särskilt angeläget synes detta vara i fråga om väg- och vattenbyggnadsverket, på vilket kommunerna sedan lång tid tillbaka har betydande statsbidragsfordringar för utförda vatten- och avloppsledningsarbeten.

Även andra vägar torde emellertid behöva prövas. Utredningen ifrågasätter t. ex. om man inte i samband med svårigheter att under en avmattning i konjunkturerna finansiera från arbetsmarknadssynpunkt angelägna investeringsobjekt borde underlätta för kommunerna att upptaga erforderliga lån. Så skedde i viss utsträckning under de senaste konjunkturavmattningarna genom medverkan från riksbanken. Sådan medverkan från riksbankens sida kan i enstaka fall också vara motiverad under en högkonjunktur, om penningpolitiken hålles så stram, att det på en del punkter uppstår svårigheter att förbereda eller starta arbeten, som erfordras för en önskvärd utjämning på arbetsmarknaden. Särskilt kan detta bli fallet i situationer då läget på arbetsmarknaden karakteriseras av betydande skillnader mellan olika delar av landet. Riksbanken bör i sådana fall efter framställning från arbetsmarknadsstyrelsen kunna lämna berörda banker medgivande att hålla vissa krediter utanför beräkningen när det gäller lånetak eller andra kreditbegränsningar.

De kommunala investeringarna har en viss benägenhet att variera med kommunernas disponibla inkomster. Det är uppenbart, att en sådan variation inte alltid sammanfaller med intresset av att de offentliga investeringarna varierar mot konjunkturerna. Stabiliseringsutredningen har i sitt år 1961 avlämnade betänkande (SOU 1961: 42) varit inne på tanken, att procentsatsen

för de statliga bidragen till kommunerna borde höjas i en lågkonjunktur, för att kommunerna därmed skulle få ett direkt ekonomiskt intresse av att förlägga sådana investeringar, som kan uppskjutas, till lågkonjunkturperioder. Även om det enligt arbetsmarknadsutredningens mening kan vara osäkert om så särdeles mycket är att vinna härigenom — statsbidrag utgår endast till en begränsad del av de kommunala investeringarna — torde dock det av stabiliseringsutredningen antydda systemet vara väl värt att pröva.

KAPITEL 10

Industribeställningar

Inledande redogörelse

Det svenska näringslivet är i betydande utsträckning inriktat på export. Förändringar i avsättningen på utländska marknader får därför ganska snart återverkningar på produktion och sysselsättning här hemma, i första hand inom exportindustrin. Från exportindustrin sprider sig sedan — om inga motåtgärder sätts in — verkningarna via ändringar i efterfrågan på varor och tjänster och via ändringar i investeringarna mer eller mindre snabbt till andra delar av näringslivet. En från början tämligen ringa förändring i efterfrågan på exportindustrins produkter kan härigenom efter hand medföra återverkningar på produktion och sysselsättning inom stora delar av det svenska näringslivet.

Förändringar i efterfrågan på våra exportprodukter kan mötas med åtgärder av olika slag. Gemensamt för dem alla är, att de syftar till att på ett eller annat sätt upphäva de balansrubbningar, som utifrån kommande efterfrågeförändringar givit upphov till. Det kan röra sig om att vid minskad efterfrågan utomlands öka efterfrågan här hemma eller att vid en kraftigt ökad export hålla igen på den inhemska förbrukningen av varor och tjänster. Vad som här i främsta rummet intresserar, är det fall då behov uppstår att kompensera en minskad efterfrågan utifrån genom ökning av efterfrågan här hemma.

De medel som hittills i huvudsak kommit till användning då det gällt att bringa upp efterfrågan inom landet har varit ökade statliga investeringar samt stimulans till ökade kommunala och privata investeringar. Den ökade investeringsverksamheten har framför allt inriktats på byggnader och anläggningar samt härför erforderliga maskiner och annan utrustning. Ett ensidigt inriktande av de sysselsättningsskapande åtgärderna på ökade investeringar i byggnader och anläggningar kan emellertid erfarenhetsmässigt ge upphov till besvärliga flaskhalsar inom byggnads- och anläggningsverksamheten. Det är också tydligt, att man i en situation med minskad produktion och vikande sysselsättning inom exportindustrin inte kommer till rätta med svårigheterna där enbart genom sådana investeringar. En del av exportindustrin kan sannolikt räkna med att få leverera maskiner och annan utrustning vid ökad byggnads- och anläggningsverksamhet, men dels berörs härav bara en del av industrin, dels torde dessa leveranser endast delvis uppväga orderbortfallet från utlandet. Produktionsresurserna inom exportindustrin kommer därför inte att kunna helt utnyttjas. Härtill skall läggas den samhällsekonomiska förlust som uppkommer därigenom, att den från exportindustrin till andra områden överförda arbetskraften tilldelas arbetsuppgifter, för vilka den inte har yrkesskicklighet och på vilka den först efter någon tid kan utföra en tillfredsställande arbetsprestation. När arbetskraften så småningom vant sig vid de nya arbetsuppgifterna och ökat sin presta-

tionsförmåga har konjunkturläget kanske förändrats, så att det är dags att gå tillbaka till det förutvarande arbetet. Man har därför uppmärksammat alternativet att möta en reducerad efterfrågan på t. ex. exportindustrins produkter med utläggning av i första hand statliga men också kommunala och privata beställningar för att därmed stödja produktion och sysselsättning. Även utläggande av sådana beställningar till andra delar av industrin och i andra situationer än vid en av förändringar i konjunkturen föranledd nedgång i efterfrågan har varit föremål för uppmärksamhet. Utläggning av industribeställningar i sysselsättningsskapande syfte har prövats vid ett par tillfällen.

Industribeställningar åren 1958—1959

De industribeställningar som utlades under konjunkturdämpningen åren 1958—1959 siktade till att förhindra arbetslöshet. Sålunda förekom beställningar i syfte att under någon tid uppskjuta eljest ofrånkomliga permitteringar av arbetskraft för att härigenom göra det möjligt för arbetsförmedlingen att under respittiden skaffa den berörda arbetskraften nya anställningar. I de fall där sådana beställningar kom i fråga rörde det sig om driftsnedläggelser eller driftsinskränkningar av definitiv art, som regel föranledda av långsiktiga strukturella förändringar men påskyndade av avmattningen i konjunkturen. Därutöver förekom beställningar i syfte att brygga över perioder med tillfälliga avsättningssvårigheter med därav följande svårigheter att sysselsätta anställd personal.

Industribeställningarna möjliggjordes på olika vägar. I viss utsträckning tillkom beställningar genom att den statliga budgeten allmänt tilläts expandera under nedgångsskedet. I andra fall tillkom de genom att särskilda medel på framställning av arbetsmarknadsstyrelsen ställdes till förfogande för att möjliggöra fortsatt produktion. I en del fall kunde dessutom inom ramen för ordinarie medel efter mellankomst av arbetsmarknadsstyrelsen utläggning av beställningar påskyndas och friställning av personal därigenom förhindras.

Industribeställningar möjliggjordes också genom tillskapande av ökade kreditmöjligheter. Sålunda uppräknades lånefonden för den mindre skeppsfarten och fiskerilånefonden, genom vilka åtgärder ökade beställningar från privat håll möjliggjordes.

Enligt gällande bestämmelser om upphandling för statens räkning skall upphandling föregås av anbudsinfordran, antingen genom annonsering eller genom särskild skrivelse eller under hand. Vissa verk och myndigheter, bl. a. de affärsdrivande verken, försvarets centrala förvaltningsmyndigheter samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, äger själva bestämma vilket av dessa tillvägagångssätt som skall anlitas. I övrigt skall anbud infordras genom annonsering eller genom särskild skrivelse. Annonsering bör ske om upphandlingens värde beräknas till mer än 5 000 kronor. Vid prövningen av avlämnade anbud skall det anbud antagas som är att anse som förmånligast för staten. Därvid skall samtliga omständigheter beaktas. Enbart det förhållandet att ett anbud innefattar det lägsta priset behöver således inte innebära att detta anbud skall antagas. Denna bestämmelse har dock inte ansetts innefatta möjligheter att ta hänsyn till arbetsmarknadens tillstånd och behov.

För att under konjunkturdämpningen 1958—1959 beställningar då så erfordrades skulle kunna styras till företag med svårigheter att sysselsätta sin personal, hemställde arbetsmarknadsstyrel-

sen hos Kungl. Maj:t, att dispens skulle erhållas från bestämmelserna om anbudsinfordran. Denna hemställan bifölls av Kungl. Maj:t. För att emellertid i möjligaste mån erhålla garantier för att leverantörerna inte begärde priser som översteg marknadspriset infordrades kalkyler över prissättningen, vilka kalkyler därefter underkastades granskning genom vederbörande beställande verk eller myndighet.

Det var strukturellt betingade sysselsättningssvårigheter vid örlogsvarvet i Karlskrona, som blev upptakten till utläggande av industribeställningar. På framställning av arbetsmarknadsstyrelsen ställde Kungl. Maj:t i mars 1958 till styrelsens förfogande 20 miljoner kronor att disponeras för beställningar vid varvet. I november 1958 ställdes ytterligare 10 miljoner kronor till förfogande för ändamålet. På begäran av arbetsmarknadsstyrelsen utlade under år 1958 marinförvaltningen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt sjöfartsstyrelsen beställningar hos varvet för ett sammanlagt belopp av 19,9 miljoner kronor. Under år 1959 utlades av samma verk beställningar för ett sammanlagt belopp av 3,4 miljoner kronor. Tillsammantaget disponerades således 23,3 miljoner kronor för stödbeställningar till varvet. Beställningarna avsåg översynsarbeten samt ny- och ombyggnader.

För industribeställningar i övrigt erhöll arbetsmarknadsstyrelsen den 16 maj 1958 bemyndigande att disponera 5 miljoner kronor. Beloppet höjdes sedermera i november samma år till 35 miljoner kronor. Med anlitande av dessa medel utlades under år 1958 hos mindre varvsföretag samt hos vissa textilföretag beställningar till ett sammanlagt belopp av 2,5 miljoner kronor. Mindre varv, textilföretag, träindustriföretag samt företag inom den mekaniska verkstadsindustrin erhöll under år 1959 beställningar till ett sammanlagt värde av 3,9 miljoner kronor. Totalt utlades alltså åren 1958—1959 med anlitande av här ifrågavarande medel beställningar för 6,4 miljoner kronor. Beställningarna härrörde från sjöfartsstyrelsen, generaltullstyrelsen, medicinalstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och de militära förvaltningarna. Från samma medelspost förskotterades enligt bemyndigande av Kungl. Maj:t kostnader för tidigarelagda militära beställningar hos textilindustrin till ett värde av 18,6 miljoner kronor.

På förslag av arbetsmarknadsstyrelsen utökades investeringsramarna för telestyrelsen och järnvägsstyrelsen, varigenom beställningar år 1958 kunde utläggas hos Telefon AB L. M. Ericsson och Kalmar Verkstads AB, vilka båda drabbats av sysselsättningssvårigheter. L. M. Ericsson tillfördes beställningar på telefonmateriel m. m. för 10,4 miljoner kronor, medan Kalmar Verkstads AB fick beställningar på godsvagnar m. m. för 2,3 miljoner kronor.

Militära myndigheter utlade under år 1959 på hemställan av arbetsmarknadsstyrelsen hos textilindustrin beställningar för egna medel till ett värde av 4 miljoner kronor.

Med direkt arbetsmarknadspolitisk motivering tillkom således åren 1958 och 1959 industribeställningar för tillhopa 65 miljoner kronor. Beloppets fördelning på industribranscher framgår av följande sammanställning.

Industribransch	Beställningsvärde, miljoner kronor
Varvsindustri	26,4
Verkstadsindustri	3,9
Teleindustri	10,4
Träindustri	0,6
Textilindustri	22,6
Konfektionsindustri	0,4
Övrig industri	0,7
Summa	65,0

De första industribeställningarna utlades i april 1958. Utläggandet av beställningar fortgick därefter fram till november 1959. Den helt övervägande delen av beställningarna var koncentrerad till tiden april 1958—mars 1959. Efter mars 1959 förekom beställningar i endast ringa omfattning.

Några mer exakta uppgifter om sysselsättningseffekten av industribeställningarna föreligger inte. Arbetsmarknadsstyrelsen har emellertid uppgivit, att uppskattningsvis 3 000 man undgick att permitteras tack vare beställningsutläggandet. Till detta skall läggas den indirekta effekt, som industribeställningarna haft på produktion och sysselsättning.

Gemensamt för samtliga här nämnda beställningar var, att de emanerade från statliga verk och myndigheter. Därutöver förekom som förut nämnts privata beställningar till framför allt de mindre varven, vilka beställningar möjliggjordes genom uppräkning av dels statens lånefond för den mindre skeppsfarten, dels fiskerilånefonden. Den förra fonden uppräknades på förslag av arbetsmarknadsstyrelsen i december 1958 med 17,5 miljoner kronor, medan fiskerilånefonden på framställning av samma styrelse i februari 1959 fick ett tillskott om 5 miljoner kronor. Genom dessa höjningar kunde den mindre varvsindustrin, som i slutet av år 1958 fick en påtaglig försämring i arbetstillgången, tillföras beställningar till ett sammanlagt belopp av 10,5 miljoner kronor. Långivningen som omhänderhades av lånenämnden för den mindre skeppsfarten respektive fiskeristyrelsen avvecklades i november 1959. Några uppgifter om sysselsättningseffekten av här ifrågavarande industribeställningar har inte stått att erhålla.

På därom gjord framställning erhöll arbetsmarknadsstyrelsen i april 1959 bemyndigande av Kungl. Maj:t att — om behov därav skulle uppkomma — under budgetåret 1959/60 bevilja primärkommuner, landsting, andra kommunala samfälligheter samt kommunala bolag statsbidrag med högst 20 procent av inköpssumman vid utläggande av beställningar hos svensk industri för motverkande av arbetslöshet. Som villkor för statsbidrag skulle gälla att beställningarna lades ut i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen och att det kunde styrkas att med beställningarna avsedda förnödenheter inte ingick i ordinarie inköpsprogram för tiden 1 juli 1959—31 december 1960. En tidigare gjord inventering hade givit till resultat, att primärkommuner och landsting borde kunna tidigarelägga beställningar, som normalt skulle ha kommit till stånd efter den 31 december 1960, till ett värde av sammanlagt 119 miljoner kronor. Av detta belopp kom 54 miljoner kronor på metallindustri, 9 miljoner kronor på varvsindustri, 36 miljoner kronor på elektroteknisk industri, 1 miljon kronor på porslinsindustri, 10 miljoner kronor på textil- och beklädnadsindustri samt 9 miljoner kronor på annan industri. Av det sammanlagda beställningsvärdet om 119 miljoner kronor avsåg 11 miljoner kronor landsting, medan 108 miljoner kronor avsåg primärkommuner, primärkommunala samfälligheter m. m. Bemyndigandet kom på grund av förbättringar i konjunkturen aldrig att utnyttjas.

Industribeställningar under år 1963

Också år 1963 sattes beställningar in i syfte att stödja sysselsättningen inom industrin. Dessa beställningar skilde sig i ett väsentligt avseende från de beställningar som lades ut under konjunkturdämpningen åren 1958—1959. Under det att då beställningarna styr-

des till företag med avsättnings- och sysselsättningssvårigheter — antingen det nu gällde att ge arbetsförmedlingen rådrum för definitiv omplacering av den berörda arbetskraften eller att bygga över tillfälliga sysselsättningssvårigheter — syftade de beställningar som lades ut år 1963 till att stödja sysselsättningen *inom en hel bransch*, nämligen verkstadsindustrin, som enligt vad som visat sig i slutet av år 1962 hade att motse sysselsättningssvårigheter. Denna skillnad medförde att beställarnas upphandlingsförfarande blev annorlunda år 1963 än åren 1958—1959. Medan upphandlingsförordningens regler om infordrande av anbud inte kunde följas, när det gällde att främja sysselsättningen vid enstaka företag, har år 1963 upphandlingsförordningens regler strikt följts. Beställningarna har alltså gått till de företag som lämnat de för beställarna gynnsammaste anbuden.

I cirkulär till samtliga statsmyndigheter den 12 januari 1963 (nr 5) anmodade Kungl. Maj:t berörda myndigheter att, när det gällde upphandling hos den svenska verkstadsindustrin, dels påskynda sin beställningsplanering inom ramen för de anslag, som anvisats för budgetåret 1962/63 och som av Kungl. Maj:t äskats för budgetåret 1963/64, dels i den utsträckning medel fanns disponibla utlägga de beställningar som befanns lämpliga. Då beställnings storlek eller den väntade sysselsättningseffekten kunde ge anledning därtill, skulle samråd ske med arbetsmarknadsstyrelsen. Myndigheterna skulle senast den 1 april 1963 till arbetsmarknadsstyrelsen lämna redogörelse för den verkställda planeringen.

Av de redogörelser för planeringsläget som efter hand inkom till arbetsmarknadsstyrelsen framgick, att beställningar till ett sammanlagt värde av 160 miljoner kronor skulle kunna utläggas med kort varsel. För beställningar till ett värde av 83 miljoner kronor krävdes emellertid särskilda bemyndiganden. En del av de planerade anskaffningarna avsåg materiel, som inte skulle kunna levereras förrän under budgetåret 1964/65 eller senare. I samband med att arbetsmarknadsstyrelsen överlämnade redogörelse för myndigheternas beställningsplanering till Kungl. Maj:t, hemställde styrelsen att sådana beställningar som kunde förväntas ge effekt på sysselsättningen inom verkstadsindustrin under år 1963 snarast skulle utläggas.

Resultatet härav blev att statliga beställningar till ett sammanlagt belopp av 50 miljoner kronor tidigarelades. Av detta belopp kom på statens järnvägar 25 miljoner kronor, varav 22 miljoner kronor avsåg järnvägsvagnar. Av återstoden kom på försvaret 16 miljoner kronor samt på väg- och vattenbyggnadsverket 5 miljoner kronor, medan postverket och sjöfartsverket svarade för beställningar på vartdera 2 miljoner kronor. Beställningarna finansierades dels med redan tillgängliga medel, dels med extra medel som för ändamålet ställdes till myndigheternas disposition. Huvudparten av beställningarna lades ut före den 1 maj 1963.

De statliga beställningarnas kostnadsmässiga fördelning på industribranscher framgår av följande sammanställning.

Industribransch	Beställningsvärde, miljoner kronor
Transportmedelsindustri	26,0
Maskin- och motorindustri	6,5
Elektroteknisk industri	7,0
Metall- och verkstadsindustri i övrigt	10,5
Summa	50,0

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 25 januari 1963 hemställde arbetsmarknadsstyrelsen, att styrelsen skulle bemyndigas att bevilja primärkommuner,

landsting, andra kommunala samfälligheter samt kommunala bolag statsbidrag med 20 procent av inköpssumman vid utläggande av beställningar hos industrin för motverkande av arbetslöshet. I skrivelse samma dag till samtliga kommuner, landsting m. fl. anhöll styrelsen, att åtgärder snarast möjligt skulle vidtagas för att dels påskynda utläggande av sådana beställningar som avsågs att upphandlas i ordinarie ordning, dels förbereda sådana beställningar som bedömdes kunna tidigareläggas utan alltför stora olägenheter.

Genom beslut av Kungl. Maj:t den 8 februari 1963 erhöll styrelsen bemyndigande att under år 1963 med utnyttjande av medel från reservationsanslaget till Vissa sysselsättningspolitiska åtgärder bevilja kommuner, landstingskommuner, andra kommunala samfälligheter samt kommunala bolag statsbidrag med högst 20 procent av inköpssumman vid beställningar hos verkstadsindustrin i sysselsättningsfrämjande syfte i den mån statsbidrag inte utgick i annan ordning. Samtidigt föreskrevs att utläggning av beställningar skulle ske i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen. Beställarna skulle styrka att de beställda produkterna inte ingick i ordinarie anskaffningsprogram för år 1963.

Arbetsmarknadsstyrelsen underrättade den 15 februari 1963 kommuner, landsting m. fl. om möjligheten att erhålla statsbidrag vid tidigareläggning av beställningar av varvs- och verkstadsindustriprodukter. Som förutsättning för statsbidrag skulle gälla, att beställningarna lades ut före den 1 maj 1963 och att de kunde väntas ge sysselsättningseffekt samma år. Ansökan om statsbidrag skulle göras hos arbetsmarknadsstyrelsen. Av ansökan skulle framgå, vilket eller vilka investeringsobjekt som avsågs, preliminär kostnad, tillverkare (leverantör), tidpunkt för beställningens utläggande samt beräknad tidpunkt för leverans. I ansökan skulle intygas, att med ansökan avsedd beställning inte ingick i ordinarie upphandlingsprogram för år 1963 samt att statsbidrag inte utgick i annan ordning.

Enligt från arbetsmarknadsstyrelsen erhållna uppgifter beviljades sammanlagt 299 ansökningar om statsbidrag. Som villkor för bifall gällde i stort sett att leverans skulle ske före den 1 april 1964. De beviljade ansökningarna avsåg beställningar med en sammanlagd inköpssumma av 83,3 miljoner kronor. Därav kom på städer 77 miljoner kronor, på landskommuner 6 miljoner kronor och på landsting 0,3 miljoner kronor. Beställningar för cirka 2 miljoner kronor avsåg importerade produkter.

Beställningarnas kostnadsmässiga fördelning på industribranscher redovisas i följande sammanställning.

Industribransch	Beställningsvärde, miljoner kronor
Transportmedelsindustri (utom skeppsvarv och båtbyggerier)	8,4
Maskin- och motorindustri	7,3
Skeppsvarv och båtbyggerier ..	3,8
Elektroteknisk industri.....	37,5
Metall- och verkstadsindustri i övrigt.....	26,3
Summa	83,3

Arbetsmarknadsstyrelsen har beräknat, att de år 1963 utlagda statliga och kommunala stödbeställningarna inneburit sysselsättning för cirka 1 300 årsarbetare. Härtill kommer sedan den indirekta effekten av beställningarna på sysselsättningen.

Överväganden och förslag

Punktvis utlagda industribeställningar

Industribeställningar tillgreps under konjunkturdämpningen 1958—1959 i framför allt två typer av fall:

1) då varsel inkommit om friställning av personal till följd av definitiv driftsinskränkning eller driftsnedläggelse och möjligheter inte förelåg att utan visst rådrum omplacera eller omskola den berörda personalen;

2) då varsel lämnats om temporär driftsinskränkning eller driftsnedläggelse och möjligheter inte förelåg att tillfälligt omplacera arbetskraften men det bedömdes som angeläget att hålla personalen samlad för att snabbt kunna återuppta produktionen, då utsikterna till avsättning ånyo förbättrades.

Insättande av industribeställningar i fall som här sagts var inte regel. Ibland kunde industribeställningar inte komma i fråga på grund av produktionens art. I en del fall var den varslade driftsinskränkningen av så kort varaktighet, att industribeställningar av den orsaken inte kunde ifrågakomma. Utläggande av industribeställningar och upptagande av härav föranledd produktion kräver liksom upphandling och igångsättning av byggnads- och anläggningsarbeten inte obetydlig förberedelsetid. Även andra orsaker till att industribeställningar inte sattes in vid friställning av personal synes ha förekommit, t. ex. vid temporär driftsinställelse en från början alltför optimistisk bedömning av driftsinställelsens varaktighet o. s. v. Man skall dessutom komma ihåg, att industribeställningar tidigare knappast prövats som arbetsmarknadspolitiskt instrument. Man var därför obekant med tekniken, vilket skapade en viss osäkerhet inför detta arbetsmarknadspolitiska medel.

Vid jämförelse med andra sysselsättningsskapande åtgärder, såsom beredskapsarbeten och andra offentliga investeringar i byggnader och anläggningar, var industribeställningarna åren 1958—1959 av ganska obetydlig omfattning. Erfarenheten ger emellertid vid handen, att de utgjorde ett värdefullt komplement till andra sysselsättningsskapande åtgärder eller till kontanthjälp i ena eller andra formen. *Möjligheter bör därför enligt utredningens mening finnas att även i fortsättningen i fall som ovan sagts utlägga beställningar. Utredningen vill emellertid framhålla vikten av att beställningarna i med 1) avsedda fall inte göres mer omfattande än vad som är oundgängligen nödvändigt för att ge arbetsförmedlingen erforderligt rådrum för anskaffande av nya anställningar eller anordnande av utbildning.* I sådana fall synes nämligen sysselsättningssvårigheterna som regel ha sin grund i strukturellt betingade förhållanden, som det är angeläget att så snart som möjligt komma till rätta med både med hänsyn till den berörda arbetskraften och till intresset av att frigöra de i den aktuella produktionen bundna resurserna för andra och mera produktiva ändamål. *Även i med 2) avsedda fall måste enligt utredningens uppfattning försiktighet iakttagas. Innan stödbeställningar utlägges bör i dessa fall så långt det är möjligt klarläggas, vad som är anledningen till de aktuella avsättningssvårigheterna. Visar det sig därvid, att svårigheterna beror på ett i förhållande till övriga företag i branschen otillfredsställande kostnadsläge e. d., bör enligt utredningens mening stödbeställningar inte komma i fråga.* I ett sådant fall skulle ju stödbeställningar kunna medverka till att det otillfredsställande läget konserverades med permanentning av avsättnings- och sysselsättningssvårigheterna som följd. Andra mer rationellt skötta företag i branschen skulle dessutom diskrimineras. Det är därför angeläget att stödbeställningar som avses med 2) ovan föregås av ingående undersökningar och överväganden. Samråd bör, innan beslut om stödbe-

ställningar fattas, äga rum med arbetsmarknadsparterna inom den berörda branschen samt med kommerskollegium.

Branschvis utlagda industribeställningar

Även om utredningen med här anförda reservationer finner sig kunna tillstyrka, att stödbeställningar av den typ som tillämpades åren 1958—1959 användes också i fortsättningen, när behov därav uppstår, är det uppenbart, att ett sådant system för stödjande av sysselsättningen utgör en framkomlig väg endast i samband med mer punktvisa svårigheter i en bransch. Vid en av förändringar i konjunkturen framkallad mer allmän nedgång är detta system inte användbart. I ett sådant läge måste andra och mer generellt inriktade åtgärder vidtagas för att sysselsättningen skall kunna hållas uppe. Utredningen har därför med intresse konstaterat, att inför de avsättnings- och sysselsättningssvårigheter som i slutet av år 1962 förutsågs uppkomma inom verkstadsindustrin stödbeställningar i viss utsträckning utlades till verkstadsindustrin som sådan. Sålunda utlade, som framgår av den tidigare framställningen, under vårmånaderna 1963 statliga verk och myndigheter beställningar till ett sammanlagt värde av 50 miljoner kronor, medan kommuner, landsting m. fl. gjorde beställningar för drygt 80 miljoner kronor, i sistnämnda fall med statsbidrag om 20 procent av inköpssumman. Verkstadsindustrin tillfördes alltså på kort tid beställningar till ett värde av cirka 130 miljoner kronor genom tidigareläggning av upphandlingar, som eljest skulle ha skett först vid senare tidpunkt. Beställningarnas utläggande föregicks av anbudsinfordran. Som framgår av kapitlet om investeringsfonder tillfördes verkstadsindustrin härutöver beställningar för cirka 400 miljoner kronor genom att i november 1962 beslut fattades om att till investeringsfonder avsatta medel skulle få utnyttjas för anskaffande av maskiner m. m.

Åtskilliga fördelar är enligt utredningens mening förenade med att kunna angripa konjunkturellt betingade avsättnings- och sysselsättningssvårigheter genom motåtgärder redan inom primärområdet. Den mest betydande fördelen torde ligga däri att man på detta sätt förhindrar, att svårigheterna ger upphov till kedjereaktioner inom andra delar av näringslivet. Förutsättningen härför är dock att motåtgärderna sätts in i tid och med tillräcklig kraft. Behov uppstår inte heller av att tillfälligt omflytta friställd arbetskraft till andra områden av näringslivet, områden där arbetskraften kanske först efter avsevärd tid kan göra en fullgod produktionsinsats. Ej heller behöver sysselsättningsskapande åtgärder i form av beredskapsarbeten vidtagas i så stor omfattning som eljest. Därtill kommer att produktionskapaciteten i stort sett bibehålles intakt i avvaktan på att konjunkturen vänder och möjligheterna att finna avsättning för produktionen åter förbättras.

Tendenser till minskad aktivitet inom byggnadsindustrin har sedan länge mötts med åtgärder syftande till att bibehålla verksamheten på i huvudsak normalkonjunkturens nivå. Åtgärderna har delvis utgjorts av beredskapsarbeten, men framför allt har de bestått i att man ökat omfattningen av den ordinarie byggnads- och anläggningsverksamheten. Ökningen av den ordinarie verksamhetens omfattning har kommit till stånd dels genom stegrat statligt byggande, dels genom stimulans till kommunalt och privat byggande. I stort sett har åtgärderna varit framgångsrika,

åtminstone under senare år. Att så blivit fallet har utan tvivel till stor del sammanhängt med att man under hela efterkrigstiden haft stora eftersläpande byggnadsbehov, främst på bostadsbyggnadsområdet. Men det har också sammanhängt med att man kunnat tidigarelägga byggnadsarbeten, som utan en konjunkturförsvagning skulle ha kommit till utförande först vid senare tidpunkt.

Liksom man mött nedgångstendenser inom byggnadsindustrin genom ökad offentlig byggnadsverksamhet och stimulans till ökad privat byggnadsverksamhet, bör man enligt utredningens mening vid en av förändringar i konjunkturen framkallad mer allmän nedgång inom andra delar av industrin kunna höja aktiviteten där genom att på olika vägar bringa upp efterfrågan på de produkter som mötts av avsättningssvårigheter. Det är emellertid tydligt att utgångsläget är något annorlunda här än då det gäller byggnadsindustrin. Man kan sålunda som regel inte här bygga på några eftersläpande behov, som det är angeläget att snarast möjligt tillgodose. Åtgärderna får i stället i allt väsentligt grundas på tidigareläggning av upphandlingar. En sådan tidigareläggning kan otvivelaktigt vara förenad med vissa risker. Den tekniska utvecklingen kan medföra, att en på ett tidigt stadium inköpt förnödenhet visar sig sedermera inte motsvara anspråken. Vidare kan ändrade dispositioner få till följd, att behov av en upphandlad förnödenhet senare visar sig inte föreligga. Dessa risker borde emellertid kunna reduceras genom att tidigareläggningen inskränkes till att avse högst så lång tid, att någon mer uttalad tvekan om behovet av förnödenheterna inte behöver råda.

Tidigareläggning av upphandlingar är förenad med vissa merkostnader, såsom räntekostnader och kostnader för lagring. Dessa merkostnader torde dock delvis uppvägas av att upphandlingarna göres vid en tidpunkt med låg ekonomisk aktivitet med påföljd att inköpen sannolikt kan ske på fördelaktigare villkor än i ett läge av motsatt slag. Då det gäller offentliga inköp får merkostnaderna dessutom vägas mot att det offentliga, även om inga stödbeställningar gjordes, skulle ha att vidkännas andra kostnader för de arbetslösa.

I motsats till byggnadsindustrin har stora delar av den övriga industrin att konkurrera på världsmarknaden, antingen det nu gäller att ta hem order från utlandet eller tävla med utländska konkurrenter här hemma. Det är därför nödvändigt att kostnadsläget är sådant att de kan göra sig gällande i den internationella konkurrensen. Om nu en industribransch har svårt att finna avsättning för sina produkter i utlandet på grund av i förhållande till de utländska konkurrenterna höga kostnader, kan man visserligen tillfälligt avhjälpa därav föranledda sysselsättningssvårigheter genom stödbeställningar, men orsaken till svårigheterna når man inte på detta sätt. Stödbeställningar utgör därför i ett sådant fall ingen framkomlig väg, om inte samtidigt åtgärder sätts in för att komma till rätta med orsaken till avsättnings- och sysselsättningssvårigheterna. Stödbeställningar bör enligt utredningens mening heller inte komma i fråga när det gäller förnödenheter som till följd av fördelaktigare villkor vanligtvis upphandlas utomlands och som även i den aktuella situationen kan upphandlas på bättre villkor där än här hemma. En diskrimination av utländska leverantörer skulle möjligen kunna få inte önskvärda konsekvenser för vår export. En sådan diskrimination står dessutom i strid med gällande regler för EFTA-samarbetet.

Näringslivet är — oavsett konjunkturläget — underkastat en ständig strukturrationalisering. Dämpningar i konjunkturen kan emellertid utgöra incitament till ett påskyndande av strukturrationaliseringen. Om nu en konjunkturellt betingad nedgång i en industribransch möts med stödbeställningar, finns därmed risk för att en i och för sig önskvärd strukturrationalisering i branschen inte kommer till stånd så snabbt som eljest. Det torde gälla även om stödbeställningarna lägges ut med strikt iakttagande av upphandlingsförordningens bestämmelser. Detta behöver nämligen inte innebära, att beställningarna hamnar hos de mest livskraftiga företagen. Tvärtom kan ett sådant förfarande i vissa fall gynna fortbeståndet av företag med endast ringa livskraft. Stödbeställningar skulle härigenom kunna få en på längre sikt negativ effekt på branschen. För de önskvärda strukturrationaliseringarna bör man dock enligt utredningens mening inte behöva lita till dämpningar i konjunkturen. Strukturrationaliseringen bör i stället främjas på andra vägar.

Tidigareläggning av beställningar i samband med en konjunkturdämpning kommer rimligtvis att så småningom medföra minskad ordertillströmning från de beställare som tidigarelagt order. Denna tidpunkt bör dock kunna uppskjutas till dess att konjunkturen vänt uppåt igen. Så torde kunna ske genom att den på grund av tidigareläggningen ökade lagerhållningen inte nedbringas förrän konjunkturdämpningen är ett passerat stadium. Bortfall av order då kan kanske i vissa fall medföra svårigheter. Dessa bör dock kunna bemästras. För sysselsättningens del torde åtminstone inga svårigheter behöva uppkomma, eftersom det — när konjunkturuppgången väl är ett faktum — torde finnas möjligheter att omplacera eventuellt friställd arbetskraft till andra sysselsättningar. Orderbortfall då kan dessutom ha en positiv effekt. I en ekonomi med full sysselsättning som främsta mål finns erfarenhetsmässigt risk för överhettning, sedan en konjunkturdämpning bytts i sin motsats. Lägre efterfrågan i en sådan situation kan hjälpa till att bevara balansen i ekonomin.

Erfarenheterna av det senaste försöket att genom utläggande av beställningar hindra uppkomsten av sysselsättningssvårigheter inom verkstadsindustrin visar, att det finns förutsättningar för att på denna väg medverka till att stödja en hel sektor av industrin. *Utredningen vill därför föreslå, att åtgärder vidtages för att man även i fortsättningen vid en mer allmän nedgång i en industribransch skall kunna genom utläggande av beställningar höja aktiviteten i branschen.* Genom att mer definitivt slå in på denna väg skulle man också vinna fördelen att kunna förebygga arbetslöshet för kategorier av arbetstagare som hittills i endast obetydlig utsträckning kunnat hjälpas via arbetslinjen, såsom tjänstemän, kvinnor och partiellt arbetsföra.

Nu är naturligtvis enbart stödbeställningar av det slag varom här är fråga inte tillräckligt, om man verksamt vill stödja industrin i samband med en vikande internationell konjunktur. I ett sådant läge måste också andra åtgärder till, t. ex. frisläppning av till investeringsfonder avsatta medel för investeringar i maskiner och andra inventarier. Sedan lagstiftningen om investeringsfonder numera ändrats dithän, att det i fortsättningen kommer att bli fördelaktigare än hittills att taga fondmedel i anspråk för produktion på lager, torde visst stöd kunna påräknas den vägen. Detta är av betydelse inte minst därför, att en del branscher san-

nolikt inte alls eller åtminstone i endast ringa utsträckning kan stödjas genom utläggande av extra beställningar. Dit hör exempelvis skogsindustrin, som svarar för en betydande del av den svenska exporten och som därför är av stor betydelse i detta sammanhang. Allt efter som den svenska hjälpen till u-länderna får större omfattning, torde emellertid förutsättningarna att stödja även en sådan sektor som skogsindustrin bli bättre. Man bör nämligen kunna tänka sig att hjälpinsatserna ges större omfattning vid konjunkturdämpningar genom dragningar också på nästföljande års hjälpprogram.

Utökning av investeringsreserven

En viss uppfattning om möjligheten att vid en mer omfattande konjunkturdämpning utlägga statliga industribeställningar, baserade på tidigareläggning av statliga inköp, kan erhållas via urvalsmaterialet till det förslag till investeringsreserv, som varje år upprättas av arbetsmarknadsstyrelsen och därefter förelägges Kungl. Maj:t för att ligga till grund för antagande av allmän beredskapsstat. Enligt från arbetsmarknadsstyrelsen inhämtade uppgifter omfattade urvalsmaterialet för det senaste förslaget till investeringsreserv industrianskaffningar till ett sammanlagt värde av 736 miljoner kronor. Av olika skäl, främst otillfredsställande planering, medtogs emellertid i förslaget till investeringsreserv endast anskaffningar för 495 miljoner kronor, för vilka anskaffningar sedermera också anvisades medel i samband med antagandet av allmän beredskapsstat. Den kostnadsmässiga fördelningen av de i urvalsmaterialet ingående anskaffningarna på industrigrupper och beställare framgår av nedanstående sammanställning.

Vad möjligheten att utlägga kommunala stödbeställningar beträffar visade en år 1959 av arbetsmarknadsstyrelsen gjord undersökning, att i dåvarande läge anskaffningar till ett sammanlagt värde av 120 miljoner kronor skulle kunna tidigareläggas. Denna siffra gällde industrin över huvud taget, således inte bara verkstadsindustrin till vilken — som förut sagts — våren 1963 stöd-

Sammanställning över materialanskaffningar ingående i urvalsmaterialet för arbetsmarknadsstyrelsens förslag till investeringsreserv för budgetåret 1963/64. 1 000-tal kronor

Industribransch	Beställare					
	Försvarsverken	Kommunikationsverken		Civilförsvarsstyrelsen	Annan statlig verksamhet	Summa
		Totalt	Därav för VoV, SJ och Televerket			
Maskin- och motorindustri	1 645	22 977	20 800	19 106	24 050	67 778
Elektroteknisk industri...	7 470	20 835	20 100	—	—	28 305
Transportmedelsindustri ..	27 920	110 110	100 100	6 615	247	144 892
Skeppsvarv och båtbyggerier.....	3 000	17 335	—	—	2 100	22 435
Övrig metall- och verkstadsindustri.....	128 354	71 285	60 500	35 384	8 150	243 173
Andra industrier.....	139 464	5 350	2 850	71 747	12 847	229 408
Summa	307 853	247 892	204 350	132 852	47 394	735 991

beställningar utlades till ett värde av 83 miljoner kronor. Fördelningen av förenämnda 120 miljoner kronor på industribranscher framgår av följande sammanställning.

Industribransch	Beställningsvärde, miljoner kronor
Metallindustri	55
Varvsindustri	9
Elektroteknisk industri	36
Porslinsindustri	1
Textil- och beklädnadsindustri	10
Övrig industri	9
Summa	120

I anslutning till vad som här sagts om möjligheterna att utlägga statliga och kommunala industribeställningar vill utredningen erinra om att en inom kommittén för produktionsfrämjande åtgärder år 1954 gjord undersökning visade, att det allmänna under budgetåret 1954/55 beräknades kunna tidigarelägga beställningar till ett sammanlagt värde av cirka 1 857 miljoner kronor. Av detta belopp avsåg 1 677 miljoner kronor statliga och 180 miljoner kronor kommunala beställningar. Av de statliga beställningarna avsåg 789 miljoner kronor militära anskaffningar. Beställningarnas fördelning på industribranscher framgår av nedanstående sammanställning. En mer detaljerad fördelning av de statliga beställningarna redovisas i appendix till detta kapitel.

Det är osäkert i vad mån de inom kommittén för produktionsfrämjande åtgärder gjorda undersökningarna kan anses visa någonting om situationen i dag. Däremot förefaller det klart att investeringsreserven underskattar möjligheterna till tidigareläggande av industribeställningar. Statens sammanlagda inköp av enbart maskiner, transportmedel m. m., belöpte sig år 1962 till ett värde av nära 2 500 miljoner kronor. Detta talar enligt utredningens mening för att beställningar bör kunna tidigareläggas i betydligt större omfattning än vad som framgår av investeringsreserven. *Utredningen föreslår därför att arbetsmarknadsstyrelsen får i uppdrag att i samband med upprättande av kommande års investeringsreserver verka för att — så långt detta är möjligt — utöka den del av reserven som avser statliga anskaffningar.* Därvid synes uppmärksamhet bl. a. böra ägnas åt möjligheterna att få fram en än större reserv av militära anskaffningar och anskaffningar för civilförsvaret. Enligt uttalande av 1962 års försvarskommitté bör sådana möjligheter vara för handen. *Vidare föreslår utredningen att arbetsmarknadsstyrelsen i fortsättningen en gång om året inven-*

Industribransch	Beställningsvärde, miljoner kronor		
	Staten	Kommuner	Summa
Järn- och metallindustri	1 080	72	1 152
Varvsindustri	72		72
Elektroteknisk industri	275	50	325
Övrig metallindustri	27		27
Träindustri	9	11	20
Textil- och beklädnadsindustri	63	11	74
Läder-, hår- och gummiindustri	33	1	34
Kemisk-teknisk industri	62	17	79
Jord- och stenindustri		12	12
Övrig industri	56	6	62
Summa	1 677	180	1 857

terar kommunernas förutsättningar att vid en konjunkturdämpning utlägga stödbeställningar.

Frågan om detaljplanering av i urvalsmaterialet till investeringsreserven ingående beställningsobjekt behandlas i kapitel 18.

Anvisning av medel för utläggande av beställningar

Finansieringen av statliga industribeställningar synes i första hand få ske med utnyttjande av medel, som respektive verk och myndigheter redan disponerar eller får sig tilldelade med hänsyn till läget på arbetsmarknaden och intresset av att låta de offentliga investeringarna variera mot konjunkturen. Det bör emellertid enligt utredningens mening också till arbetsmarknadsstyrelsens disposition finnas medel, som kan utnyttjas för utläggande av industribeställningar i arbetslöshetsbekämpande syfte. *Utredningen föreslår därför att medel härför anvisas under anslaget till Allmänna beredskapsarbeten m. m.*, under vilket anslag medel till beredskapsarbeten nu anvisas. Anslagna medel bör få disponeras av arbetsmarknadsstyrelsen på samma sätt som för närvarande gäller i fråga om medel anslagna för bedrivande av beredskapsarbeten. Vid snabbt behov av ytterligare medel för utläggande av beställningar bör Kungl. Maj:t kunna göra bruk av den till den allmänna beredskapsstaten knutna finansfullmakten om för närvarande 600 miljoner kronor.

Till kommuner som år 1963 utlagt industribeställningar till verkstadsindustrin i sysselsättningsfrämjande syfte har utgått statsbidrag med 20 procent av inköpssumman. Ett sådant bidrag torde erfordras även i fortsättningen. Det är nämligen klart, att vissa merkostnader är förenade med tidigareläggning av beställningar, såsom kostnader för lagring, räntekostnader m. m. Utredningen utgår från att likviditetssvårigheter inte skall behöva lägga hinder i vägen för utläggande av stödbeställningar, eftersom då behov av sådana beställningar uppkommer erforderliga medel torde kunna lånas upp på kreditmarknaden.

Finansieringen av privata beställningar torde liksom åren 1958—1959 få ske genom att de lånefonder som kan tänkas ifrågakomma för möjliggörande av ökade privata beställningar uppräknas i erforderlig utsträckning. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att även andra lånefonder än lånefonden för den mindre skeppsfarten och fiskerilånefonden vid behov bör kunna utnyttjas för att göra det möjligt att öka de privata beställningarna.

Industribeställningar och upphandlingsförordningen

Inledningsvis har nämnts, att utläggandet av industribeställningar under konjunkturnedgången 1958—1959 skedde utan att upphandlingsförordningens bestämmelser om infordrande av anbud behövde iakttagas. Enligt utredningens mening måste också i fortsättningen avsteg göras från upphandlingsförordningens bestämmelser i samband med utläggande av industribeställningar till enskilda företag, som fått avsättningssvårigheter och därmed svårigheter att sysselsätta sin personal. Det ställer sig annorlunda då fråga uppkommer att utlägga industribeställningar till hela branscher. I sådant sammanhang bör i princip upphandlingsförordningens bestämmelser följas. Utredningen vill i anslutning härtill framhålla, att utläggande av industribeställningar till hela

branscher bör verka reducerande på behovet av sådana punktinsatser, som kom till användning åren 1958—1959. De risker som bl. a. med hänsyn till vikten av en snabb strukturrationalisering kan vara förenade med sådana punktinsatser skulle härigenom reduceras.

Initiativ till utläggande av industribeställningar

Utläggande av industribeställningar med sysselsättningspolitisk motivering — det må röra sig om beställningar till hela branscher eller till enstaka företag — bör initieras från arbetsmarknadsstyrelsen. I fråga om det statliga området bör det kunna ske i samband med att arbetsmarknadsstyrelsen yttrar sig över verks och myndigheters investeringsplaner. Sådana yttranden infordras som regel varje år såsom ett led i arbetet med nästföljande statsbudget. I den mån därefter inträffande händelser på arbetsmarknaden nödvändiggör insatser på beställningsområdet bör särskild framställning kunna göras hos Kungl. Maj:t om att erforderliga medel ställes till förfogande.

Det faktiska utläggandet av beställningar bör, när det gäller det statliga området, ske genom respektive verk och myndigheter men efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen. På den kommunala sidan bör utläggande av beställningar handhas av vederbörande primär- eller sekundärkommunala organ. Även insatser av kommunförbunden kan tänkas, i den mån fråga är om förnödenheter som är föremål för centralupphandling genom dessa förbund. Kommunala beställningars utläggande förutsätter, eftersom statsbidrag föreslås utgå, beslut av arbetsmarknadsstyrelsen. Utläggande av privata beställningar med utnyttjande av extra lånemedel från lånefonder av olika slag synes böra ske i samråd mellan arbetsmarknadsstyrelsen och de myndigheter som handhar långivningen.

Tidpunkten för utläggande och tillbakadragande av industribeställningar

Om tidpunkten för utläggande av industribeställningar vill utredningen anföra följande.

Vad beträffar fall då företag varslar om *definitiv nedläggelse* av driften helt eller delvis och arbetsförmedlingen behöver rådrum för att anskaffa nya anställningar till den berörda arbetskraften och/eller anordna lämplig utbildning, bör åtgärderna sättas in vid sådan tidpunkt, att beställningarna ger sysselsättningseffekt när nedläggelsen är planerad att ske. Tidpunkten kan alltså här sägas mer eller mindre bestämmas av företaget. Detsamma gäller när fråga är om *temporär inskränkning* i driften till följd av tillfälliga avsättningssvårigheter och det bedömes rationellt att så långt möjligt hålla arbetskraften samlad för att vid förbättrade avsättningsförhållanden snabbt kunna återuppta driften. Vad angår utläggande av beställningar till hela branscher i samband med ett mer *allmänt bortfall av order* får tidpunkten för en sådan åtgärd bestämmas med utgångspunkt från den fortlöpande bedömningen av konjunkturutvecklingen. Utläggande av beställningar i detta fall skulle alltså i princip inte skilja sig från vidtagande av andra sysselsättningsskapande åtgärder, såsom ökning av offentliga investeringar i byggnader och anläggningar eller frisläppande av investeringsfonder.

Frågan om tillbakadragande av industribeställningar synes i de två första typfallen inte inrymma några svårigheter, eftersom beställningarnas om-

fattning bör kunna anpassas till en i förväg gjord bedömning av behovet av rådrum för arbetsförmedlingen, respektive sysselsättningssvårigheternas varaktighet. När det gäller hela branscher får tidpunkten för tillbakadragandet bestämmas med utgångspunkt från bedömningen av konjunkturutvecklingen. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla, att det är viktigt att utlagda beställningar inte försvårar för de berörda företagen att — när konjunkturen väl vänt — erbjuda korta leveranstider. I den mån som beställningarna kan utgöra ett hinder härför bör leverantörerna ha möjlighet att få effektueringen av beställningarna förskjuten i erforderlig utsträckning. Statliga beställare bör i sådana situationer också kunna med leverantörerna ta upp förhandlingar om annullering av ej effektuerade delar av utlagda order.

Försiktighet vid användningen av industribeställningar

Utläggande av industribeställningar i samband med en av förändringar i konjunkturen förorsakad lägre aktivitet i en eller flera branscher är, som utredningen i det föregående framhållit, förenat med fördelar. Samtidigt kan emellertid konstateras att sådana beställningar också kan vara förenade med långsiktiga verkningar av mindre önskvärd art. Utredningen anser dock inte att man därför skall behöva avstå från att bruka industribeställningar i sysselsättningsfrämjande syfte. *Med hänsyn till att verkningarna på olika punkter är svårbedömbara bör dock — till dess ytterligare erfarenheter vunnits — viss försiktighet iakttagas vid användningen av detta arbetsmarknadspolitiska instrument.*

APPENDIX TILL KAP. 10

Sammanställning över statliga industribeställningar som enligt kommittén för produktionsfrämjande åtgärder kunde tidigareläggas under budgetåret 1954/55

Produktionsgren	Beställningsvärde, miljoner kronor	
Verkstadsindustri		
Järn- och stålverk	84	
Andra metallverk	20	
Bil- och cykelindustri	66	
Annan fordonsindustri	133	
Järn och stålmanufaktur	38	
Metallmanufaktur	23	
Järngjutgods- och andra gjutgodsartiklar	15	
Instrument	3	
Krigsmateriel	512	
ammunition	(233)	
flygplansskrov	(196)	
annan materiel	(85)	
Maskin- och apparatindustri	168	
Varv	72	
Div. verkstadsarbeten	45	1 179
Elektro-teknisk industri		
Kablar och ledningar	30	
Transformatorer	58	
Radio, telefon	81	
Andra maskiner och apparater	67	
Installationsmateriel	10	
Instrument	18	
Övriga produkter	11	275
Träindustri		
Sågverk	2	
Trävarufabriker	2	
Plywoodfabriker	1	
Möbelfabriker	1	
Snickerifabriker	1	
Övriga produkter	2	9

Produktionsgren	Beställningsvärde miljoner kronor	
Textilindustri		
Vävnader	8	
Konfektion	20	
Sömnadsartiklar	3	
Vadd	1	
Gasmasker	19	
Brandslang	8	
Övriga produkter	4	63
Läder-, hår- och gummivaruindustrin		
Gummiindustri	12	
Skoindustri	10	
Övriga produkter	11	33
Kemisk-teknisk industri		
Sprängämnen	47	
Färger	4	
Tvätt- och rengöringsmedel	2	
Läkemedel	2	
Övriga produkter	7	62
Övriga industrier		56
Summa		1 677

KAPITEL 11

Beredskapsarbeten

Nuvarande förhållanden

Som ett led i kampen mot arbetslöshet har under en lång följd av år vid behov satts in särskilda offentliga arbeten, sedan år 1934 kallade beredskapsarbeten. Ursprungligen var syftet att ge de arbetslösa en tillfällig hjälp. Sedermera, och särskilt under 1930-talet, var avsikten dessutom att få till stånd en expansion av de offentliga investeringarna med syfte att direkt och indirekt påverka den totala sysselsättningen vid en avmattning i den ekonomiska aktiviteten.

Till beredskapsarbetena skall i princip hänvisas endast sådana arbetslösa, som ej kan erbjudas arbete i öppna marknaden eller utbildas för sådant arbete. Orsakerna till att en person ej kan beredas arbete i öppna marknaden växlar. Såsom framgår av den följande redogörelsen är hög ålder en ofta förekommande orsak. Andra skäl är nedsatt arbetsförmåga och lokal bundenhet i förening med brist på arbetstillfällen i den arbetslöses hemtrakt. Till beredskapsarbetena har under senare år i allt större omfattning hänvisats sådana arbetslösa, vilka inte ens i tider med hög efterfrågan kunnat finna anställningar i öppna marknaden.

Trots stora framsteg under de båda senaste årtiondena är sysselsättningsgraden alltjämt väsentligt lägre under vintern än under sommaren. Det gäller särskilt i fråga om byggnads- och anläggningsarbetarna. Denna kvarstående säsongarbetslöshet har under senare år i stegrad utsträckning mötts med beredskapsarbeten.

Organisation, beslut m. m.

Arbetsmarknadsstyrelsen har medgivit, att länsarbetsnämnderna inom av styrelsen för viss tid bestämda ramar må besluta om

a) särskilda kommunala arbeten för svårplacerade,

b) skogsvårdsarbeten (röjning, återväxtåtgärder och dikning).

I fråga om andra arbeten beslutar arbetsmarknadsstyrelsen.

Hos länsarbetsnämnderna och i arbetsmarknadsstyrelsen sker en fortlöpande registrering av statliga och kommunala byggnads- och anläggningsföretag, lämpliga att utföras såsom beredskapsarbeten. Vid behov av extra tillskott av arbetstillfällen aktualiserar länsarbetsnämnden något av dessa projekt som till storlek och karaktär passar den föreliggande situationen. I fråga om kommunala projekt ställes ansökan om projektets utförande som beredskapsarbete till arbetsmarknadsstyrelsen. Efter remiss till vederbörande fackmyndighet för saklig prövning och beräkning av statsbidraget beslutar styrelsen om bidragets storlek och de övriga villkor, som skall gälla för arbetets bedrivande.

För statliga byggnadsföretag sker på

liknande sätt ett samarbete mellan arbetsmarknadsstyrelsen och den fackmyndighet, till vars område ärendet hör. Härvid sker samråd bl. a. i fråga om formen för arbetets utförande. Företaget kan utföras endera i myndighetens egen regi — så är fallet bl. a. på vägsidan, där väg- och vattenbyggnadsstyrelsen bedriver beredskapsarbeten i betydande omfattning — eller genom arbetsmarknadsstyrelsens tekniska byrå. I de fall, då myndigheternas egna resurser ej är tillräckliga, kan beredskapsarbete utföras genom anlitande av entreprenör. Arbetsmarknadsstyrelsen har dessutom bemyndigats att uppdraga åt entreprenör att i egenskap av administratör utföra beredskapsarbete. Därmed avses, att arbetet utföres på löpande räkning enligt särskilda i samråd med Svenska byggnadsentreprenörföreningen upprättade bestämmelser.

Arbetsmarknadsstyrelsens beslut innehåller mestadels föreskrifter om arbetsstyrkans storlek och den tid, under vilken arbetet får bedrivas. I fråga om arbete som bedrivs genom entreprenör finns som regel en tidplan för arbetets bedrivande fogad till kontraktet.

Då fråga är om större arbeten, avsedda för arbetslösa från flera län, gör arbetsmarknadsstyrelsen en fördelning av platserna mellan länen. Inom länen tilldelas de olika förmedlingarna platser i förhållande till det behov av beredskapsarbeten, som bedöms föreligga.

I arbetslöshetskungörelsen (SFS 1949: 278) föreskrives, att till beredskapsarbete bör utväljas projekt av sådan angelägenhetsgrad, att det kan förutses komma till utförande under den närmaste tiden oberoende av om arbetslöshet råder eller ej. Vid val av projekt av samma angelägenhetsgrad bör företräde lämnas åt sådana, som utan större olägenhet kan upptagas, nedläggas, utökas eller inskränkas alltefter arbetslöshetens växlande omfattning, ävensom åt projekt, som kan bedrivas oberoende av årstid. Genom att välja projekt, som är så aktuella, att de kan bedömas komma till utförande helt eller delvis med ordinarie medel under de närmaste budgetåren, kan ett påbörjat arbete inom rimlig tid fullföljas i ordinarie ordning, om det inte längre erfordras för arbetslöshetens bekämpande.

Arbetsmarknadsstyrelsen kan besluta att statligt projekt, som är nominativt angivet eller som ingår i kollektivt angivet investeringsändamål i beredskapsstaten, skall utföras såsom beredskapsarbete. Beredskapsarbetena finansieras fr. o. m. budgetåret 1964/65 med medel för anslaget Allmänna beredskapsarbeten m. m. och Vissa sysselsättningsfrämjande åtgärder för handikappade m. fl. De år 1960 fastställda bestämmelserna om prövning i två omgångar av statliga husbyggnadsprojekt m. m. gäller även för projekt som skall utföras som beredskapsarbete. Detta innebär, att Kungl. Maj:t skall pröva projektet dels då byggnadsprogrammet utarbetats, dels när projekteringen fortskridit så långt, att huvudritningar utförts och en noggrann kostnadsberäkning skett. Denna ordning gäller för nybyggnad, tillbyggnad och ombyggnad av hus för statens räkning — samt fr. o. m. 1 juli 1963 även för fortifikatoriska arbeten — för en beräknad kostnad överstigande 300 000 kr. Reparationer och underhållsarbeten är undantagna. För de affärsdrivande verken samt väg- och vattenbyggnadsverket gäller denna handläggning endast för centrala byggnader för administration, utvecklingsarbete o. d. Bestämmelserna innebär, att inga byggnadsföretag av berört slag kan färdigprojekteras med mindre de blivit föremål för Kungl. Maj:ts och i vissa fall, bl. a. i fråga om lokalisering, även

riksdagens prövning. Det betyder, att företag av denna art ej kan komma till utförande såsom beredskapsarbete, innan denna prövning skett.

Bland beredskapsobjekten intar vägarbetena både kostnadsmässigt och från sysselsättningssynpunkt en dominerande ställning. Vägarbetena finns såsom en kollektiv post i beredskapsstaten, vilket innebär att arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med väg- och vattenbyggnadsstyrelsen fritt kan välja de vägbyggnadsföretag, vilka skall bedrivas som beredskapsarbeten. Enligt praxis sker valet bland de vägprojekt, som ingår i väg- och vattenbyggnadsstyrelsens flerårsplaner.

De kommunala arbeten, som kan komma till utförande som beredskapsarbeten, tillhör den grupp företag, som kollektivt angivits i beredskapsstaten. Följaktligen har arbetsmarknadsstyrelsen också i fråga om denna typ av företag möjligheter att fritt välja projekt. Valet av projekt blir emellertid i dessa fall ytterst beroende på vederbörande kommunala myndighets prövning.

Statliga och statskommunala arbeten

I arbetslöshetskungörelsen finns inga generella regler för hur ansvaret för åtgärderna mot arbetslöshet skall fördelas mellan stat och kommun. I arbetslöshetskungörelsens 9 § sägs härom följande: »Hjälpverksamheten bör, så långt ske kan, inriktas på att bereda arbete. Därvid böra i fråga om beredskapsarbeten statskommunala arbeten företrädesvis anordnas.» Enligt arbetslöshetskungörelsen finns två slag av beredskapsarbeten, nämligen statliga och statskommunala. Till den förra kategorin hänföres arbeten, som bedrives i statlig regi, till den senare kategorien arbeten, som utföres i kommunal regi. Tidigare var också åtgärderna mot arbetslöshet i stor utsträckning en kommunal angelägenhet. Här har emellertid skett en genomgripande förändring. De kommunala kontantunderstöden har kommit att spela en allt mindre roll. Deras uppgift har övertagits av arbetslöshetskassorna, vilkas verksamhet i betydande omfattning understödjes av staten. Staten har vidare övertagit hela ansvaret och kostnaden för den offentliga arbetsförmedlingen liksom för alla de åtgärder, som syftar till att underlätta arbetskraftens anpassning på arbetsmarknaden. På samma sätt har de statliga beredskapsarbetena sett på något längre sikt kommit att svara för en växande andel av »arbetslinjen» i arbetslöshetspolitiken.

Av de totala kostnaderna för statliga och statskommunala beredskapsarbeten under kalenderåren 1948 samt 1957—1963 har staten svarat för följande andel.

År	1948	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
%	63,2	92,4	86,2	89,5	91,1	87,2	84,3	85,2

Förskjutningen mot en större andel statliga beredskapsarbeten har berott på bl. a. följande omständigheter. Vid tämligen god balans på arbetsmarknaden har de arbetslösa, som behövt hänvisas till beredskapsarbete, varit spridda på många kommuner. I ett sådant läge har det varit tillräckligt med något eller några arbeten i varje län, till vilka arbetslösa från flera kommuner kunnat hänvisas. De arbetslöshetstyngda kommunernas bristande ekonomiska resurser har också bidragit till en övergång från statskommunala till statliga arbeten. Långvarig arbetslöshet har dessutom i en del kommuner resulterat i att man »byggt färdigt» i fråga om sådana företag, som lämpar sig för utförande såsom beredskapsarbeten.

För att öka tillgången på lämpliga

arbetstillfällen för sådana arbetslösa, som på grund av handikapp inte omedelbart kan placeras i öppna marknaden och för vilka andra rehabiliteringsåtgärder inte bedöms lämpliga, har arbetsmarknadsstyrelsen stimulerat kommunerna att ordna särskilda beredskapsarbeten för denna grupp. En växande andel av de *statskommunala arbetena* är avsedd just för sådan arbetskraft. Detta har för 1962 kommit till uttryck i en högre andel kommunala kostnader för beredskapsarbetena.

Hänvisning av arbetslösa

Statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet regleras av arbetslöshetskungörelsen (SFS 1949: 278). Den som vill komma i åtnjutande av arbetslöshetshjälp skall göra ansökan därom hos arbetslöshetsnämnden i den kommun, där han uppehåller sig.

I övrigt stadgas, att arbetslöshetshjälp må tillkomma endast den som

a) är svensk medborgare eller tillhör stat, med vilken överenskommelse träffats om ömsesidighet beträffande hjälpåtgärder vid arbetslöshet (Kungl. Maj:t har dock bemyndigat arbetsmarknadsstyrelsen att utge arbetslöshetshjälp även till andra utlänningar. Som villkor gäller i regel, att den sökande skall ha haft stadigvarande anställning inom det svenska näringslivet under minst ett år);

b) fyllt 16 men ej 67 år (enligt särskilt bemyndigande kan arbetslöshetshjälp utgå till person, som fyllt 67 år, om denne har försörjningsplikt mot minderåriga barn eller är utlänning och enligt gällande bestämmelser icke kan erhålla folkpension);

c) är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete för annans räkning;

d) sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen, samt

e) på grund av arbetslöshet, som varat minst sex arbetsdagar efter det ansökan om arbetslöshetshjälp gjorts (karenstid), befunnits vara i behov därav. (Punkt e gäller ej i de fall, där enligt vad som nedan sägs beredskapsarbete kan anvisas utan hinder av att ansökan om arbetslöshetshjälp ej skett).

Arbetslöshetshjälpen är i princip behovsprövad. Vid hänvisning till beredskapsarbete har dock behovsprövningen delvis upphävts, sedan arbetsförmedlingen år 1954 medgivits hänvisa arbetslösa till beredskapsarbete, även om de ej gjort ansökan till arbetslöshetsnämnd. Den behovsprövning, som alltjämt sker, utgår från sådana förhållanden som sökandens möjligheter att erhålla anställning i öppna marknaden, arbetslöshetens beräknade varaktighet, försörjningsbörda och andra omständigheter av betydelse vid fördelningen av ett i förhållande till hela antalet arbetslösa begränsat antal platser vid beredskapsarbeten.

Den som placerats i beredskapsarbete är fortfarande att betrakta som arbetslös (dock utan att medräknas i arbetslöshetsstatistiken) och finns upptagen bland arbetsförmedlingens aktuella arbetssökande. Försöken att i öppna marknaden placera de hänvisade skall därför fortgå även sedan de påbörjat beredskapsarbete.

Statsbidrag

Statsbidrag utgår i form av *arbetsbidrag* och i förekommande fall *årskostnadsbidrag*.

Arbetsbidrag till statskommunalt beredskapsarbete utgår för styrkta, av arbetsmarknadsstyrelsen godkända kostnader för arbetet. I fråga om arbeten, där statsbidragen regleras av särskild författning, utgår arbetsbidraget enligt de grunder som fastställts i författningen. I övrigt utgår bidraget efter en normalbidragsprocent, vars storlek arbetsmarknadsstyrelsen årligen fastställer på grundval av antalet skattekronor per invånare och den totala skattebelastningen inom kommunen. Arbetsbidraget fastställes i samband med att

medgivande lämnas till arbetets utförande.

Normalbidragsprocenten beräknas med utgångspunkt från ett tal framräknat enligt formeln x(23-y), där x betecknar antalet skattekronor per invånare och y den kommunala utdebiteringen per skattekrona, i förekommande fall minskad med statsbidrag till skattelindring. Talet 23 motsvarar den högsta kommunala utdebiteringen enligt 1940 års taxering. Den genom formeln erhållna produkten blir sedan bestämmande för normalbidragsprocenten enligt följande sammanställning.

x (23-y)	Normalbidrags-procent
högst 5,76	90
5,77— 9,73	85
9,74— 14,67	80
14,68— 20,70	75
20,71— 27,77	70
27,78— 35,76	65
35,77— 44,89	60
44,90— 55,06	55
55,07— 66,10	50
66,11— 78,32	45
78,33— 91,58	40
91,59—106,09	35
106,10—121,00	30
121,01—136,89	25
mer än 136,89	20

Genom beslut den 21 december 1951 har Kungl. Maj:t föreskrivit, att arbetsmarknadsstyrelsen vid fastställande av normalbidragsprocenten skall anse vederbörande kommuns skattetryck för år 1952 och senare år vara 1 krona lägre än den verkliga uttaxeringen.

Enligt arbetslöshetskungörelsen gäller vidare att, om normalbidragsprocenten för viss kommun skulle minska med tio procent eller mer från föregående år, sänkningen skall begränsas, dock inte mer än till hälften av vad den enligt reglerna skulle ha blivit.

Främst genom penningvärdeförsämringen och den allmänna ekonomiska utvecklingen med därav följande ökat antal skattekronor per invånare har det beskrivna systemet förlorat sin inverkan på differentieringen av bidragen. De allra flesta kommuner har under senare år fått minimibidraget med 20 procent. Det är uteslutande i de fyra nordligaste länen som normalbidragsprocenten överstigit 20. I tabell 11:1 har angivits antalet kommuner i dessa län, som under 1963 varit berättigade till ett högre normalbidrag än 20 procent, fördelade efter bidragets storlek.

I arbetslöshetskungörelsen föreskrives, att det är »arbetsmarknadsstyrelsen obetaget att, därest så i särskilda fall finnes påkallat, förorda om sådan jämkning beträffande arbetsbidragets storlek vartill omständigheterna må föranleda.» Sådan jämkning av såväl normalbidrag som bidrag enligt särskilda författningar förekom ursprungligen i fråga om kommuner med svag ekonomisk ställning och med långvarig arbetslöshet.

Tabell 11:1. Antal kommuner med högre normalbidrag än 20 procent år 1963

Län	Antal kommuner fördelade på normalbidragsprocent						
	25	30	35	40	45	50	Summa
Västernorrlands		4	1				5
Jämtlands		2	2	1	2	1	8
Västerbottens	2	4	1				7
Norrbottens	4	7	5	1	1		18
Summa	6	17	9	2	3	1	38

Tabell 11:2. Arbetsbidrag till statskommunala beredskapsarbeten enligt normalbidragsbestämmelserna och särskilda författningar 1957—1963

År	Statsbidrag med tillämpning av bestämmelserna							
	om normalbidrag				i särskilda författningar			
	Antal kommuner	Total kostnad kr	Statsbidrag		Antal kommuner	Total kostnad kr	Statsbidrag	
			kr	%[1]			kr	%[1]
1957	12	2 262 265	503 890	22,3	42	14 718 628	9 095 658	61,8
1958	39	21 327 088	4 635 211	21,7	83	49 855 702	30 574 896	61,3
1959	87	31 090 350	7 625 550	24,5	187	99 007 816	62 114 560	62,7
1960	78	14 228 137	4 801 214	33,7	99	31 565 115	16 765 366	53,1
1961	162	12 869 835	4 954 002	38,4	65	24 433 860	13 722 928	56,2
1962	210	33 609 599	14 879 964	44,3	100	57 682 882	29 440 194	51,0
1963	274	119 803 834	53 200 998	44,4	90	73 698 545	34 416 093	46,7

[1] Genomsnitt med jämkning inräknad.

Frågan om jämkning av arbetsbidrag för vatten- och avloppsanläggningar berördes i propositionen nr 84/1959 i samband med förslag om ändrade bidragsregler för dylika arbeten. Där framhölls att, eftersom de föreslagna nya bidragen var lägre än de tidigare tillämpade, det »torde visa sig nödvändigt, att beträffande ekonomiskt svagare kommuner med höga arbetslöshetskostnader tillämpa en sådan ordning för jämkning av statsbidragen i de fall, då anläggningen utföres som beredskapsarbete, att bidragsnivån enligt nu gällande bestämmelser i stort sett upprätthålles.»

Möjligheterna till jämkning synes efterhand ha brukats i växande omfattning, vilket bl. a. kommit till uttryck i att det genomsnittliga normalbidraget successivt stigit under senare år.

I tabell 11:2 redovisas arbetsbidragen under de sju senaste kalenderåren för under dessa år beslutade arbeten, uppdelade dels på arbeten, där normalbidragsreglerna kommit i fråga, och dels på arbeten med bidrag enligt särskilda författningar.

För huvudparten av statskommunala beredskapsarbeten beräknas sålunda statsbidraget enligt bestämmelser i särskilda författningar. Enligt tabell 11:2 utgjorde genomsnittligt för sjuårsperioden 1957—1963 denna typ av arbeten kostnadsmässigt ca 70 procent av samtliga statskommunala beredskapsarbeten.

Fullmakten att i särskilda fall besluta om jämkning av arbetsbidraget har av styrelsen generellt utnyttjats i fråga om statskommunala beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft. För att stimulera till ökad verksamhet på detta område har statsbidraget bestämts till 50 procent av den beräknade godkända kostnaden. Av den totala kostnaden för arbeten som erhöll normalbidrag år 1962 kom 16,0 miljoner kronor eller 48 procent på arbeten för svårplacerade. Av återstoden utgjorde 7,7 miljoner kronor vatten- och avloppsarbeten, till vilka bidrag vid prövning enligt särskild författning ej skulle ha utgått eller ha understigit 10 procent. I sådana fall lämnas enligt praxis normalbidrag med lägsta procentsats, dvs. 20 procent. Även till industrilokaler som uppförs som statskommunala beredskapsarbeten har det skett en generell jämkning av bidraget till 50 pro-

cent av de beräknade kostnaderna. 1964 års riksdag har uttalat att statsbidraget till sådana lokaler ej bör överstiga 1/3 av den totala produktionskostnaden.

I fråga om primärkommuner kan undantagsvis ränta och amorteringar på lån, som upptagits för att bestrida kommunens andel i kostnaden för beredskapsarbete, få inräknas i underlaget för *årskostnadsbidrag* till övriga utgifter för arbetslöshetens bekämpande. En förutsättning för att lånekostnaderna skall beaktas är dock, att arbetslöshetskostnaderna i övrigt under året uppgått till mer än 50 öre per skattekrona. Denna bestämmelse saknar numera praktisk betydelse.

Genom särskilt bemyndigande har arbetsmarknadsstyrelsen möjlighet att av arbetslöshetsmedel lämna statsbidrag till vissa eljest icke statsbidragsberättigade *skogsvårdsarbeten*. Bemyndigandet innebär, att markägarna svarar för 75 procent av den av skogsvårdsstyrelserna beräknade normala utförandekostnaden, medan statsbidrag utgår för resterande belopp, dvs. inte bara 25 procent av normalkostnaden, utan även hela den merkostnad som kan komma att uppstå.

Bruttokostnaden för utförda skogsvårdsarbeten överstiger väsentligt den beräknade normalkostnaden. Orsaken härtill ligger dels i att utgifter för planering — även en förtidsplanering — och för utbildning av lagledare ingår i den statliga delen av kostnaderna, dels att arbetena till stor del utförts av ovan arbetskraft med stort inslag av svårplacerade och under ur kostnadssynpunkt ogynnsamma tider på året. Under budgetåret 1962/63 utfördes skogsvårdsarbeten till en beräknad normalkostnad (dvs. skogsvårdsstyrelsernas bedömning av vad arbetet skulle kosta vid utförande i vanlig ordning) av 9,1 milj. kronor. De verkliga kostnaderna för arbetets utförande uppgick till 37,1 milj. kronor, varav statsbidrag 31,1 milj. kronor. Statsbidragsandelen utgjorde sålunda 84 procent av totalbeloppet.

Mekaniseringsgrad

När beredskapsarbetena huvudsakligen utfördes med hjälp av handverktyg gav de sysselsättning åt arbetslösa, av vilka det ej erfordrades någon speciell utbildning. Endast undantagsvis behövde yrkesarbetare anställas för konst- och betongarbeten. Med den snabbt tilltagande mekaniseringen uppstod ett ökat behov av specialarbetare. I det läget utfärdades av arbetsmarknadsverket föreskrifter om användningen av specialarbetare i beredskapsarbeten. I mitten på 1950-talet gällde generellt, att andelen specialarbetare ej fick överstiga 10 procent av den totala arbetsstyrkan. Sedermera byggdes bestämmelsen ut med föreskrifter som begränsade användningen av tunga maskiner i arbetena.

Stickprovsundersökningar åren 1958—1960 visade, att då gällande föreskrifter om mekaniseringsbegränsning ej verkade återhållande på sätt som styrelsen avsett.

Under åren 1959 och 1960 var som framgår av tabell 11: 3 inslaget av specialarbetare särskilt högt. Det torde i första hand ha hängt samman med att andelen vägarbeten och andra liknande objekt med hög mekanisering då var stor. Den språngvisa ökningen av specialarbetare mellan 1959 och 1960 synes dessutom ha påverkats av att antalet hänvisade nedbringades kraftigt våren 1960, då efterfrågan på arbetskraft i öppna marknaden snabbt ökades. Nödvändiga avslutnings- och färdigställningsarbeten fick i det läget utföras med en exceptionellt stor insats av maskiner och specialarbetare. Att

Tabell 11: 3. Andelen särskild arbetskraft i beredskapsarbeten bedrivna av olika myndigheter 1958—1964

Beredskapsarbeten i nedanstående myndigheters regi	Specialarbetare i procent av antalet hänvisade						
	1958 15/2	1959 13/2	1960 1/4	1961 15/2	1962 15/2	1963 15/2	1964 14/3
Arbetsmarknadsstyrelsen.	19	18	30	18	14	13	17
Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen.....	33	36	49	19	14	14	21
Kommuner	18	19	26	19	12	13	15
Övriga.....	20	19	25	13	6	8	10
Medeltal	24	26	33	17	11	11	14

andelen specialarbetare sjunkit under åren 1961—1963 är en följd av att beredskapsarbetena inriktats på projekt som kräver mindre insats av maskiner och specialarbetare.

Den 1 juli 1963 utfärdade arbetsmarknadsstyrelsen nya föreskrifter om arbetskraft m. m. vid beredskapsarbetena. I dessa bestämmelser uttalas följande i fråga om arbetskraft till beredskapsarbeten: »Vid statligt eller statskommunalt beredskapsarbete skall sysselsättas av den offentliga arbetsförmedlingen hänvisade arbetare. Arbetsledningen vid beredskapsarbete är sålunda skyldig att anställa dessa arbetare. Undantag från regeln om hänvisad arbetskraft kan medges i följande fall:

> Särskilt yrkeskunnig arbetskraft, som oundgängligen erfodras för arbetets bedrivande och som ej kan hänvisas, skall anvisas genom eller godkännas av arbetsförmedlingen. Till förare av tyngre arbetsmaskin må arbetsledningen anlita ordinarie förare.

Medgivande om undantag från regeln om hänvisad arbetskraft lämnas endast i begränsad utsträckning och under beaktande av att beredskapsarbetet bedrives för att ge sysselsättning åt arbetslösa.»

Som en följd av de nya arbetskraftsbestämmelserna (se tabell 11: 3) har andelen specialarbetare ökat. De nya bestämmelserna har också resulterat i en ökning av dagsverkskostnaderna (se tabell 11: 10).

Avtal vid beredskapsarbeten

I arbetslöshetskungörelsen stadgas i 17 §: »Vid beredskapsarbete tillämpas öppna marknadens löner.»

Med hänsyn till beredskapsarbetenas syfte och till de former, under vilka de bedrives, har det visat sig ändamålsenligt att sluta särskilda kollektivavtal eller träffa överenskommelser om kompletterande bestämmelser till ordinarie avtal för tillämpning vid beredskapsarbetena. De särskilda avtalen har fått karaktären av s. k. hängavtal, dvs. de följer i stort sett de ordinarie avtalen inom respektive arbetsområden.

Särskilt avtal för beredskapsarbeten har sedan lång tid tillbaka funnits för väg- och brobyggnadsarbeten, som utföres i *arbetsmarknadsstyrelsens* regi. Avtalsslutande parter är arbetsmarknadsstyrelsen och Svenska vägarbetareförbundet. De avtalsslutande parterna har överenskommit, att avtalet skall tillämpas — förutom på arbetsmarknadsstyrelsens arbetsplatser — också vid beredskapsarbeten, som bedrives i väg- och vattenbyggnadsstyrelsens och statens järnvägars regi.

Vid väg- och brobyggnadsföretag, som utföres såsom beredskapsarbeten genom *entreprenör*, tillämpas ordina-

rie avtal mellan Svenska väg- och vattenbyggarnas arbetsgivareförbund (Sveabund) och Svenska vägarbetareförbundet.

För anläggningsarbeten, som bedrives i *arbetsmarknadsstyrelsens regi*, har överenskommelse träffats, att — efter vissa kompletteringar — avtalet mellan Sveabund och Svenska byggnadsarbetareförbundet skall tillämpas.

I fråga om beredskapsarbeten av anläggningskaraktär, som bedrives i *fortifikationsförvaltningen och sjöfartsstyrelsens regi*, har överenskommelser träffats om vissa kompletteringar till ordinarie avtal mellan ämbetsverken och Svenska byggnadsarbetareförbundet.

Husbyggnadsarbeten utföres huvudsakligen genom *entreprenörer* och härvid tillämpas kollektivavtal mellan Svenska byggnadsindustriförbundet och Svenska byggnadsarbetareförbundet.

Mellan Svenska stadsförbundet och Svenska kommunalarbetareförbundet har träffats ett särskilt avtal beträffande kommunala beredskapsarbeten, som bedrives i *kommunernas regi*. I fråga om *skogsvårdsarbeten* tillämpas med vissa kompletteringar de ordinarie avtal som gäller för området.

Vid de traditionella beredskapsarbetena tillämpas vanligen ackord. Vid andra arbeten, t. ex. skogsvård och statskommunala arbeten för svårplacerade tillämpas tidlön. Medeltimförtjänsten för alla slag av beredskapsarbeten var 1963 kronor 7: 21.

Beredskapsarbetenas omfattning och ambitionsgrad

I lägen då efterfrågan på arbetskraft undergår relativt små försvagningar yttrar sig dessa huvudsakligen i form av ökad säsongarbetslöshet. Så har fallet merendels varit under efterkrigstiden. Beredskapsarbetenas omfattning har också i nära anslutning härtill i hög grad säsongvarierats. Förhållandet belyses i tabell 11: 4.

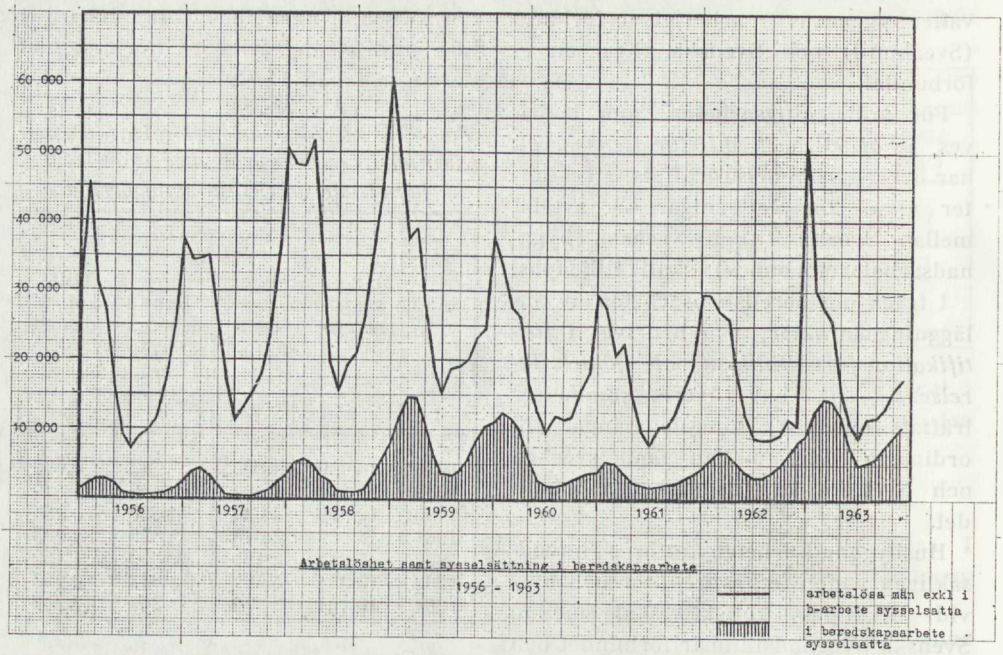
Tabell 11: 4. Maximi- och minimisysselsättning i beredskapsarbeten 1958—1964, hänvisade arbetslösa samt övriga

År	Maximisysselsättning	Minimisysselsättning		Diff. kol. 2 och 3
		Hela antalet	Därav i arbeten för svårplacerade	
1	2	3	4	5
1958	6 030	965	32	5 065
1959	15 344	3 504	150	11 840
1960	12 969	2 034	556	10 935
1961	6 008	2 015	820	3 993
1962	7 613	3 161	1 353	4 452
1963	16 354	5 421	1 973	10 933
1964	16 104	3 712	1 801	12 392

Variationen i beredskapsarbetenas omfattning illustreras i diagram 11: 1, i vilket även antalet arbetslösa män, exklusive i beredskapsarbete sysselsatta, redovisas. Under en följd av år fick beredskapsarbetena sin största omfattning först under mars månad, medan arbetslösheten hade sitt maximum redan någon månad tidigare. Igångsättningen av beredskapsarbetena har alltså släpat efter i förhållande till arbetslöshetens stegring under höst och vinter. Fr. o. m. hösten 1959 har sysselsättningen vid beredskapsarbetena bättre koordinerats med den säsongmässiga ökningen av arbetslösheten.

Omvänt föreligger svårigheter att få till stånd en önskvärd nedskärning av sysselsättningen i beredskapsarbetena, när efterfrågan på arbetskraft i öppna marknaden ökar. Som framgår av såväl tabell 11: 5 som diagram 11: 1 har arbetena begränsats under vårmånaderna i samband med att efterfrågan på arbetskraft i öppna marknaden sti-

Diagram 11: 1



git. Så t. ex. minskades antalet man i beredskapsarbetena under perioden mars—juli 1963 med ca 10 000. De stora svängningarna i sysselsättningen under mycket korta perioder ställer speciella krav på arbetenas planläggning och organisation och medför, som närmare utvecklas i det följande, vissa merkostnader i jämförelse med ett kontinuerligt bedrivande.

Under åren 1956 och 1957 sysselsattes ca 7 procent av samtliga arbetslösa män i beredskapsarbete. Trots en inte obetydlig ökning av beredskapsvolymen under 1958 stannade årsmedeltalet vid 8,5 procent. Årsmedeltalet för 1959 blev något över 22 procent, dvs. nära nog tre gånger så högt som under året innan. För år 1960 noteras ytterligare någon ökning av den andel som fått stöd genom hänvisning till beredskapsarbete. I samband med en viss försämring av konjunkturen under år 1962 ökades återigen beredskapsarbetenas omfattning varigenom mot årets slut ca 30 procent av de arbetslösa männen fick stöd genom hänvisning till sådant arbete. Medeltalet för år 1963 var 33 procent.

Arbetsmarknadsmyndigheternas ambitioner att stödja de arbetslösa genom hänvisning till beredskapsarbete har sålunda ökat under senare år. I väsentlig grad har ökningen under de senaste åren avsett särskilda arbeten för svårplacerad arbetskraft, vilka bedrives året runt utan större säsongfluktuationer. I tabell 11: 4 har redovisats det lägsta antalet sysselsatta i särskilda arbeten för svårplacerade åren 1958—1964. Eftersom åtgärder för svårplacerade inte är säsongvarierade, kommer i samma mån som denna verksamhet ökar sysselsättningen i beredskapsarbetena även sommartid att omfatta ett större antal personer.

Andelen av det totala antalet arbetslösa, som hänvisats till beredskapsarbe-

Tabell 11: 5. Antalet hänvisade män i beredskapsarbete i förhållande till hela antalet arbetslösa män

Kol 1 = Antal män sysselsatta i beredskapsarbete.
Kol 2 = Antal arbetslösa män + antal män sysselsatta i beredskapsarbete.
Kol 3 = Kol 1 i procent av kol 2.

	1957			1958			1959			1960			1961			1962			1963		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Januari..	2 381	40 025	5,9	3 438	54 177	6,3	7 808	68 539	11,4	11 066	49 087	22,5	3 595	33 396	11,8	4 304	33 913	12,7	9 360	60 280	15,5
Februari.	3 793	38 119	10,0	5 129	53 389	9,6	11 813	61 152	19,3	12 436	46 070	27,0	5 300	32 613	16,3	5 669	35 122	16,1	12 730	47 867	26,6
Mars.....	4 363	39 030	11,2	5 724	53 813	10,6	14 684	51 989	28,3	11 632	39 224	29,7	5 112	25 645	19,9	6 875	34 101	20,2	14 568	42 202	34,5
April	3 397	38 486	8,8	5 002	56 686	8,8	14 640	53 666	27,3	9 821	35 992	27,3	3 774	26 356	14,3	6 792	32 923	20,0	14 160	39 904	35,5
Maj	1 920	26 894	7,1	3 206	39 548	8,1	11 032	39 163	28,2	5 837	22 451	26,0	2 479	18 236	13,6	5 335	23 660	22,5	11 956	27 625	43,3
Juni.....	409	16 932	2,4	2 496	21 828	11,4	6 394	25 119	25,5	3 165	15 589	20,3	2 091	11 928	17,5	3 760	15 850	23,7	7 290	18 277	39,9
Juli	223	11 314	2,0	1 110	16 542	6,7	3 467	18 502	18,7	2 018	11 550	17,5	1 688	9 546	17,7	3 005	11 880	25,3	4 887	13 695	35,7
Augusti..	214	13 812	1,5	942	20 230	4,7	3 281	22 099	14,8	1 880	13 867	13,6	1 823	12 266	14,9	3 131	11 742	21,1	5 255	16 829	31,2
September	289	15 619	1,9	915	21 790	4,2	3 876	22 931	16,9	2 021	13 505	15,0	2 126	12 624	16,8	3 821	12 509	23,4	5 792	17 586	32,4
Oktober..	680	18 660	3,6	1 489	28 354	5,3	5 679	25 800	22,0	2 588	14 398	18,0	2 253	15 060	15,0	4 742	14 124	25,1	7 437	20 609	36,1
November	1 207	24 668	4,9	3 374	39 436	8,6	8 418	31 580	26,7	3 170	18 869	16,8	2 877	19 047	15,1	6 275	17 786	26,1	9 061	24 802	36,5
December	2 582	37 736	6,8	5 807	51 361	11,3	10 533	35 186	29,9	3 709	22 056	16,8	3 553	22 597	15,7	8 378	18 886	30,7	10 527	27 838	37,8
Årsmedeltal	1 788	26 775	6,7	3 219	38 096	8,5	8 469	37 978	22,3	5 778	25 222	22,9	3 056	19 943	15,3	5 174	21 875	23,7	9 419	29 793	31,6

Tabell 11: 6. Antalet i beredskapsarbete sysselsatta hänvisade arbetslösa i procent av hela antalet arbetslösa män, mars och juli 1957—1963

Län	1957		1958		1959		1960		1961		1962		1963	
	mars	juli	mars	juli	mars	juli	mars	juli	mars	juli	mars	juli	mars	juli
A	2,0	—	—	0,7	2,0	4,9	6,5	9,3	4,9	14,7	5,2	16,6	8,2	27,6
B	9,7	6,2	7,7	6,1	17,3	17,1	17,6	21,0	13,4	21,6	10,3	22,9	17,8	27,5
C	5,3	—	5,9	9,5	16,3	15,5	16,8	6,0	14,9	18,5	28,6	21,9	36,7	49,8
D	2,2	—	6,9	4,1	19,7	21,9	18,2	7,0	13,6	14,5	4,7	16,3	24,1	25,9
E	2,0	—	7,5	0,3	19,2	9,9	18,2	7,7	12,1	9,2	5,8	11,7	11,7	21,4
F	5,3	—	8,4	4,4	30,1	7,3	30,6	4,8	17,2	6,0	12,1	5,2	16,9	18,8
G	19,3	3,5	10,4	13,8	46,1	15,0	32,3	11,0	25,8	17,5	17,9	14,2	26,1	38,1
H	14,2	—	10,5	11,2	50,9	36,5	43,9	25,2	27,8	26,4	31,4	36,3	37,2	44,0
I	33,2	—	25,8	61,7	35,0	2,8	41,6	28,7	37,9	—	38,6	10,3	34,4	11,8
K	36,0	0,4	23,5	1,1	46,1	15,9	37,9	9,5	28,4	5,5	18,8	20,6	32,8	24,1
L	9,8	—	4,3	—	32,1	9,6	25,6	7,9	18,4	1,9	11,1	5,6	21,1	13,2
M	—	—	0,5	—	6,5	3,6	10,6	1,9	6,2	3,7	5,5	1,7	3,7	5,8
N	10,2	—	10,5	9,0	58,0	12,8	23,9	5,3	20,3	15,3	19,5	15,8	9,7	21,4
O	4,0	0,9	4,9	4,3	12,1	12,5	16,7	14,5	13,3	6,7	12,1	16,3	19,9	36,1
P	5,4	—	9,2	0,8	26,4	11,9	29,5	9,1	24,3	16,2	18,0	33,2	30,0	45,3
R	—	—	3,1	—	22,8	20,9	32,0	3,8	35,7	10,5	27,0	16,9	41,0	41,4
S	12,4	7,8	10,7	13,7	22,6	27,9	26,9	15,3	14,1	21,7	21,2	35,8	31,5	36,6
T	8,3	—	7,1	—	16,2	23,7	20,4	23,0	13,8	1,3	12,3	27,1	37,0	21,4
U	—	—	—	—	23,1	8,4	20,9	18,4	15,4	20,3	9,4	15,1	26,8	26,0
W	4,6	7,9	5,5	2,3	24,8	18,8	20,7	20,2	6,7	12,9	12,2	12,2	30,6	24,3
X	8,7	3,4	11,5	6,8	19,0	22,3	21,1	24,1	12,3	23,5	11,1	25,3	28,4	38,0
Y	20,5	5,7	22,2	11,0	42,2	27,8	42,0	22,5	23,0	30,6	28,4	40,1	49,6	38,2
Z	23,4	2,6	25,2	10,0	39,1	14,0	44,0	37,6	28,5	42,4	29,4	41,5	63,3	53,9
AC	10,0	—	14,6	4,1	42,5	24,2	42,1	21,4	24,4	26,1	26,0	21,7	59,2	31,4
BD	32,2	9,6	36,8	20,6	55,3	32,7	53,3	29,6	34,9	30,0	44,4	41,5	63,4	55,5
Hela riket	11,2	2,0	10,6	6,7	28,3	18,7	29,7	17,5	19,9	17,7	20,2	25,3	34,5	35,7

te, har växlat från län till län. Detta framgår av tabell 11: 6, som innehåller en sammanställning över i beredskapsarbete sysselsatta i procent av totala antalet arbetslösa män (inklusive i beredskapsarbete sysselsatta) länsvis under mars och juli månader 1957—1963. Antalet hänvisade har som regel varit högst under mars och lägst under juli.

Tabell 11: 6 visar att andelen hänvisade är högst i Norrbottens län, där under mars månad 1959, 1960 och 1963 mer än 50 procent av de arbetslösa männen varit placerade i beredskapsarbete. Även i Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län var en förhållandevis stor del av de arbetslösa sysselsatta i beredskapsarbete. Detta gäller — fastän i lägre grad — även Gotlands och Blekinge län. De höga procenttalen för Kalmar, Kronobergs, Älvsborgs och Skaraborgs län förklaras till en del därav att i dessa län under senare år bedrivits arbeten, till vilka även arbetslösa från andra län hänvisats.

Beredskapsarbetenas lokalisering

Under senare år har beredskapsarbetena huvudsakligen varit koncentrerade till de fem norrlandslänen. Under kalenderåren 1959—1963 har, som framgår av tabell 11: 7, mellan 50 och 60 procent av samtliga i beredskapsarbeten utförda dagsverken fallit på dessa län. Enbart på Norrbottens län har kommit ungefär en fjärdedel eller mer av samtliga dagsverken. Även i Kalmar, Ble-

ıbell 11:7. Antalet dagsverken i beredskapsarbeten, länsfördelade, 1959—1963 (enbart hänvisade)

	1959 Dags-verken	%	1960 Dags-verken	%	1961 Dags-verken	%	1962 Dags-verken	%	1963 Dags-verken	%
ıtockholms stad	20 500	0,9	21 800	1,3	20 800	2,6	32 100	2,5	49 100	2,1
ıtockholms län.....	35 700	1,5	33 200	1,9	15 800	2,0	16 900	1,3	39 600	1,7
Jppsala län.....	16 300	0,7	13 100	0,8	8 900	1,1	16 900	1,3	30 300	1,3
ödermanlands län..	44 400	2,0	20 800	1,2	8 400	1,0	11 800	0,9	26 700	1,2
Östergötlands län...	67 400	2,9	49 100	2,8	17 900	2,3	15 100	1,2	32 300	1,4
önköpings län.....	38 500	1,6	17 200	1,0	6 200	0,8	8 500	0,7	13 700	0,6
Kronobergs län.....	28 000	1,2	22 500	1,3	6 100	0,8	9 000	0,7	19 200	0,8
Kalmar län.....	125 200	5,4	81 800	4,7	32 400	4,1	54 500	4,2	72 900	3,1
Gotlands län	28 000	1,2	23 500	1,4	6 200	0,8	9 600	0,8	8 300	0,4
Blekinge län.....	98 700	4,2	64 600	3,7	22 900	2,9	23 700	1,8	34 500	1,5
Kristianstads län ...	46 300	2,0	33 400	1,9	7 300	0,9	7 600	0,6	21 900	0,9
Malmöhus län.....	18 100	0,8	16 900	1,0	4 900	0,6	5 300	0,4	11 300	0,5
Hallands län	33 100	1,4	19 700	1,1	8 900	1,1	11 600	0,9	9 400	0,4
Göteborg o. Bohus län	86 300	3,7	78 300	4,5	29 300	3,7	48 400	3,8	75 600	3,2
Älvsborgs län.....	70 300	3,0	54 400	3,1	30 500	3,8	41 200	3,2	59 100	2,5
Skaraborgs län	40 500	1,7	30 400	1,8	26 700	3,4	31 600	2,5	45 200	1,9
Värmlands län.....	144 700	6,2	78 800	4,5	37 100	4,7	65 100	5,1	105 200	4,5
Örebro län.....	48 100	2,1	40 100	2,3	19 800	2,5	33 700	2,6	62 700	2,7
Västmanlands län...	40 700	1,7	36 400	2,1	18 700	2,4	18 100	1,4	41 800	1,8
Kopparbergs län....	87 100	3,7	59 200	3,4	18 300	2,3	43 000	3,4	99 400	4,3
Gävleborgs län	94 300	4,0	87 100	5,0	35 000	4,4	51 500	4,0	131 400	5,6
Västernorrlands län .	216 800	9,3	153 900	8,9	79 000	10,0	144 900	11,3	233 900	10,0
Jämtlands län.....	92 100	3,9	70 300	4,1	31 100	3,9	53 900	4,2	136 500	5,9
Västerbottens län...	254 000	10,9	198 400	11,4	77 000	9,7	170 000	13,2	367 200	15,8
Norrbottens län.....	560 900	24,0	429 200	24,8	223 800	28,2	359 200	28,0	602 800	25,9
Summa	2 336 000	100,0	1 734 100	100,0	793 000	100,0	1 283 200	100,0	2 330 000	100,0

kinge och Värmlands län har volymen beredskapsarbeten varit förhållandevis stor.

Kostnadsmässigt låg tyngdpunkten ännu mera på norrlandslänen. Av 526 milj. kronor som beredskapsarbetena kostade under 1963 kom sålunda 71 procent på de fem norrlandslänen mot 63 procent av dagsverkena. För Norrbottens del var motsvarande tal 30 och 26. Det innebär att totalutgiften per dagsverke var inte oväsentligt högre i Norrland än i övriga landsdelar. Det sammanhänger i sin tur dels med projektens karaktär — inslaget av »tunga» anläggningsarbeten är större i Norrland — dels med att en och samma typ av arbete på grund av klimatförhållanden m. m. blir dyrare norrut.

I begränsad utsträckning har intill budgetåret 1963/64 arbetslösa från län med överskott på arbetskraft hänvisats till beredskapsarbeten i län med gynnsammare sysselsättningsförhållanden. Under budgetåret 1963/64 bedrevs beredskapsarbeten inom det allmänna vägväsendet i Syd- och Mellansverige för tillsammans ca 800 man, huvudsakligen från norrlandslänen.

Av vad som här anförts får man emellertid inte dra den slutsatsen, att arbetslösa som hänvisas till beredskapsarbete i allmänhet kan få sådant på eller i närheten av hemorten. Åtskilliga får hänvisning till företag så långt från hemorten, att dagliga resor till och från arbetsplatsen ej kan ske. I sådana fall ordnar arbetsmarknadsstyrelsen eller den som bedriver arbetet förläggning och utspisning. Av styrelsens förläggningsbestånd har byggnader rymmande ca 2 000 man hållits i beredskap

Tabell 11:8. Kostnader för beredskapsarbeten kalenderåren 1959—1963 i norrlandslänen och i landet i övrigt. 1 000-tal kronor

Län	1959		1960		1961		1962		1963	
	1 000-tal kr	%	1 000-tal kr	%	1 000-tal kr	%	1 000-tal kr	%	1 000-tal kr	%
Gävleborgs	18 007	4	24 290	6	13 251	5	10 715	4	28 824	6
Västernorrlands	38 061	9	39 949	10	30 621	12	36 769	14	65 426	12
Jämtlands	15 960	4	16 726	4	12 208	5	12 502	5	38 886	7
Västerbottens	42 221	10	47 148	12	30 546	12	38 064	15	84 751	16
Norrbottens	101 980	25	98 960	25	79 958	32	79 777	31	156 149	30
X-BD län	216 229	52	227 073	57	166 584	66	177 827	69	374 036	71
A—W län	198 339	48	169 877	43	87 503	34	80 591	31	155 381	29
Hela riket	414 568	100	396 950	100	254 087	100	258 418	100	529 417	100

för olika slag av sysselsättningsarbeten. Härtill kommer möjligheter till förläggning i redan befintliga byggnader i närheten av arbetsplatserna. I mars månad 1963 var 2 230 man, eller 15,3 procent av samtliga 14 570 hänvisade, placerade i av styrelsen ägda eller förhyrda förläggningar. Av hela antalet personer i förläggning var 1 960 placerade i arbeten för handikappade (alkoholister och elever vid ungdomsvårdsskolor m. fl.), varav 655 i styrelsens egna eller förhyrda förläggningar.

För bostad i arbetsmarknadsstyrelsens förläggning erlägges från årsskiftet 1963/64 ingen avgift. Arbetstagare som har sin bostad så långt från arbetsplatsen, att dagliga resor mellan denna och bostaden ej kan företagas, erhåller s. k. bortaliggningsersättning. Den uppgår till 8: — kr. per dag till arbetstagare, som bor i av arbetsmarknadsstyrelsen upplåten förläggning, och till övriga med 12: — kr. per dag. Ersättning för dagliga resor kan utgå med högst 11: 60 kr. per dag om avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är 4 mil eller däröver.

Olika typer av arbeten

Det ankommer som förut sagts på länsarbetsnämnderna att föreslå, vilka projekt som i en arbetslöshetssituation skall utföras såsom beredskapsarbeten och vid vilken tidpunkt arbetena bör påbörjas. Under de senaste åren har nämnderna som regel under maj—juni sökt bedöma i vilken omfattning beredskapsarbeten kommer att erfordras under det närmast kommande budgetåret. I samband därmed har nämnderna också föreslagit, vilka projekt som skall ingå i det kommande budgetårets »beredskapsprogram». Det ligger i sakens natur, att programmet såväl i fråga om omfattning som konkret innehåll måste vara preliminärt, eftersom man då förslagen avges endast har en grov uppfattning om arbetslöshetens storlek och sammansättning och därmed också om behovet av beredskapsarbeten.

När de preliminära uppgifterna inhämtats, får länsarbetsnämnderna vissa allmänna direktiv i fråga om urvalet av projekt, närmast med hänsyn till önskvärdheten att anpassa objektvalet till rådande konjunkturläge.

Tabell 11: 9 visar bl. a. att det under budgetåren 1960/61—1963/64 skett en viss förskjutning mot skogsvård och arbeten för svårplacerade. Sysselsättningsmässigt är förskjutningen större än vad som framgår av kostnadsuppgifterna.

Några allmänt gällande regler för i

Tabell 11:9. Kostnader i miljoner kronor och procentuell fördelning på olika typer av beredskapsarbeten under budgetåren 1957/58—1963/64

Arbetsobjekt	Budgetår													
	1957/58		1958/59		1959/60		1960/61		1961/62		1962/63		1963/64	
	Kostn.	%	Kostn.	%	Kostn.	%	Kostn.	%	Kostn.	%	Kostn.	%	Kostn.	%
Allmänna vägar	71,8	64,6	176,6	63,1	301,1	67,2	157,7	59,6	147,5	58,1	222,8	52,1	299,1	48,7
Ensk. vägar och gator	0,8	0,7	1,6	0,6	2,8	0,6	1,1	0,4	0,3	0,1	1,3	0,3	2,4	0,4
Skogsbilvägar	—	—	3,6	1,3	19,8	4,4	7,8	3,0	14,3	5,7	29,6	6,9	39,7	6,5
Hamn- och kajarbeten	6,1	5,5	11,2	4,0	15,4	3,4	8,3	3,1	4,9	1,9	8,7	2,0	6,5	1,0
Vatten- och avloppsarbeten	14,5	13,0	41,6	14,9	39,5	8,8	30,1	11,4	27,6	10,9	52,1	12,2	44,7	7,3
Järnvägsarbeten	12,7	11,4	20,3	7,3	20,5	4,6	16,0	6,0	12,0	4,7	12,6	3,0	5,5	0,9
Försvarsarbeten	4,1	3,7	13,2	4,7	4,8	1,1	0,8	0,3	0,1	—	10,1	2,4	1,8	0,3
Flottledsarbeten	0,4	0,4	1,7	0,6	0,8	0,2	0,1	—	0,1	—	—	—	0,4	0,1
Husbyggnadsarbeten	0,1	0,1	3,8	1,4	26,3	5,9	25,2	9,5	15,3	6,0	29,6	6,9	124,1	20,2
Lappväsendet	—	—	0,1	—	0,8	0,2	—	—	—	—	—	—	0,8	0,1
Skogsvårdsarbeten	0,1	0,1	4,9	1,7	11,9	2,6	8,2	3,1	14,7	5,8	37,1	8,7	46,5	7,6
Flygfältsarbeten	—	—	—	—	0,4	0,1	2,1	0,8	6,4	2,5	—	—	0,4	0,1
Svårplacerad arbetskraft	—	—	—	—	0,7	0,2	5,7	2,2	9,6	3,8	16,1	3,8	28,9	4,7
Övriga arbeten	0,6	0,5	1,1	0,4	3,3	0,7	1,7	0,6	1,1	0,5	7,4	1,7	13,1	2,1
Summa	111,2	100,0	279,7	100,0	448,1	100,0	264,8	100,0	253,9	100,0	427,4	100,0	613,9	100,0
Därav statsbidrag	100,3	—	249,3	—	407,4	—	231,2	—	215,6	—	365,7	—	498,1	—

Anm.: Redovisningen av kostnader för beredskapsarbeten har successivt omlagts från och med 1 januari 1961 med verkan avseende statskommunala arbeten från och med budgetåret 1960/61, varför direkta jämförelser ej kan göras med tidigare år. Under budgetåren före 1960/61 avser uppgifterna *bokförda kostnader*, medan de därefter avser *upparbetade kostnader*. Av olika skäl förekommer en eftersläpning, som gör att kostnader för utfört arbete under ett budgetår ej kan likvideras förrän påföljande budgetår. En omläggning av redovisningen från bokförd till upparbetad kostnad innebär, att samtliga vid ingången av budgetåret eftersläpande kostnader från föregående budgetår + under budgetåret totalt upparbetade kostnader kommer att belasta omläggningsåret. Påföljande budgetår blir då helt renodlat och belastas ej med eftersläpning för föregående år. (Skillnaden mellan upparbetad och av AMS bokförd kostnad skall således anslagsmässigt motsvaras av utg. reservation på anslaget.) Uppgifterna avseende budgetåret 1960/61 omfattar sålunda *dels* vissa eftersläpande kostnader för sysselsättning under budgetåret 1959/60, *dels* kostnader för sysselsättning under budgetåret 1960/61 oavsett om kostnaderna likviderats eller ej.

vilken ordning beredskapsföretagen skall utväljas — utöver tidigare refererade föreskrifter i arbetslöshetskungörelsen — har ej utfärdats. Vilka företag som länsarbetsnämnderna aktualiserar i samband med sin preliminära budgetårsplanering eller i akuta arbetslöshetssituationer blir i hög grad beroende på planeringsläget.

Av tabell 11: 9 framgår också att den alldeles övervägande delen av beredskapsarbeten under de senaste fem åren utförts på *allmänna vägar*. Andelen allmänna vägar av den totala beredskapsvolymen har hållit sig tämligen konstant under budgetåren 1956/57—1959/60. Under budgetåren 1960/61—1963/64 minskade dock som förut sagts andelen beredskapsarbeten på vägar. Detta får ses som ett resultat av en medveten politik att i en förändrad ekonomisk situation styra över beredskapsarbetena mot per dagsverke räknat mindre utgiftskrävande projekt.

Vatten och avlopp har under en lång följd av år varit de viktigaste statskommunala objekten. Räknat i absoluta tal har denna typ av arbeten kostnadsmässigt ökat under perioden. Relativt sett har de däremot blivit av mindre betydelse.

Järnvägsarbetena har utvecklats på ett likartat sätt. Det har under samtliga år varit fråga om ett fåtal stora objekt. Enbart ett av dessa, nyanläggning av järnväg Morjärv—Karlsborgsverken, som färdigställdes under budgetåret 1961/62, har dragit en kostnad av ca 35 miljoner kronor. Under budgetåret 1962/63 uppgick kostnaderna för järnvägs- och spårarbeten till 12,6 miljoner kronor.

Beredskapsarbetena inom *försvarets område* var av betydande omfattning under konjunkturdämpningen 1958/59. Den främsta anledningen härtill var, att tillräckligt med planerade företag ej fanns tillgängliga inom andra områden. De har därefter varit av ringa omfattning.

Under de allra senaste åren har också *husbyggnader* bedrivits såsom beredskapsarbeten. Till en början rörde det sig nära nog uteslutande om lokaler för yrkesutbildning, framför allt lokaler avseende omskolningskurser för vuxna. Arbetena har huvudsakligen bedrivits vintertid med äldre, lokalt bundna byggnadsarbetare. Från och med 1963 har som statskommunala beredskapsarbeten också utförts ett betydande antal industri- och hantverkslokaler i norrlandslänen. Från 1 juli 1963—30 november 1964 fattades beslut om byggande av sådana lokaler till en sammanlagd kostnad av ca 225 miljoner kronor, varav statsbidraget utgjorde ca 90 miljoner kronor.

Under budgetåret 1957/58 gjordes vissa försök att såsom beredskapsarbete utföra skogsvård, dvs. *gallring, dikning och återväxtåtgärder*. Under det påföljande budgetåret, när det uppstod sysselsättningssvårigheter för skogsarbetare, utvidgades verksamheten. Året därpå utökades den ytterligare och arbetena började då mera systematiskt utnyttjas för svårplacerade arbetslösa. Under de båda senaste åren har för detta ändamål startats ett 25-tal s. k. skogsstationer, spridda över praktiskt taget hela landet. Under budgetåren 1961/62 och 1962/63 svarade de för respektive 181 000 och 527 000 dagsverken, eller 18 respektive 26 procent av det totala dagsverksantalet, medan kostnaderna uppgick till 4,8 respektive 8,8 procent av de totala kostnaderna.

Under rubriken *svårplacerad arbetskraft* redovisas i tabell 11: 9 enbart de särskilt anordnade statskommunala arbetena. De påbörjades i begränsad omfattning under budgetåret 1959/60 och har huvudsakligen omfattat fornvårds-

arbeten, naturvårdsarbeten, parkarbeten, idrottsanläggningar etc. Under påföljande budgetår utfördes sådana arbeten till en kostnad av 5,7 miljoner kronor eller 2,2 procent av den totala kostnaden för att under budgetåret 1961/62 ökat ytterligare till 9,6 miljoner kronor eller 3,8 procent av totalkostnaden. Budgetåret 1962/63 var de totala kostnaderna 16,1 miljoner kronor eller 3,8 procent av totalkostnaden för året.

De speciella arbeten, som anordnats för bl. a. alkoholister, är ej särredovisade från övriga arbeten under rubrikerna »allmänna vägar» och »skogsvårdsarbeten». Under budgetåret 1960/61 beräknades kostnaderna för dessa arbeten till ca 15 miljoner kronor. Arbetena gav kontinuerligt sysselsättning för i runt tal 250 man. Under budgetåret 1963/64 sysselsattes i medeltal 775 personer vid dylika arbeten och kostnaderna uppgick till 60,6 miljoner kronor.

Dagsverkskostnader m. m.

Den omläggning av bokföringen av kostnaderna för beredskapsarbetena, som omnämnts ovan, får naturligtvis verkningar också på utfallet av beräkningarna rörande dagsverkskostnaderna. På budgetåret 1960/61 har sålunda förts kostnader, som ej motsvaras av under detta år utförda dagsverken. Av flera skäl har det ej varit möjligt att renodla uppgifterna så att den verkliga dagsverkskostnaden för de berörda budgetåren kan anges.

Tabell 11:10. Dagsverkskostnader i kronor per hänvisad arbetslös för olika typer av beredskapsarbeten budgetåren 1957/58—1963/64

Arbetsobjekt	Budgetår							
	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61	1959/60[2] 1960/61	1961/62	1962/63	1963/64
Allmänna vägar	167	176	278	407	385	307	314	417
Enskilda vägar och gator ...	84	99	153	412	229	186	285	341
Skogsbilvägar..	—	117	185	240	222	197	181	227
Hamn- och kajarbeten.....	204	236	306	449	482	334	387	560
Vatten- och avloppsarbeten.	130	140	175	382	262	228	300	361
Järnvägsarb. ..	220	243	283	370	452	315	293	324
Försvarsarb....	189	157	171	339	—	193	282	253
Flottledsarb...	106	83	..	—	—	—	170	197
Husbyggnadsarbeten	..	156	233	540	544	322	376	578
Lappväsendet..	—	61	132	—	—	114	—	110
Skogsvårdsarb.[1]	51	48	60	95	81	71	70	84
Flygfältsarb....	—	—	..	396	—	313	—	—
Arbeten för svårplacerade	—	—	40	49	53	42	62	95
Övriga arb. ...	189	98	184	260	159	217	242	261
Genomsnittlig dagsverkskostnad	166	159	226	320	255	253	209	281

[1] För budgetåren 1957/58—1960/61 inklusive skogsbilvägar som erhållit bidrag via skogsstyrelsen.

[2] Medelvärden för budgetåren 1959/60—1960/61 med hänsyn till under budgetåret 1960/61 vidtagna ändringar i redovisningen.

Dagsverkskostnaden i tabell 11: 10 är beräknad på det antal dagsverken, som utförts av hänvisad arbetskraft. Totala antalet utförda dagsverken, som även omfattar bl. a. specialarbetarnas och maskinförarnas sysselsättning, är betydligt högre. Dagsverkskostnaderna är vidare redovisade i löpande priser.

Om man bortser från de exceptionellt höga värdena för budgetåret 1960/61 karakteriseras utvecklingen i stort sett av en successiv och påtaglig ökning av dagsverkskostnaderna. Förhållandet sammanhänger dels med arbetenas inriktning på jämförelsevis tunga anläggningsarbeten, dels med en ökad användning av maskiner och tekniska hjälpmedel.

Det sätt på vilket dagsverkskostnaderna här beräknats gör att ett beredskapsarbete, som kräver förhållandevis hög mekanisering eller relativt stort antal specialarbetare, ger ett kraftigt utslag i dessa kostnader. Tidigare har i fråga om beredskapsarbetena tillämpats relativt snäva mekaniseringsregler. Dessa regler har under de senaste fem åren successivt liberaliserats.

De ojämförligt lägsta dagsverkskostnaderna drar de statskommunala arbetena för svårplacerade. Dagsverkskostnaden omfattar här huvudsakligen löner till de hänvisade samt kostnader för arbetsledning och för handverktyg. För röjningsarbeten som utförts under budgetåret 1962/63 har den genomsnittliga dagsverkskostnaden uppgått till 70 kronor, exklusive kostnader för planering.

Dagsverkskostnadens medelvärde förändrades inte nämnvärt från budgetåret 1956/57 till budgetåret 1958/59. Förklaringen härtill är att totalkostnaderna för de förhållandevis stora posterna allmänna vägar samt vatten och avlopp volymmässigt sett låg tämligen stilla. Från och med budgetåret 1959/60 noteras genomgående betydande ökningar. Särskilt märkbar är ökningen för de båda nyssnämnda typerna av arbeten. Kostnaderna för beredskapsarbetena blir särskilt höga när färdigställningsarbeten utgör en relativt stor del av arbetena. Jämförelsen mellan olika år påverkas därför av sådana förhållanden. Under budgetåret 1959/60 tillkom också husbyggnader som en ny och dagsverksmässigt sett relativt dyrbar arbetstyp. Detta uppvägdes dock delvis av att de dagsverksmässigt sett billiga skogsvårdsarbetena fick relativt stor omfattning detta år.

Skälet för att den genomsnittliga dagsverkskostnaden för budgetåret 1961/62 ej stigit i samma takt som de närmast föregående budgetåren och att den genomsnittliga dagsverkskostnaden för budgetåret 1962/63 minskat, är det ökade inslaget av dagsverksbilliga skogsvårdsarbeten samt arbeten för svårplacerade. Den från 1963 ökade mekaniseringen har för budgetåret 1963/64 resulterat i en betydande ökning av dagsverkskostnaden.

Det har ej varit möjligt att få fram material för en generell belysning av merkostnaderna för olika typer av projekt bedrivna såsom beredskapsarbeten i förhållande till likartade projekt utförda i ordinarie ordning. För skogsvård utförd som beredskapsarbete finns emellertid en del uppgifter om kostnadsläget i förhållande till sådana arbetens utförande i ordinarie ordning (se sid. 232), varjämte väg- och vattenbyggnadsstyrelsen teoretiskt sökt klarlägga, på vilka punkter det föreligger olikheter i kostnaderna för vägprojekt bedrivna i ordinarie ordning och som beredskapsarbete. Resultatet av denna senare undersökning skall i korthet redovisas i det följande.

Dessförinnan vill utredningen erinra om att beredskapsarbetena till huvudsaklig del utgjorts av tunga anlägg-

ningsarbeten. Även om mekaniseringsgraden på beredskapsarbetena långa tider begränsats, har användningen av maskiner så småningom anpassats till vad som gäller vid ordinarie arbeten. Det innebär att lönerna till den på byggnadsplatsen sysselsatta hänvisade arbetskraften kommit att spela en relativt sett allt mindre roll för de totala kostnaderna. Däremot har kostnaderna för maskiner, material, transporter, drivmedel etc., som ger en indirekt effekt på arbetsmarknaden, stigit kraftigt. För vägprojekt, som arbetsmarknadsstyrelsen utfört såsom beredskapsarbete under senare år, har en uppdelning gjorts på olika delkostnader. Den visar, att kostnaderna för ledningspersonal har legat ganska stilla omkring 10 procent. Materialkostnaderna har varierat mellan 15 och 20 procent, transportkostnaderna har tagit ungefär samma andel medan arbetsmaskiner, inklusive reparationer och underhåll, i allmänhet legat något över 20 procent. Löner till hänvisade arbetare har tagit mellan 15 och 22 procent. Material, transporter och maskiner har alltså svarat för mellan 50 och 60 procent av de totala kostnaderna.

Som allmän förutsättning för den kostnadsanalys som verkställts av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen gällde att verkets ordinarie arbeten bedrives på effektivast möjliga sätt och att verkets egen personal har en säsongmässigt jämn sysselsättning. Genom insamling av huvuddata från närmare 500 vägbyggnadsprojekt och detaljdata från mer än 50 projekt erhölls ett »normalvägföretag», som i fråga om kostnad, väglängd, vägbredd, masskvantiteter osv. i det närmaste är ett medelföretag för i verkets egen regi utförda vägbyggen. Kostnaderna för detta företag beräknades till 885 000 kronor och dagsverkskostnaden, dvs. totalkostnaden dividerad med antalet grovdagsverken, till 500 kronor. En stor maskin förekom på 5 grovarbetare och antalet specialarbetare utgjorde omkring 90 procent av antalet grovarbetare.

Därefter har kostnaderna jämförts mellan det som ordinarie arbete utförda normalvägföretaget och samma företag utfört som beredskapsarbete. För beredskapsarbete har hänsyn härvid tagits till de begränsade möjligheterna i fråga om val av byggnadsobjekt samt till begränsningen i mekaniseringsgraden. De hänvisade icke yrkeskunniga arbetarnas prestationer antogs i medeltal vara 15—20 procent lägre än de ordinarie yrkeskunniga arbetarnas. Hänsyn togs också till det förhållandet att beredskapsarbetet huvudsakligen utföres under vintern, medan de ordinarie arbetena är jämnt fördelade över året. Beräkningar gjordes vidare av de kostnadsökningar som beror på variationer i sysselsättningsbehovet vid beredskapsarbetena och som även kan innebära förändringar i arbetenas påbörjande, bedrivande och avslutande. Några extra sociala kostnader, t. ex. för förläggningar, upptogs ej för beredskapsarbetena, och man fann heller inte anledning anta, att den färdiga vägens kvalitet skulle bli olika vid beredskapsarbeten och ordinarie arbeten.

Jämförelsen mellan ordinarie arbeten och beredskapsarbeten, som är baserad på olika mekaniseringsalternativ för de senare, gav följande resultat:

Alternativ 1. I detta alternativ drives arbetet med ungefär samma maskinella insats som det ordinarie arbetet bortsett från att planering på tipp utföres manuellt samt att arbetsstyrkan kompenseras för den lägre prestationsgraden hos icke yrkesvan arbetskraft. Allmänna förutsättningar:

dagsverkskostnad 275 kronor;
1 tung maskin på 7 hänvisade arbetare;
47 procent specialarbetare.

Kostnadsökning i jämförelse med arbete i ordinarie ordning: 8 procent.

Alternativ 2. De manuella arbeten, som

tillkommer utöver det ordinarie företagets, är huvudsakligen planering på tipp av bankfyllnads- och överbyggnadsmassor, vissa trumarbeten och dikningsarbeten. Allmänna förutsättningar:

dagsverkskostnad 250 kronor;
1 tung maskin på 7 hänvisade arbetare;
45 procent specialarbetare.

Kostnadsökning i jämförelse med arbete i ordinarie ordning: 10 procent.

Alternativ 3. Med utgångspunkt från dagsverkskostnad på högst 185 kronor har mekaniseringen i detta alternativ begränsats så, att utöver de manuella arbetena i alternativ 2 tillkommer schaktning och framtransport av naturmaterial till kross samt en del mindre schaktningsarbeten. Allmänna förutsättningar:

dagsverkskostnad 185 kronor;
1 tung maskin på 11 hänvisade arbetare;
33 procent specialarbetare.

Kostnadsökning i jämförelse med arbete i ordinarie ordning: 17 procent.

Alternativ 4. De manuella arbetena har ytterligare utökats i detta alternativ. Sålunda utföres lastning av grusmaterial till förstärkningslagret delvis manuellt och dessutom har arbetslagen ytterligare utökats. Allmänna förutsättningar:

dagsverkskostnad 155 kronor;
1 tung maskin på 15 hänvisade arbetare;
25 procent specialarbetare.

Kostnadsökning i jämförelse med arbete i ordinarie ordning: 23 procent.

Alternativ 5. Några ytterligare arbeten som kan utföras manuellt återstår inte utöver alternativ 4. För att nedbringa mekaniseringsgraden har därför arbetslagen ytterligare utökats vid maskinstyrda arbeten. Allmänna förutsättningar:

dagsverkskostnad 140 kronor;
1 tung maskin på 18 hänvisade arbetare;
20 procent specialarbetare.

Kostnadsökning i jämförelse med arbete i ordinarie ordning: 29 procent.

I Väg- och vattenbyggnadsstyrelsens anslagsäskanden för budgetåret 1962/63 har undersökningens resultat sammanfattats på följande sätt:

Beredskapsarbetenas syfte är att skapa arbetstillfällen. Helt naturligt har därför en stor del av dessa arbeten kommit att koncentreras till vissa län, företrädesvis i Norrland. Det ligger i sakens natur, att man som regel icke uppnår samma effektivitet vid utförande av beredskapsarbeten som vid arbeten bekostade av ordinarie medel. Anledningen härtill är bl. a. den lägre grad av mekanisering som tillämpas vid dessa arbeten. Dessutom förekommer att arbetena icke bedrives kontinuerligt, utan nedlägges efter viss tid för att senare återupptagas. Växlingar i arbetsstyrkans storlek inverkar även i negativ riktning på effektiviteten. Enligt vissa undersökningar som verkställts inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsens rationaliseringsavdelning kan »beredskapskronans» värde beräknas till ungefär 90 öre vid beredskapsarbeten som bedrives i vägförvaltningens regi. Denna relation gäller dock endast när arbetet löper normalt, dvs. utan större växlingar i arbetsstyrkans storlek och utan att arbetet tidvis nedlägges.

Då arbetsmarknadsmässiga synpunkter oftast varit bestämmande för beredskapsarbetenas lokalisering, har den geografiska fördelningen av dessa arbeten under åren 1958—1960 helt naturligt blivit ojämn. I detta sammanhang bör emellertid framhållas, att vägbehoven över lag varit så eftersatta att de utförda arbetena varit ur vägtrafikens synpunkt angelägna även om man ur trafikekonomiska synpunkter icke alltid nått maximal utdelning på investerade medel. En stor del av beredskapsarbetena har nämligen avsett företag vilka funnits upptagna i flerårsplanerna, ehuru med medelstilldelning först längre fram under perioden.

Arkivarbete och musikerhjälp

Arkivarbete och musikerhjälp skilde sig länge från beredskapsarbetena i det avseendet att de ej bedrevs till öppna marknadens villkor. Efter beslut vid 1962 års riksdag om en ytterligare lönedifferentiering med hänsyn till arbetets karaktär och individuell prestation har förutsättningar skapats för en anpassning av lönerna till öppna marknadens villkor.

Till en början var arkivarbete avsett som arbetslöshetshjälp åt kontorsanställda och andra, för vilka vanligt beredskapsarbete ej var lämpligt. Med tiden har emellertid arkivarbete i ökad utsträckning kommit att fungera som arbetsträning eller skyddad sysselsätt-

Tabell 11:11. Antalet sysselsatta i arkivarbete åren 1958—1963
(medeltal per månad)

Nationalitet Statligt/statskommunalt	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Svenskar	751	1 006	1 212	1 334	1 537	1 811
Utlänningar	275	275	241	227	228	233
Hela antalet	1 026	1 281	1 453	1 561	1 765	2 044
Därav i statskommunala arkivarbeten: Antal	139	176	188	185	183	183
I procent	13,5	13,7	12,9	11,9	10,4	9,0
Antalet som vid någon tidpunkt under året haft musikerhjälp	68	71	62	54	33	62

ning för sådana arbetslösa från tjänstemannayrken, som på grund av personliga arbetshinder ej kunnat placeras i öppna marknaden.

Arkivarbetena kan vara statliga eller statskommunala. De statliga anordnas inom statliga verk och myndigheter samt hos statsunderstödda eller allmännyttiga institutioner. De statskommunala arkivarbetena anordnas inom kommunala verk och myndigheter. Statsbidrag till statskommunala arkivarbeten utgår enligt arbetslöshetskungörelsens bestämmelser om årskostnadsbidrag. Det innebär, att bidraget under senare år utgjort 20 procent. Arbetsmarknadsstyrelsen beslutar om bedrivande av arkivarbete. Handläggningen av arkivarbetsärendena har varit centraliserad och enskilda ärenden prövades länge centralt. Numera har styrelsen i fråga om nio län, nämligen Uppsala, Jönköpings, Gotlands, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Västmanlands och Norrbottens län, delegerat beslutanderätten till länsarbetsnämnden. På dessa län kommer ungefär en tredjedel av samtliga arkivarbetare.

Arkivarbete kan avse dels mera kvalificerade uppgifter, dels uppgifter som inte kräver nämnvärt självständig arbetsinsats. Arbetsuppgifter av löpande karaktär får i princip ej förekomma som arkivarbete. Det är dock ofta svårt att avgöra vad som är löpande och icke löpande arbetsuppgifter. Så är fallet vid t. ex. museer, bibliotek och arkiv, där flertalet arkivarbetare är sysselsatta. Man kan konstatera en tydlig tendens att sysselsätta arkivarbetare med löpande arbetsuppgifter, i syfte att underlätta återgången till öppna marknaden.

Musikerhjälpen är en särskild gren av arkivarbetet. Den skall som namnet anger bereda sysselsättning åt arbetslösa musiker, huvudsakligen i aktivt musikerarbete, undervisning och notskrivning hos amatörorkestrar, musikcirklar eller andra sammanslutningar med ej yrkesmässig musikutövning.

Antalet sysselsatta i arkivarbete 1958—1963 (i månadsmedeltal per år) fördelade på svenskar och utlänningar framgår av tabell 11:11.

Av de 1 530 personer, som i december 1960 var placerade i arkivarbeten,[1] sysselsattes 3 procent i arkiv, 20 procent i museer, 25 procent vid universitet och högskolor och 15 procent hos statliga verk och myndigheter. Musikerhjälpen omfattade vid samma tidpunkt 50 personer.

I fråga om fördelning på olika typer av arbetsuppgifter kan noteras, att av de i arkivarbete placerade 56 procent utförde skrivbiträdesarbete, 19 procent arkiveringsarbete och 10 procent kvalificerat biblioteksarbete, översättningsarbete, vetenskapligt arbete eller laboratoriearbete.

[1] Enligt en av arbetsmarknadsstyrelsen företagen undersökning

Medianåldern bland arkivarbetarna var 58 år. Av dem som ingick i undersökningen var 42 procent över 60 år; 38 procent var födda utomlands.

53 procent av alla arkivarbetare var sysselsatta i Stockholm med omgivningar, 11 procent i Göteborgs och Bohus län, 9 procent i Malmöhus län, 8 procent i Uppsala län och återstående 19 procent i landet i övrigt.

Av de 1 530 personer, som i december 1960 var sysselsatta i arkivarbete, hade 40 procent varit i sådant arbete mera än 3 år. Åtskilliga hade haft arkivarbete som huvudsaklig sysselsättning under väsentligt längre perioder. Under år 1963 placerades 58 arkivarbetare i arbete i öppna marknaden.

En fördelning av de svenskfödda arkivarbetarna efter yrkesgrupp (tidigare förvärvsarbete) visade, att 50 procent haft försäljnings-, kontors- eller kameralt arbete samt att 15 procent drivit egen verksamhet. Av samtliga arkivarbetare hade 29 procent studentexamen och 10 procent realexamen eller normalskolekompetens. Undersökningen gav vidare vid handen, att 26 procent hade någon form av handelsutbildning — från civilekonomexamen till kortare handelskurser — att 7 procent hade teknisk utbildning och 13 procent universitetsexamen.

Undersökning av arkivarbetarna med hänsyn till eventuella arbetshinder har företagits vid ett par tillfällen. En undersökning per den 31 maj 1951 visade, att 62 procent av samtliga arkivarbetare hade arbetshinder genom tidigare eller aktuella sjukdomar av olika slag. Eftersom arkivarbetet under senare år i allt större utsträckning kommit att användas som skyddad sysselsättning, torde man kunna utgå från att sjukdomshinder hos klientelet procentuellt ökat efter den nämnda undersökningen.

Arbetsmarknadsstyrelsen föreslog i skrivelse till Konungen den 15 september 1961, att arkivarbete, musikerhjälp och forskarstipendier skulle avskaffas som särskilda hjälpformer och ersättas med beredskapsarbete. Vidare föreslogs inrättande av en särskild lönedelegation inom styrelsen för förhandling om löner i de fall dessa ej var reglerade i vanlig ordning. Med anledning av detta förslag anförde departementschefen i 1962 års statsverksproposition, att en ytterligare differentiering av arkivarbetslönerna med hänsyn till individuell prestation försöksvis borde kunna ske, när särskilda skäl förelåg därtill. I dessa fall skulle lönerna bestämmas av nyssnämnda lönedelegation inom styrelsen. Delegationen skulle också kunna ta upp frågor om inplacering i lönegrupp i övriga fall. Sedan riksdagen bifallit departementschefens hemställan och lönedelegationen blivit utsedd av Kungl. Maj:t, finns nu möjligheter att ge även arkivarbetarna öppna marknadens löner.

Delegationen har numera fastställt ett

Tabell 11:12. Kostnader för arkivarbetena (inklusive forskarstipendier och musikerhjälp) under budgetåren 1958/59—1963/64

Budgetår	Kostnader i 1 000-tal kronor för				
	Arkivarbeten		Musikerhjälp	Stipendiat-verksamhet	Summa
	Statliga	Statskommunala			
1958/59	6 286	139	346	216	6 987
1959/60	8 446	223	325	185	9 179
1960/61	9 840	271	301	194	10 606
1961/62	11 706	332	278	164	12 480
1962/63	16 248	308	336	137	17 029
1963/64	18 456	337	329	—	19 122

nytt lönesystem vilket trädde i kraft den 1 juli 1962. Det omfattar tio lönegrupper motsvarande löneklasserna 3—19 i statens löneplan A. I enlighet härmed utgår från den 1 januari 1964 lön till de i arkivarbete och musikerhjälp sysselsatta med följande belopp för månad för heltidstjänst inom respektive orts- och lönegrupp:

Lönegrupp	Ortsgrupp		
	3	4	5
	kronor	kronor	kronor
A	855	910	960
B	900	955	1 010
C	950	1 005	1 065
D	1 000	1 060	1 125
E	1 050	1 115	1 180
F	1 165	1 235	1 310
G	1 290	1 370	1 455
H	1 450	1 530	1 610
I	1 620	1 705	1 785
J	2 035	2 115	2 195

Arkivarbetarnas lönegruppsplacering i december 1963 framgår av följande sammanställning:

Lönegrupp	Antal personer	% av hela antalet
A	1 226	56,4
B	381	17,5
C	307	14,1
D	60	2,8
E	153	7,0
F	29	1,3
G	9	0,4
H	8	0,3
J	1	0,1
I	1	0,1

Av de musikerhjälpta var i december 1963 27 (60 %) placerade i lönegrupp A och 18 (40 %) i lönegrupp B.

Arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet

Sedan lång tid tillbaka har det centrala arbetsmarknadsorganet haft egen byggande verksamhet. Denna utvecklades redan under arbetsmarknadskommissionens tid. I den utredning som föregick inrättandet av en arbetsmarknadsstyrelse diskuterades frågan om det centrala arbetsmarknadsorganet skulle ha egen byggande verksamhet eller ej. Föredragande departementschefen biträdde sedermera i propositionen utredningens förslag, att arbetsmarknadsstyrelsen skulle organiseras så att den i egen regi kunde driva arbeten. Han anförde, att detta visserligen skulle innebära en dubbelorganisation, som kunde synas mindre rationell, men att från arbetsmarknadspolitisk synpunkt avsevärda fördelar skulle vara förknippade med möjligheterna för det centrala arbetsmarknadsorganet att självt kunna driva arbeten. Därmed skulle styrelsen i akuta arbetslöshetssituationer få goda möjligheter att ingripa med offentliga arbeten snabbt och effektivt. Förslaget godkändes av riksdagen.

Inom arbetsmarknadsstyrelsen organiserades 1948 i samband med förstatligandet en teknisk byrå, som centralt skulle svara för bl. a. styrelsens byggande verksamhet. Numera, sedan flertalet kommuner anställt egen teknisk personal och på annat sätt fått möjligheter att själva förbereda och driva arbeten, har arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet praktiskt taget helt avsett statliga projekt.

I mitten av mars 1959 var 1 764 man sysselsatta i styrelsens egenregi-arbeten (tabell 11: 13). Vid den tidpunkten var enligt uppgift resurserna helt ianspråktagna och det angivna antalet kan därför ses som ett mått på den sysselsättning, som — under förutsättning av oförändrade resurser — kan organiseras i av styrelsen själv bedrivna byggnadsföretag. Vid samma tidpunkt var ytterligare ett tusental man i arbete i sådana företag som styrelsen endera upphandlade eller lät utföra med hjälp

Tabell 11:13. Högsta antalet sysselsatta i arbetsmarknadsstyrelsens egna beredskapsarbeten åren 1958—1964

Tidpunkt	Totala antalet arbetare	Därav i				Summa egen regi + upphandlade och best.	
		AMS egen regi		av AMS upphandlade eller best. arbeten			
		Antal	%	Antal	%	Antal	%
1958 28/2	5 618	1 113	19,8	565	10,1	1 678	29,9
1959 14/3	15 167	1 764	11,6	1 028	6,8	2 792	18,4
1960 15/3	11 632	1 139	9,8	598	5,1	1 737	14,9
1961 15/3	5 112	720	14,1	284	5,5	1 004	19,6
1962 31/3	6 985	1 012	14,5	50	0,7	1 062	15,2
1963 30/3	14 966	1 449	9,7	342	2,3	1 791	12,0
1964 15/2	15 504	1 544	10,0	249	1,6	1 793	11,6

av administratör. Totalt var sålunda inemot 3 000 man verksamma i beredskapsarbeten, som arbetsmarknadsstyrelsen själv drev eller uppdragit åt byggnadsfirmor att driva.

Bland de projekt, som styrelsen själv utfört, dominerar vägarbetena. Under de sex budgetåren 1958/59—1963/64 omfattade de respektive 93, 94, 95, 95, 85 och 77 procent av de totala kostnaderna för de arbeten som styrelsen själv utförde genom sin byggande organisation. I tabell 11:14 redovisas fördelningen på olika slag av objekt budgetåren 1958/59—1963/64.

Arbetsmarknadsstyrelsens tekniska byrå är uppdelad på två sektioner, allmänna sektionen, som handlägger allmänna frågor rörande statsbidrag och beredskapsarbetenas bedrivande, samt byggnadssektionen, som svarar för byggandet i egen regi och upphandlingen av de arbeten som skall utföras av entreprenör eller administratör.

Arbetsmarknadsstyrelsens förrådsverksamhet

Arbetsmarknadsstyrelsen bedriver egen förrådsverksamhet för att ha maskiner och redskap tillgängliga när beredskapsarbeten snabbt behöver sättas i gång. Omfattningen av denna beredskap

Tabell 11:14. Kostnader för av arbetsmarknadsstyrelsen i egen regi utförda och upphandlade beredskapsarbeten budgetåren 1958/59—1963/64 fördelade på olika typer av objekt (1 000-tal kronor)

Arbetsobjekt	1958/59		1959/60		1960/61		1961/62		1962/63		1963/64	
	Kostn.	%	Kostn.	%	Kostn.	%	Kostn.	%	Kostn.	%	Kostn.	%
Vägarbeten.....	53 120	93,1	71 190	94,4	59 440	94,8	52 188	95,6	66 901	84,6	77 928	77,4
Vatten- och avloppsarbeten	1 260	2,2	1 020	1,4	450	0,7	232	0,4	512	0,6	927	0,9
Järnvägsarbeten .	1 150	2,0	1 040	1,4	370	0,6	1 040	2,0	2 816	3,6	3 134	3,1
Hamnarbeten....	230	0,4	280	0,4	290	0,5	60	0,1	—	—	—	—
Flottledsarbeten .	1 120	2,0	560	0,7	50	0,1	60	0,1	1 064	1,3	420	0,4
Övriga arbeten ..	200	0,3	1 310	1,7	2 080	3,3	1 000	1,8	7 801	9,9	[1]18 279	18,2
Summa	57 080	100,0	75 400	100,0	62 680	100,0	54 580	100,0	79 094	100,0	100 688	100,0

[1] I övriga arbeten ingick under budgetåret 1963/64 bl. a. skogsvårdsarbeten för 7 827 000 kronor och husbyggnadsarbeten för 7 857 000 kronor eller vardera för 7,8 procent av totalkostnaden.

Tabell 11:15. Förrådens sammansättning och värde i 1 000-tal kronor 1 juli 1960, 1961, 1962, 1963 och 1964

Sammansättning	1960		1961		1962		1963		1964	
	1 000-tal kr.	Proc. fördeln.	1 000-tal kr.	Proc. fördeln.	1 000-tal kr.	Proc. fördeln.	1 000-tal kr.	Proc. fördeln.	1 000-tal kr.	Proc. fördeln.
Byggnader	9 220	39,4	10 200	44,0	11 672	47,8	22 509	65,1	40 744	76,0
Maskiner	13 373	57,1	12 014	51,8	11 779	48,2	11 193	32,4	12 038	22.5
Övrigt[1]	824	3,5	964	4,2	969	4,0	883	2,5	804	1,5
Summa	23 417	100,0	23 178	100,0	24 420	100,0	34 585	100,0	53 586	100,0

[1] Häri sammanfattas ett antal mindre poster, nämligen arbetsredskap, beklädnadsartiklar, förläggningsinventarier, kontorsinventarier samt sjukvårdsmateriel.

berördes i proposition till 1952 års riksdag (1952: 127). I denna framhöll föredragande departementschefen, att materialberedskapen under de närmaste åren syntes böra ökas till att avse behovet för sysselsättande av 3 000 man. När detta program genomförts borde enligt departementschefen med ledning av då gjorda erfarenheter ställning tagas till frågan om en eventuell ytterligare förbättring av beredskapen. Riksdagen beslöt i enlighet med detta förslag.

Lagerhållningen av *arbetsredskap* (handverktyg, stubbrytare etc.) har successivt minskat, då något större behov av beredskap på detta område inte ansetts föreligga.

I fråga om *byggnader* disponerade styrelsen den 1 juli 1964 förläggningar med plats för 6 500 personer jämte erforderliga köks-, matsals- och ekonomibyggnader. Av dessa platser var ca 2 700 avsedda för beredskapsarbeten, medan 2 200 var uthyrda till industrier m. fl., som anställt överflyttad arbetskraft, och 1 300 utnyttjades för omskolningskurser samt 300 för diverse ändamål.

*Maskin*beredskapen torde i stort sett vara tillräcklig för sysselsättning av 3 000 man, huvudsakligen i vägbyggnadsarbeten. I fråga om kompressorer och tryckluftsverktyg är tillgången rikligare och beräknas kunna förslå för 3 000—4 000 man. Förrådshållningen har anpassats efter tillgången på maskiner i öppna marknaden. Maskintyper, som utan svårighet vid behov kan förhyras, ingår därför inte i styrelsens förråd. Detta gäller i synnerhet schaktningsmaskiner av olika slag, där styrelsens egen maskinpark räcker till för sysselsättning av endast 300—400 man. Maskinparken omfattade den 1 juli 1963 av större maskintyper: 300 tryckluftskompressorer, 65 stenkrossar, 46 vägvältar, 27 dumpers, 19 väghyvlar och 11 schaktningsmaskiner.

Typ/belägenhet	Användning	Golvyta m²
Maskinverkstad och förråd i *Gnesta*	a) verkstad och kontor	1 370
	b) verkstad och varmförråd	936
	c) smedja, snickar- och målarverkstad, varmförråd	260
	d) 7 kallförråd	2 851
Centralförråd i *Bispgården*	a) kallförråd	1 900
	b) del i varmförråd (förhyrt)	190

Förrådens belägenhet, befintliga lokalers storlek m. m. framgår av sammanställning på föregående sida.

Beredskapsarbetarnas ålder, yrkestillhörighet m. m.

Placeringen i beredskapsarbete skall som förut sagts ske först sedan andra utvägar att lösa sysselsättningsfrågan prövats. Vilka personer som kommer att placeras i beredskapsarbete, blir därför beroende av en rad olika omständigheter, såsom konjunktur- och säsongförhållanden, personliga arbetshinder, övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärders effektivitet etc.

Det saknas kontinuerlig redovisning av bl. a. beredskapsarbetarnas ålder, civilstånd, yrkestillhörighet och tid i beredskapsarbete. Utredningen har därför i samverkan med arbetsmarknadsstyrelsen vid ett par tillfällen undersökt här angivna och andra förhållanden. Undersökningarna gjordes per den 16 oktober 1961 och 11 november 1963. Undersökningen 1961 omfattade 3 001 personer och 1963 8 485 personer, vilka var placerade i beredskapsarbete.

Vad först angår de hänvisades *ålder* kan konstateras att vid båda undersökningstillfällena omkring tre fjärdedelar av samtliga var 45 år och äldre.

Att antalet personer i åldern 60 år och däröver minskade medan gruppen under 45 år ökade mellan de båda undersökningarna torde bero på ett större

Tabell 11:16. Personer i beredskapsarbete den 16 okt. 1961 och 11 nov. 1963. Procentuell fördelning efter ålder

Ålder	16 okt. 1961	11 nov. 1963
—44	25	28
45—59	52	52
60—	23	20
Samtliga	100	100

Tabell 11:17. Personer i beredskapsarbete den 16 okt. 1961 och 11 nov. 1963. Procentuell fördelning efter yrke

Yrke	16 okt. 1961	11 nov. 1963
Lantbruks- och skogsarbete	20	34
Produktionsarbete inom industrin	16	10
Byggnadsarbete	35	32
Diversearbete	20	15
Övrigt arbete	9	9
Samtliga	100	100

inslag vid det senare tillfället av svårplacerade, bl. a. alkoholister och ungdomsvårdselever med låg medelålder. Medan man vid samtliga beredskapsarbeten den 11 nov. 1963 hade 17 procent i gruppen 60 år och däröver var motsvarande tal för norrlandslänen 23.

Vid de båda undersökningarna särskildes fem yrkesgrupper, vilka redovisas i tabell 11: 17.

Tre fjärdedelar eller fler av samtliga kom som synes på de tre grupperna lantbruks- och skogsarbete, byggnadsarbete och diversearbete. Detta är föga överraskande med hänsyn till att beredskapsarbetena i stor utsträckning utnyttjas för sådana grupper som alltjämt har känning av säsongfluktuationer inom sitt huvudsakliga arbetsområde. Att andelen lantbruks- och skogsarbetare ökat mellan de båda undersökningarna hänger otvivelaktigt samman med skogsarbetets mekanisering och det i samband därmed minskade behovet av arbetskraft.

En allt större del av beredskapsarbetena i södra och mellersta Sverige är avsedda för svårplacerade. Vid undersökningen i november 1963 var i detta område 39 procent sysselsatta i sådana arbeten. I Norrbotten var motsvarande procenttal 2,0 och i Västerbotten 2,4. I övriga norrlandslän samt i Kopparbergs

Tabell 11:18. Under oktober 1959 till beredskapsarbete hänvisade personer fördelade på norrlandslän och övriga län samt på senaste arbetslöshetsperiodens längd

Område	Antal månader					Uppgift saknas	Summa
	högst 1	1—2	2—3	3—4	över 4		
Norrlandslänen							
Antal	797	524	238	153	395	15	2 122
%	38	25	11	7	19	—	100
Övriga län							
Antal	561	416	201	94	428	3	1 703
%	33	29	12	6	25	—	100
Hela riket							
Antal	1 358	940	439	247	823	18	3 825
%	36	25	12	6	21	—	100

och Värmlands län var andelen svårplacerade 13,4 procent.

Vid en särskild undersökning som gjordes i oktober 1959 rörande arbetslösa som under månaden hänvisades till beredskapsarbete studerades bl. a. arbetslöshetsperiodens längd omedelbart före placeringen i beredskapsarbete. Resultatet av undersökningen framgår av tabell 11: 18. Härutöver må nämnas att i åldersgruppen över 60 år 48 procent haft en arbetslöshetsperiod överstigande 2 månader, medan för åldersgruppen under 25 år motsvarande procenttal var 33. De yngre hade med andra ord genomsnittligt haft kortare väntetid före placering i beredskapsarbete än de äldre.

Vid undersökningarna i oktober 1961 och i november 1963 noterades också, hur lång tid de arbetslösa varit placerade i beredskapsarbete under viss observationsperiod. 1961 omfattade observationsperioden 34 månader och 1963 23 månader. Resultatet har sammanfattats i tabell 11: 19.

Tabell 11:19. Personer i beredskapsarbete den 16 okt. 1961 och 11 nov. 1963. Procentuell fördelning efter antal månader i beredskapsarbete

Antal månader	16 okt 1961	11 nov. 1963
högst 3	25	31
3— 6	16	17
6— 9	13	17
9—12	12	13
över 12	34	22

Från observationsperioden bör emellertid dragas 9 veckor för semester för 3 år varefter kvarstår 32 effektiva arbetsmånader. Av de i undersökningen ingående hade något över 100 varit i beredskapsarbete 25 av dessa 34 månader. Inemot 800 eller 34 procent hade varit placerade i beredskapsarbete under mer än 12 månader av den angivna perioden. Norrlandslänen hade ett större antal personer med långvarig sysselsättning i beredskapsarbete än andra län. Vid undersökningen i november 1963 hade 1 865 eller 22 procent varit sysselsatta i beredskapsarbete mer än 12 av den 23 månader långa observationsperioden. Även vid denna undersökning visade det sig att perioderna i beredskapsarbete var längre i Norrland än i landet i övrigt.

Överväganden och förslag

Som utredningen förut framhållit kan man inte generellt prioritera det ena

eller det andra slaget av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vilka åtgärder som bör vidtagas måste bli beroende på en bedömning från fall till fall. När det gäller hänvisning till beredskapsarbete bör dock som allmän regel gälla, att möjligheterna till placering i öppna marknaden noggrant måste prövas innan sådan hänvisning tillgripes.

Sedan gammalt har i vårt land gällt, att arbetslinjen skall ges företräde framför understödslinjen i arbetsmarknadspolitiken. Det får dock enligt utredningens mening inte fattas så bokstavligt att varje arbetslös, som inte omedelbart kan anpassas till öppna marknadens möjligheter, skall hänvisas till beredskapsarbete eller beredas sysselsättning på annat likartat sätt. Under kortare arbetslöshetsperioder bör det bl. a. med hänsyn till behovet av rådrum för arbetskraftens omställning ankomma på arbetslöshetsförsäkringen och den kommunala kontantunderstödsverksamheten att ge ekonomiskt skydd. Enligt utredningens mening bör den utvägen väljas i större utsträckning än som hittills skett.

Inte heller vid arbetslöshet som beräknas bli mycket långvarig eller som är kontinuerligt återkommande kan hänvisning till beredskapsarbete generellt anses vara den lämpligaste lösningen. Dock måste man ta speciella hänsyn till arbetslösa med så nedsatt arbetsförmåga eller så begränsad anpassbarhet att sysselsättning inte kan beredas dem annat än i särskild ordning.

Under många år har beredskapsarbetena uppfattats som en lämplig utväg att ge arbete åt arbetslösa, oavsett yrkestillhörighet. Till alldeles övervägande del har emellertid beredskapsarbetena anordnats inom byggnads- och anläggningsområdet. Den tekniska utvecklingen inom denna bransch har under senare år gått mycket snabbt. Det har medfört minskade möjligheter att sysselsätta icke yrkeskunnig arbetskraft i de traditionella beredskapsarbetena. Som exempel härpå kan nämnas de vägar som byggts som beredskapsarbeten under senare år. Trots en i och för sig diskutabel ansträngning att begränsa sysselsättningen av yrkesarbetare och användningen av moderna maskiner har lönekostnaden för hänvisad arbetskraft ofta utgjort mindre än en femtedel av den totala anläggningskostnaden. Dessutom har, som en följd av denna utveckling, beredskapsarbetena efterhand i allt högre grad kommit att användas för att ge sysselsättning åt byggnads- och anläggningsarbetare samt några dem närstående yrken medan möjligheterna att sysselsätta icke yrkeskunnig arbetskraft minskat.

Jämsides härmed har som redan antytts uppstått behov av särskilt anordnad sysselsättning för arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga. I lägen som i stort karakteriseras av balans på arbetsmarknaden kommer beredskapsarbetena i mycket stor utsträckning att få anpassas efter just detta behov. Det betyder att inslaget av billigare projekt som ger mer manuellt arbete måste ökas eller att sysselsättning måste ordnas i andra former.

Innan utredningen går över på en mera detaljerad diskussion av behovet av beredskapsarbeten vill den anföra följande: *Beredskapsarbete bör användas då det behövs en till viss tid, visst geografiskt område eller vissa personer avgränsad förstärkning av sysselsättningen och då andra medel för att tillgodose detta behov visat sig otillräckliga.*

Beredskapsarbetenas omfattning

Det antal arbetslösa, som fått stöd i form av hänvisning till beredskapsarbete, har som utredningen tidigare påvisat stigit kraftigt under senare år. Åren 1955—1957 placerades i medeltal

5 procent av alla arbetslösa män i beredskapsarbete. Under konjunkturdämpningen 1958 var andelen fortfarande inte större än 8 procent. Trots konjunkturuppgången steg den kraftigt under de följande åren och uppgick under 1963 till i medeltal 33 procent. Utredningen ser beredskapsarbetenas expansion under senare år huvudsakligen som ett uttryck för en högre ambitionsgrad hos arbetsmarknadspolitiken.

Ambitionen att stödja en allt större andel av de arbetslösa genom hänvisning till beredskapsarbete finner utredningen riktig och välbetänkt — under förutsättning att dessförinnan allt göres för att åstadkomma långsiktigare lösningar av sysselsättningsproblemen i de enskilda fallen. Hanteringen av beredskapsarbetena under senare år tarvar dock en del kommentarer. Som framgår av den tidigare redogörelsen har den konjunkturmässiga och säsongmässiga anpassningen av beredskapsarbetena successivt förbättrats under senare år. Erfarenheter från konjunkturdämpningen 1958—1959 har uppenbarligen tagits ad notam och under de senaste åren har anpassningen till förändringarna på arbetsmarknaden varit i stort sett tillfredsställande. Med den volym, som beredskapsarbetena nu har, kommer man emellertid även i fortsättningen att möta problem i fråga om den tidsmässiga anpassningen av beredskapsarbetena. Det gäller kanske framför allt i säsong- och konjunkturuppgångar.

Under konjunkturdämpningen 1958—1959 blev arbetslösheten tidvis högre än under de närmast föregående åren. Även om den inte låg högre än som några år tidigare ansetts tolerabelt, betraktades den dock som ett avsteg från den »fulla sysselsättningen». Utan tvekan hade enligt utredningens mening kraftigare insatser behövts — särskilt under 1958 men också under första halvåret 1959 — för att begränsa arbetslösheten. Inte minst gäller detta den yrkesmässiga anpassningen. Med ännu effektivare insatser för att underlätta arbetskraftens anpassning hade sannolikt flera arbetslösa kunnat hjälpas över till lediga arbetstillfällen på den öppna marknaden.

Av olika skäl var det emellertid under dessa år inte möjligt att få fram en tillräcklig omskolnings- och utbildningskapacitet. När detta stod klart borde de sysselsättningsskapande åtgärderna, i första hand beredskapsarbetena, ha givits större omfattning. För detta talar framför allt det faktum, att arbetslösheten i så stor utsträckning omfattade byggnads- och anläggningsarbetare samt en del angränsande yrkeskategorier, men också arbetslöshetens längd i de enskilda fallen talar därför.

Balansproblemen på den svenska arbetsmarknaden är i hög grad säsongbetingade. Av den tidigare redogörelsen har också framgått att beredskapsarbetena under senare år som regel avbrutits eller mycket kraftigt begränsats tidigt under våren. Detta innebär dock en komplikation så till vida, att koncentration till vintermånaderna och avbrott i arbetet föranleder vissa merkostnader. Icke desto mindre måste man enligt utredningens mening tillgodose säsongutjämningssynpunkterna. Med hänsyn till beredskapsarbetenas lokalisering och den arbetskraft som sysselsättes i dessa arbeten får man å andra sidan inte överskatta det tillskott som öppna marknaden får från beredskapsarbetena under säsonguppgången, då arbetena begränsas. Det torde nämligen vara så att åtskilliga i stället för att anmäla sig på arbetsförmedlingen återgår till undersysselsättning eller arbetslöshet tills det på nytt blir aktuellt med beredskapsarbete.

Det är framför allt två ting, som karakteriserat de senaste årens beredskapsarbeten, nämligen den ökade ar-

betsvolymen för svårplacerade och de ökade insatserna i norrlandslänen. Sysselsättningen av svårplacerade behandlas mer ingående i det följande. Ökningen av beredskapsarbetena i Norrland synes främst ha varit betingad av den i området successivt växande arbetslösheten, som i sin tur berott på ett minskat arbetskraftsbehov i basnäringarna och en samtidig ökning av den förvärvsarbetande befolkningen. Denna utveckling har, som utredningen på annat ställe redovisat, i första hand mötts med åtgärder för att underlätta arbetskraftens överflyttning till andra arbetsuppgifter i Norrland eller i andra delar av landet. Dessa insatser har ej varit tillfyllest. Särskilt under senare år har beredskapsarbete under lågsäsongen blivit en ganska vanlig ersättning för bortfallet av arbetstillfällen inom jordbruk och skogsbruk.

Enligt utredningens undersökningar har många arbetslösa i norrlandslänen år efter år sysselsatts i beredskapsarbeten. I åtskilliga fall kan detta ha varit försvarligt, men med tanke på de långsiktiga utvecklingstendenserna är det viktigt att alla utvägar prövas för att åstadkomma en varaktigare lösning av sysselsättningsfrågan. Bl. a. de allt högre kostnaderna för beredskapsarbetena motiverar mycket betydande insatser till stöd för arbetskraftens omställning till nya arbetsuppgifter. En sådan lösning måste också i längden såväl för den enskilde som för samhället vara fördelaktigare än åtgärder som konserverar ett mindre produktivt sysselsättningsmönster.

Beredskapsarbetenas merkostnader

Kostnaderna för beredskapsarbetena har vid skilda tillfällen varit föremål för uppmärksamhet. Det gäller såväl de totala kostnaderna som kostnaderna per enhet i förhållande till kostnaderna per enhet vid utförande i ordinarie ordning.

Totalkostnaderna är till övervägande del en funktion av beredskapsarbetenas omfattning och de har diskuterats i ett tidigare avsnitt. Av större intresse är de merkostnader, som uppstår då arbeten utföres som beredskapsarbeten, på grund av att dessas primära syfte — att ge arbetslösa sysselsättning under bestämda tider o. s. v. — innebär begränsade möjligheter att nå samma produktivitet som vid arbeten utförda i ordinarie ordning och under ideala förhållanden.

Huvudsakligen synes merkostnaderna kunna härledas till följande orsaker, som i första hand är att finna vid vägarbeten men som i högre eller lägre grad återfinns vid alla typer av beredskapsarbeten.

a) Till beredskapsarbeten hänvisas även icke yrkeskunnig arbetskraft liksom arbetskraft med nedsatt arbetsförmåga.

I väg- och vattenbyggnadsstyrelsens tidigare refererade analys av beredskapsarbetenas merkostnader antogs bl. a. att de hänvisades prestationer skulle ligga 15—20 procent under yrkeskunniga arbetares. Om man utgår ifrån att den bedömningen är riktig kan de angivna skillnaderna i prestationsförmåga till följd av bristande yrkeskunskaper inte höja de totala kostnaderna med mer än en eller annan procent. I andra fall, t. ex. vid skogsvård bedriven som beredskapsarbete, har de hänvisades prestationer legat väsentligt under ordinarie arbetares inom facket.

Självklart kan nedsatt arbetsförmåga hos beredskapsarbetarna inverka på produktiviteten. Detta gäller inte enbart i fråga om arbetslösa, som placeras i speciella företag för svårplacerade, utan i viss utsträckning beredskapsarbetare över huvud taget. På beredskapsarbeten

får man nämligen vara beredd att ta emot arbetskraft, som ej kunnat placeras i öppna marknaden, bl. a. på grund av brister i arbetsförmågan. Om beredskapsarbetet skall kunna fylla sin uppgift kan man enligt utredningens mening inte utestänga dessa arbetslösa.

Den ogynnsamma effekt på kostnaderna, som bristande yrkeskunskaper och nedsatt arbetsförmåga kan ha, torde dock på olika vägar kunna begränsas. Det kan framför allt ske genom utbildning på arbetsplatsen och genom att man väljer sådana projekt där eventuella arbetshinder blir till så litet förfång som möjligt. Till frågan om de speciella arbetena för svårplacerade skall utredningen återkomma i det följande.

b) *Beredskapsarbetena utföres till övervägande del vintertid.* Som framgår av den tidigare redogörelsen ligger tyngdpunkten i sysselsättningen på beredskapsarbetena under vintermånaderna. En normal vinterdrift behöver ej alltid medföra större kostnadsökningar, vilka däremot lätt uppstår om arbetet inte förberetts eller startats vid rätt tidpunkt. Start mitt i vintern utan tidigare förberedelser »på marken» medför nödvändigtvis högre kostnader och lägre sysselsättning. Exakt hur höga dessa merkostnader är har ej kunnat beräknas.

Utredningen föreslår i det följande att beredskapsarbetena påbörjas vid sådan tidpunkt att de här angivna merkostnaderna begränsas. Hänvisning av arbetslösa till ordinarie arbeten skulle ge en likartad gynnsam effekt.

c) *Kraftiga variationer i sysselsättningen vid beredskapsarbetena mellan sommar och vinter.* Beredskapsarbetena måste till sin omfattning vara mycket flexibla. Sommartid ligger arbetena ofta helt nere. Genom nedläggning och återupptagning och genom att byggnadstiden på grund av begränsad drift eller uppehåll förlängs uppstår också extra kostnader. Dessa är dock svåra att beräkna. Enligt reservationer, som av entreprenörer lämnats i enstaka anbud till arbetsmarknadsstyrelsen, kan sådana kostnader uppgå till mellan 2 och 4 procent på den totala kostnaden.

Här ifrågavarande merkostnader kan naturligtvis inte helt elimineras. Enligt utredningens mening skulle de dock kunna begränsas genom en del åtgärder som föreslås i det följande. Framför allt torde åtgärder för att sätta in arbetslösa på ordinarie projekt kunna bidraga till en sådan begränsning. Med hänsyn till beredskapsarbetenas syfte att verka utjämnande på arbetsmarknaden får man emellertid acceptera vissa extra kostnader orsakade av skiftningarna i sysselsättningen.

d) *Begränsning i användningen av maskiner och specialarbetare.* Den fråga, som framför allt tilldragit sig intresse, när det gäller beredskapsarbetenas drift, och som antagits bidra till merkostnaderna, är bestämmelserna om begränsningar i användningen av maskiner och specialarbetare. Begränsningarna har införts i syfte att få en så hög sysselsättning som möjligt och för att begränsa dagsverkskostnaderna.

Det är sannolikt inte möjligt att generellt uttala sig om var gränsen för en riktigt avvägd mekanisering går. För en enskild firma kan det vara ekonomiskt fördelaktigt att sätta in lediga maskiner i stället för arbetskraft, om nämligen maskinerna blir billigare än arbetskraften, därför att de under alla omständigheter drar fasta kostnader. Från snäv arbetslöshetspolitisk synpunkt skulle en motsvarande maskinanvändning vid ett beredskapsarbete möjligen kunna betraktas som en för långt driven mekanisering.

Riktmärket för beredskapsarbetenas bedrivande måste i princip vara, att de

skall utföras så rationellt som möjligt. Mekaniseringsbegränsande regler eller föreskrifter som begränsar möjligheterna att anställa yrkesarbetare kan visserligen resultera i lägre utgifter för samhället per sysselsatt arbetslös och härigenom lägre totalutgifter för beredskapsarbetena, men samtidigt sjunker produktiviteten och kostnaderna för varje projekt blir högre än då projekten genomföres i vanlig ordning. Avsteg från nämnda princip kan emellertid undantagsvis få göras, t. ex. för vissa arbeten som mera har karaktär av arbetsträning och skyddad sysselsättning.

I den allmänna diskussionen under senare år har dagsverkskostnaderna tillmätts stor vikt. Härvid har den andra kostnadsrelationen — förhållandet till kostnaderna för arbetets utförande i ordinarie ordning — ofta förbisetts.

Utredningen hyser den bestämda uppfattningen, att alla bestämmelser om begränsningar i fråga om användningen av maskiner och yrkesarbetare, vilka sänker produktiviteten och höjer byggnadskostnaderna, bör avskaffas. Detta skulle sannolikt medföra, att en del nu vanliga slag av beredskapsarbeten visar sig dra så höga merkostnader i denna utförandeform, att de måste bedömas som olämpliga. Den säsong- och konjunkturvariation av beredskapsarbetena som är nödvändig bör inte få rubba den här angivna principen. Finns det allmänekonomiskt utrymme enbart för dagsverksmässigt sett billigare arbeten får man välja dagsverksbilliga projekt, som kan utföras med en produktivitet som är någorlunda jämförbar med den som uppnås i öppna marknaden.

När det framhålles som fördelaktigt att det skett en förskjutning mot dagsverksbilliga beredskapsarbeten, t. ex. inom skogsvården, så kan detta mycket väl dölja en ogynnsam utveckling av kostnadsrelationerna i förhållande till kostnaderna för liknande arbeten utförda enligt öppna marknadens villkor. Utredningen vill exemplifiera detta resonemang med följande uppgifter.

Under budgetåret 1962/63 låg genomsnittskostnaden för röjning och återväxtarbeten (jämte planering och viss upparbetning av virke) på 533 kronor per hektar mot normalt av skogsstyrelsen beräknade 133 kronor. Den genomsnittliga dagsverksåtgången synes bli 3—4 gånger större på jämförbara projekt, när de utföres som beredskapsarbete, än då röjningen utföres i vanlig ordning på öppna marknaden.

Självfallet bör emellertid också sådana arbeten drivas så rationellt som möjligt. Knappheten på lämpliga projekt kan dock ibland göra det svårt att få fram kostnadsmässigt lämpliga arbeten i tillräcklig utsträckning. Det exempel, som utredningen tidigare anfört från skogsbruket, visar att särskild uppmärksamhet måste ägnas denna fråga. Härvid får hänsyn även tas till det stöd som staten ger till arbetsträning och skyddad sysselsättning i andra former. Risken är eljest att man på grund av de generösare möjligheterna att satsa pengar på *en* form av träning och sysselsättning snedvrider inriktningen till förfång inte endast för kostnaderna utan också för de handikappade. Den låga produktiviteten och de höga kostnaderna kan i det här angivna fallet vara ett uttryck för att arbetsuppgifterna inte passar de handikappades förmåga.

Sammanfattningsvis vill utredningen anföra följande. Med hänsyn till beredskapsarbetenas syfte synes man få lov att räkna med att arbetena även i fortsättningen genomsnittligt kommer att kosta mer än motsvarande arbeten utförda enligt öppna marknadens villkor. Det vill med andra ord säga att produktiviteten vid beredskapsarbetena av olika skäl ibland kommer att förbli

lägre än vid ordinarie arbeten. Eftersom beredskapsarbeten även framdeles torde komma att spela en väsentlig roll i arbetsmarknadspolitiken, är det utomordentligt angeläget att alla möjligheter att begränsa merkostnaderna effektivt tas till vara. I första hand är detta en uppgift för arbetsmarknadsstyrelsen i samverkan med de fackmyndigheter i övrigt, inom vilkas verksamhetsområden beredskapsarbeten bedrives. Om merkostnaderna inte kan begränsas måste detta innebära att beredskapsarbetenas roll i arbetsmarknadspolitiken får tas under förnyad prövning.

När man bedömer beredskapsarbetenas kostnader bör hänsyn också tagas till projektens angelägenhetsgrad och räntabilitet. Ett beredskapsarbete som inte beräknas ge högre avkastning än säg 5 procent har sämre möjligheter att bära merkostnader än ett projekt som årligen avkastar 25 procent av det nedlagda kapitalet. Detta understryker ytterligare betydelsen av att man vid valet av beredskapsprojekt ej gör avsteg från i vanlig ordning gjorda lönsamhets- och angelägenhetsprövningar.

Utredningens tidigare anslutning till den s. k. arbetslinjen i arbetslöshetspolitiken har som framgår av det nyss sagda bestämda villkor. Utredningen vill sålunda inte reservationslöst ge beredskapsarbetena prioritet före t. ex. kontantersättning. Det har tidigare framhållits, att en bättre avvägd kontantersättning bör kunna ersätta beredskapsarbeten vid kortare arbetslöshetsperioder. Kontantersättning måste också kunna tillgripas, när det visar sig omöjligt att bedriva beredskapsarbete till rimliga kostnader.

Behovet av beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft

Av samtliga arbetslösa vid olika undersökningstillfällen under senare år har omkring en tredjedel varit utan anställning under mer än två månader, många har haft avsevärt längre arbetslöshetsperioder. Vid två tillfällen — december 1957 och juni 1959 — har arbetsmarknadsstyrelsen undersökt vilka omständigheter som föranlett den långa arbetslösheten. Vid undersökningen 1959 var orsaken i två tredjedelar av fallen nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, lyte eller ålder, social belastning eller uttalade anpassningssvårigheter i övrigt. Det har alltså i stor utsträckning varit fråga om individuella arbetshinder, som ej kan undanröjas med generella åtgärder.

Konstaterade arbetshinder är inte alltid att betrakta som kroniska. Tvärtom kan man räkna med att en effektiv social, medicinsk eller yrkesmässig rehabilitering ofta kan leda till en sådan förbättring av arbetsförmågan att den arbetshindrade kan återföras till arbetslivet. Uppgiften att återföra handikappade till arbete i öppna marknaden är emellertid svår och tidskrävande. Då prognosen i många fall dessutom är osäker, kan det för en redan överbelastad arbetsförmedling ligga nära till hands att välja den enklare utvägen att hänvisa svårplacerade till en av samhället bekostad sysselsättning. Inte blott av humanitära utan även av ekonomiska skäl är det emellertid nödvändigt att sorgfälligt pröva alla möjligheter för dessa personer att återgå till arbete i öppna marknaden. Utredningen har för den skull i andra avsnitt av detta betänkande framlagt förslag om effektivare åtgärder för anpassningen av denna arbetskraft.

På grund av förskjutningar i åldersstrukturen och näringslivets utveckling får man under alla omständigheter räkna med att samhället måste bygga ut åtgärderna för att i särskild ordning skapa sysselsättning för svårplacerade

arbetslösa. Det kan ske på olika sätt: genom anordnande av speciella statliga eller statskommunala beredskapsarbeten, inklusive arkivarbeten, genom anordnande av arbetsträning och skyddad sysselsättning i kommunala verkstäder eller genom anordnande av halvskyddad sysselsättning i näringslivet. Det kommer att bli nödvändigt att satsa kraftigt på alla dessa typer.

Behovet av speciella arbeten för svårplacerade har poängterats i flera olika sammanhang. Bl. a. har nykterhetsvårdsutredningen (SOU 1961:58) och utredningen om effektivare åtgärder inom eftervård och annan kriminalvård (Justitiedep. stencil 23/12 1961) understrukit behovet. I yttranden över dessa utredningar framhöll flera remissinstanser önskvärdheten av ökade insatser för att kunna bereda sysselsättning åt sådana handikappade som ej omedelbart kan placeras i öppna marknaden.

Det är inte möjligt att kvantifiera behovet av speciella beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft. Från budgetåret 1961/62 till budgetåret 1962/63 fördubblades antalet dagsverken i sådana arbeten samtidigt som antalet arkivarbetsplatser och platser i verkstäder för arbetsprövning, arbetsträning och skyddad sysselsättning väsentligt ökades. Likafullt kunde konstateras att resurserna var otillräckliga. Vad som hittills gjorts för t. ex. kriminalvårdsfall och mentalpatienter kan också rubriceras som försök i liten skala. Även om åtgärderna för att sysselsätta alkoholister är av något större omfattning, synes det även för denna grupp finnas betydande eftersatta behov av arbetsträning och skyddad sysselsättning. Härtill kommer det behov som finns för icke-specificerade grupper av svårplacerade sökande anmälda hos arbetsförmedlingarna.

Utplacering i särskilda beredskapsarbeten sker endast undantagsvis i samband med försöksutskrivning. Däremot är en sådan placering inte ovanlig efter en definitiv utskrivning och sedan man förgäves sökt finna en anställning i öppna marknaden. På grund av svårigheten att finna lämpliga anställningar fördröjs ofta utskrivningen. I andra fall sker den under så dåliga förutsättningar, att det som byggts upp under vårdtiden löper risk att raseras. Anpassningen till samhället och till arbetsmarknaden skulle otvivelaktigt förbättras, om dessa personer övergångsvis kunde placeras i någon form av allmänna arbeten, varifrån de sedan skulle kunna slussas ut på öppna marknaden.

Med hänsyn till vad som här anförts finner utredningen det angeläget att de särskilda arbetena för svårplacerade utökas och om möjligt ytterligare differentieras.

Relativt få personer, som placeras i beredskapsarbeten för svårplacerade, förmedlas från dessa arbetsplatser till anställningar i öppna marknaden. Vanligen synes de hänvisade stanna så länge de trivs med arbetet eller så länge de sköter sig på ett acceptabelt sätt. En del blir kvar på arbetsplatsen trots att arbetsuppgifterna med hänsyn till deras handikapp inte är lämpliga. Att arbetsförmedlingen endast i begränsad utsträckning lyckas ordna anställningar i öppna marknaden beror sannolikt på att de hänvisade ofta är svårt handikappade. En annan orsak synes vara, att arbetsvårdsinsatserna för detta klientel över huvud taget varit otillräckliga. Om de inte förbättras försummas de möjligheter till en social och yrkesmässig rehabilitering, som ändock föreligger. Skyddad sysselsättning är självfallet också mycket viktig, men av humanitära och ekonomiska skäl måste ändock möjligheterna till en social och yrkesmässig rehabilitering särskilt beaktas.

Eftersom dessa beredskapsarbeten i största möjliga utsträckning skall tjäna som förberedelse och träning för arbete i öppna marknaden, bör verksamheten vid desamma mera systematiskt än hittills inriktas på åtgärder som underlättar anpassningen till öppna marknaden. Det gäller såväl uppläggningen av själva arbetet som de kurativa uppgifterna. Tränings- och utbildningsmomentet måste beaktas i högre grad än vid andra beredskapsarbeten. De kurativa insatserna måste ske i nära samverkan med de myndigheter som har att ta befattning med olika grupper av handikappade samt först och sist med arbetsförmedlingarna. Hittills synes den kurativa verksamheten främst ha utgjorts av en allmän tillsyn av ordning och skötsamhet, viss personlig omvårdnad och anordnande av fritidssysselsättning. Dessa insatser skall ingalunda underskattas, tvärtom är de av utomordentligt stor betydelse. För att underlätta de hänvisades återgång till arbete i öppna marknaden erfordras emellertid också — utöver vad som tidigare sagts om arbetets uppläggning etc. — under arbetets gång en systematisk observation av de enskilda individerna i likhet med vad som sker med handikappade i kommunala verkstäder för arbetsträning och skyddad sysselsättning. Det innebär att ett arbetslag bestående av arbetsvårdsassistent, läkare, platsledare och kurator kontinuerligt bör följa de hänvisades utveckling och bedöma vilka åtgärder som bör vidtagas för att underlätta en återgång till arbete i öppna marknaden. Ett genomförande av detta förslag kommer att innebära en viss ökning av arbetsvårdens uppgifter liksom det kommer att ställa ökade krav på läkarinsatser. Utredningen vill emellertid erinra om, att arbetsvården under de senaste åren fått inte oväsentliga förstärkningar och att en effektiviserad uppföljning under hänvisningen till beredskapsarbete innebär en framtida avlastning för arbetsförmedlingen.

Kostnaderna för denna aktivare arbetsvård torde till huvudsaklig del, i enlighet med de principer som gäller för sociala kostnader vid övriga beredskapsarbeten, få täckas från anslaget till »Vissa sysselsättningsfrämjande åtgärder för handikappade m. fl.».

Arkivarbetena fyller i princip samma uppgift som de särskilda beredskapsarbetena för svårplacerade. Förut refererade undersökningar visar att flertalet arkivarbetare har sådana personliga arbetshinder som gör att de är i behov av arbetsträning eller skyddad sysselsättning. Under 1963 placerades endast ett 60-tal eller mindre än 3 procent av samtliga arkivarbetare i öppna marknaden. Med samma motivering som anförts för ett bättre stöd till dem som hänvisas till övriga beredskapsarbeten för svårplacerade är det nödvändigt att effektivisera uppföljningen av arbetslösa som placeras i arkivarbete. Det bör ske i samma former som föreslagits beträffande nyssnämnda beredskapsarbeten.

Behov av arbetsträning och skyddad sysselsättning upstår bland praktiskt taget alla yrkesgruper. Det är självfallet inte möjligt att generellt säga inom vilka yrkes- eller arbetsområden träningen eller sysselsättningen lämpligen bör ske. I en del fall kan det vara till fördel att det sker inom den handikappades tidigare yrkesområde, i andra fall är det inte bara önskvärt utan nödvändigt att växla om till ett annat. I överensstämmelse härmed bör arkivarbetena enligt utredningens mening inrangeras bland övriga rehabiliteringsarbeten och ej förbehållas bestämda yrkesgrupper.

Arkivarbetena har varit ganska ensi-

digt lokaliserade till områden och orter med mer omfattande statlig verksamhet. Det är därför ett naturligt önskemål att få till stånd arbeten även i sådana områden där de för närvarande ej alls eller endast sparsamt förekommer. En sådan utökning förutsätter emellertid dels en effektivare ackvisition från länsarbetsnämndernas sida, dels vissa förbättringar av statsbidragen till kommunerna. Enligt vad utredningen inhämtat saknas det inte lämpliga arbetsuppgifter inom kommunerna. Arbetsuppgifternas art och de arbetslösas kapacitet gör emellertid att det krävs både sakkunnig förberedelse och ledning av arbetet för att det hela skall fungera tillfredsställande och ge såväl sysselsättning som systematiserad träning.

För närvarande kan kommunerna erhålla statsbidrag med 20 procent[1] av kostnaderna för arkivarbetarnas lön. Bidragen kan ej jämkas. Planering, arbetsledning och tillsyn i övrigt är alltså ej statsbidragsberättigade kostnader. Dessa villkor torde ej stimulera kommunerna att göra de insatser, som från rehabiliteringssynpunkt är önskvärda. Utredningen vill till jämförelse erinra om att statsbidraget till kommunala beredskapsarbeten för svårplacerade, s. k. T-arbeten, generellt jämkats till 50 procent av den beräknade totala kostnaden. Det innebär att även kostnader för förberedelser, arbetsledning och material får inräknas i statsbidragsunderlaget. Av formella skäl har någon motsvarande jämkning ej kunnat göras i fråga om kommunala arkivarbeten. Enligt utredningens mening finnes det inga sakskäl för denna åtskillnad mellan arkivarbeten och beredskapsarbeten. Utredningen har därför i ett följande avsnitt, som behandlar samtliga statsbidragsfrågor, föreslagit att statsbidraget till statskommunala arkivarbeten skall utgå med samma procentsats som till de s. k. T-arbetena.

Kritiken mot arkivarbetena har framför allt gällt principerna för lönesättningen. I fråga om vanliga beredskapsarbeten för svårplacerade tillämpas öppna marknadens löner och arbetena bedrivs i stor utsträckning på ackord. Justering av den individuella lönen på grund av nedsatt arbetsförmåga förekommer sällan. I de s. k. T-arbetena tillämpas tidlön med ackordskompensation. Då dessa arbeten är avsedda för personer med avsevärt nedsatt arbetsförmåga, har överenskommits att tidlönen, på sätt som stadgas i vederbörande avtal, generellt skall reduceras med 15 procent. Arbetsmarknadsstyrelsen har sedermera medgivit att kommun, som önskar betala högre timlön, må göra detta. Statsbidraget beräknas dock på den reducerade lönen.

Sedan riksdagen år 1962 beslutat om en ökad differentiering av lönerna vid arkivarbeten, kan lönesättningen för dessa arbetsuppgifter genomgående ske enligt de principer, som gäller för öppna marknaden. Det är angeläget att de möjligheter, som härigenom öppnats för differentiering och marknadsanpassning av lönerna, utnyttjas med sikte på att avskaffa de sista resterna av systemet med reservarbetslöner. I den utsträckning lönen för de aktuella arbetsuppgifterna är fastställda i avtal eller reglemente, bör de sålunda bestämda lönerna tillämpas. Tillämplig löneplacering bör fastställas av den förutnämnda lönedelegationen. I övriga fall bör lönen — med aktgivande på vad som gäller för likartade arbetsuppgifter i öppna marknaden — bestämmas av lönedelegationen. Reducering av lönen med hänsyn till nedsatt arbetsförmåga bör ske enligt i avtal eller reglementen

[1] Lägsta bidragsprocenten enligt normalbidragsbestämmelserna.

fastställda regler. För att undvika den omgång, som en central prövning av varje enskilt fall skulle innebära, bör delegationen kunna fastställa lönen för grupper av vanligen förekommande arbeten.

Det skulle innebära en ökad klarhet i diskussionen av arbetsmarknadspolitiken i olika säsong- och konjunkturlägen, om de särskilda beredskapsarbetena för svårplacerade, inklusive arkivarbetena, redovisades åtskilda från de egentliga beredskapsarbetena. Lämpligen kan de särskilda arbetena för svårplacerade rubriceras som rehabiliteringsarbeten. F. n. uppfattas inte alltid den grundläggande skillnaden i arbetsförmågan hos de personer som är placerade i de särskilda arbetena och de som är placerade i vanliga beredskapsarbeten. Även de svårplacerade betraktas som en omedelbart tillgänglig reserv, som vid en säsong- eller konjunkturuppgång med kort varsel kan föras över till anställningar i öppna marknaden. Detta synsätt har också i samband med säsong- och konjunkturbegränsningar i beredskapsarbetena onödigtvis drabbat sådana svårplacerade som det ej funnits resurser att anpassa till öppna marknadens villkor. *Arbetsmarknadsutredningen får sålunda föreslå, att de särskilda beredskapsarbetena för svårplacerade arbetslösa, inklusive arkivarbetena, redovisas åtskilda från övriga beredskapsarbeten.*

Beredskapsarbeten för att motverka säsongarbetslöshet.

Som redan tidigare framhållits måste man även i framtiden — om också i minskad omfattning — räkna med säsongvariationer i sysselsättningen. En del av säsongarbetslösheten är av den arten att den bör kompenseras med kontant ersättning från arbetslöshetskassa eller från vederbörande kommun. Över huvud taget skulle det sannolikt vara lättare och billigare att ge arbetslösa en generös kontant ersättning i stället för att fylla ut den lediga tiden med allmänna arbeten. Som redan antytts rör det sig emellertid inte enbart om skydd mot inkomstbortfall utan också om att utnyttja eljest ledig arbetskraft, och det gäller slutligen att upprätthålla arbetsmoral och arbetsförmåga hos de berörda personerna. Frågan har alltså en vidsträckt social och ekonomisk innebörd. *Utredningen anser därför att beredskapsarbete också i fortsättningen i en omfattning som får bedömas både från sociala och ekonomiska synpunkter bör tillgripas, då man med andra medel ej kan åstadkomma en önskvärd utjämning av sysselsättningen över året.*

Beredskapsarbetena har under de senaste åren bättre anpassats till säsongförändringarna än tidigare. En ytterligare förbättring härvidlag är emellertid önskvärd. Detta måste beaktas redan på planeringsstadiet. Ansträngningarna bör i större utsträckning än hittills inriktas på att i reserven av färdigplanerade projekt få med sådana som tekniskt och ekonomiskt är lämpliga att driva vintertid. Projekten bör vidare konsekvent påbörjas vid sådan tidpunkt att maximal sysselsättning uppnås under vintern. Som framgått av den tidigare redogörelsen har beredskapsarbetena i många fall påbörjats sent under hösten eller under vintern. Följden har blivit att effekten på arbetsmarknaden ofta mognat ut först vid en tidpunkt, då säsonguppgången motiverat en begränsning av beredskapsarbetena. Under hösten 1962 och hösten 1963 har dock igångsättningen varit bättre anpassad till säsongförändringarna än tidigare.

Utredningen är medveten om att arbetsmarknadsmyndigheterna här befinner sig i ett besvärligt dilemma. Av kost-

nadsskäl och för att få till stånd en tillräcklig sysselsättningseffekt under vintern bör som förut sagts arbetena påbörjas tidigt under hösten. Vid den tidpunkten föreligger emellertid som regel ännu inget behov av extra sysselsättning. Denna svårighet kan dock överbryggas genom att förberedelserna på arbetsplatsen utföres av sådan svårplacerad arbetskraft som man också sommartid i viss utsträckning måste hålla i beredskapsarbeten. Förberedelsearbetena bör vidare enligt utredningens uppfattning i större utsträckning än hittills kunna utföras av de berörda myndigheternas, t. ex. väg- och vattenbyggnadsverkets, ordinarie personal. Kostnaderna för skogsavverkning, bergavtäckning etc. är förhållandevis blygsamma, varför risken för misstag genom tidiga förberedelser är ringa i förhållande till de vinster som kan påräknas.

Behovet av punktvisa insatser vid strukturella och andra förändringar på arbetsmarknaden

Hur snabbt och fullständigt arbetskraften kan ställas om till nya arbetsuppgifter i samband med strukturella och andra förändringar i näringslivet beror på en rad omständigheter. Konjunkturläget spelar självfallet en avgörande roll. Effektiviteten i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, arbetsstyrkans yrkes- och ålderssammansättning samt den lokala arbetsmarknadens omfattning och struktur är andra faktorer av betydelse. Generellt kan sägas att omställningen går lättare och snabbare i tätorter med stor och differentierad arbetsmarknad än på småorter och i glesbygder.

En effektivisering och förfining av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som underlättar näringslivets och arbetskraftens omställning, bör kunna begränsa behovet av utfyllnadsarbete i avvaktan på ny sysselsättning i öppna marknaden. Men inte ens de effektivaste anpassningsåtgärder kan helt utesluta behovet av mer eller mindre temporära insatser för att fylla ut arbetstillgången i samband med omställningar i näringslivet. *Man måste därför enligt utredningens mening även för framtiden räkna med att det i samband med strukturella och konjunkturella förändringar i näringslivet kommer att uppstå situationer i vilka man med beredskapsarbeten får brygga över kortare eller längre störningar i sysselsättningen.*

Vid temporära driftsuppehåll inom enstaka företag i ett i övrigt gott sysselsättningsläge brukar det ligga i företagens intresse att på något sätt sörja för arbetskraftens sysselsättning under driftsuppehållet. Även samhälleliga insatser kan emellertid bli erforderliga i sådana och andra liknande situationer, då man under en övergångstid önskar hålla en arbetsstyrka samlad. En sådan åtgärd kan vara av intresse inte enbart för det berörda företaget utan för hela ekonomin. Särskilt kommer emellertid sysselsättningsskapande åtgärder att erfordras för att fylla ut en övergångstid i samband med driftsinskränkning eller total driftsinställelse. Sådana insatser kan framför allt behövas för att arbetsförmedlingen skall få erforderligt rådrum vid omplacering av arbetskraften eller för lokalisering av nytt företag till orten.

Utredningen vill i detta sammanhang kort beröra ett specialfall. Det gäller den pågående omställningen i skogsbruket, vilken i betydande utsträckning berör personer, som är starkt lokalt bundna och i förhållandevis hög ålder. Utredningen har i andra avsnitt föreslagit åtgärder, som kan begränsa de omställningshinder som den lokala bundenheten och åldern utgör. *Man synes emellertid också under ett antal år*

framöver få lov att räkna med betydande insatser i form av beredskapsarbeten för sådana skogsarbetare/småbrukare, vilka inte kan anpassas till nya arbetsuppgifter i öppna marknaden. Framför allt synes dylika insatser komma att bli erforderliga i norrlandslänen samt i Värmlands och Kopparbergs län. Behovet av beredskapsarbeten för denna grupp av arbetstagare understryker indirekt vikten av att stödet till dem som är mindre lokalt bundna koncentreras på sådana åtgärder som kan underlätta omställningen.

Hänvisning av arbetslösa, behovsprövning m. m.

Arbetslöshetskungörelsen stadgar en *karenstid* på sex dagar innan hänvisning till beredskapsarbete får ske. Karenstiden syftar till att skilja bort de mycket korta arbetslöshetsfallen och att ge arbetsförmedlingen tid att pröva möjligheterna till placering i öppna marknaden. En sådan prövning har blivit mer angelägen sedan möjligheterna att underlätta arbetskraftens anpassning successivt förbättrats. Allmänt kan sägas att prövningen tar mindre tid i en dämpad konjunktur med mer utbredd arbetslöshet, då alternativa lösningar är svåra att finna och då hänvisning till beredskapsarbete i många fall omedelbart framstår som den enda lösningen. I ett läge med rikare tillgång på arbetstillfällen är en ingående och mer tidskrävande marknadsundersökning erforderlig.

Det är uppenbarligen mycket svårt att generellt fixera hur lång tid arbetslösheten skall ha varat innan hänvisning till beredskapsarbete bör ske. En jämn inkomst är alltid av stor betydelse för envar. Långa arbetslöshetsperioder innebär därför oftast mycket svåra ekonomiska påfrestningar för de arbetslösa, särskilt om de ej kan komma i åtnjutande av ersättning från arbetslöshetskassa eller få kommunalt kontantunderstöd. Tidigare redovisade undersökningar ger vid handen, att nära två tredjedelar av alla som under oktober månad 1959 hänvisades till beredskapsarbete hade varit arbetslösa längre tid än två månader, innan de placerades i sådant arbete. Det är att märka att mindre än hälften av de som ingick i undersökningen uppbar ersättning från arbetslöshetskassa och endast 5 procent kontantunderstöd från arbetslöshetsnämnd. Det saknas anledning anta att väntetiden skulle ha förkortats nämnvärt under senare år.

Med hänsyn till den betydelse som en jämn inkomst har för arbetstagarna synes arbetslöshetsperioder på två månader eller mera innan hänvisning till beredskapsarbete sker vara i längsta laget. Särskilt gäller det i de fall, då kontant ersättning ej utgår. En så lång väntetid synes heller inte vara erforderlig för prövning av andra utvägar att lösa sysselsättningsfrågan. Utredningen anser därför att väntetiderna bör förkortas. Utredningen vill dock samtidigt erinra om att ett genomförande av den föreslagna förbättringen av arbetslöshetsförsäkringen kan komma att ge de arbetslösa, som tillhör försäkringen, ett bättre ekonomiskt skydd, som åtminstone under kortare enstaka arbetslöshetsperioder måste kunna bli ett alternativ till beredskapsarbete. Detta kommer å andra sidan att innebära en ökad belastning på de erkända arbetslöshetskassorna med följd också att statsbidraget till kassorna kommer att öka. Eftersom det finns arbetstagare som står utanför försäkringen krävs det för tillämpningen av en sådan linje i arbetslöshetspolitiken att också de kommunala kontantunderstöden effektiviseras. Förslag härom framläggs i kap. 12.

Utredningen finner det inte lämpligt

att förorda någon bestämd karenstid eller väntetid för hänvisning till beredskapsarbete. Som allmän princip synes böra gälla att i varje fall så lång tid bör förflyta mellan inträffad arbetslöshet och hänvisning till beredskapsarbete, att arbetsförmedlingen och den arbetslöse själv kan göra erforderliga marknadsundersökningar. Bedömningen som bör ligga hos arbetsförmedlingen synes böra grundas på den aktuella arbetsmarknadssituationen. *Som en konsekvens av vad som här anförts får utredningen föreslå, att de nuvarande karensbestämmelserna slopas och att ovan angivna allmänna princip tillämpas.*

Arbetslöshetskungörelsen stadgar att den som är i största behovet av hjälp i första hand skall hjälpas. Tidigare, när praktiskt taget all hänvisning till beredskapsarbete skedde i samverkan mellan arbetsförmedling och kommunal arbetslöshetsnämnd, svarade arbetslöshetsnämnden för behovsprövningen. Den grundades på uppgifter som den arbetslöse lämnade i sin ansökan om hjälp. Några bestämda regler för hur behovsprövningen skall ske lämnas ej i arbetslöshetskungörelsen. Tillsynsmyndigheten har ej heller utfärdat några anvisningar härom. Successivt har också som tidigare anförts behovsprövningen förlorat i betydelse. Under senare år torde den endast undantagsvis ha tillämpats i samband med hänvisning till beredskapsarbete. Med hänsyn till de principer, som ligger till grund för arbetsmarknadspolitiken i allmänhet, har utredningen inte funnit några skäl som talar för att behovsprövningen bibehålles. Avgörande för om en arbetslös skall hänvisas till beredskapsarbete bör vara hur bedömningen av möjligheterna att skaffa ett arbete i öppna marknaden utfaller. *Utredningen får under hänvisning härtill föreslå att den nuvarande behovsprövningen slopas.*

I takt med den normalisering som skett av beredskapsarbetenas lönevillkor, utförandeformer etc. har uppenbarligen den aversion mot dessa arbeten, som tidigare funnits hos de arbetslösa, försvunnit. I stället tycks det vara så att beredskapsarbetet numera är förhållandevis eftertraktat. Utredningen menar att denna förändring i och för sig bör hälsas med tillfredsställelse. Förändringen riktar emellertid samtidigt uppmärksamheten på behovet av att förmedlingen har tillräckliga resurser att pröva de arbetslösas möjligheter att anta erbjudna arbeten i öppna marknaden och att hålla dem i kontakt med aktuella arbetstillfällen även efter placeringen i beredskapsarbete.

De som hänvisas till beredskapsarbete kvarstår som sökande hos arbetsförmedlingen. Syftet med detta är att arbetsmöjligheterna i öppna marknaden skall bevakas. Det är i första hand ett intresse för den arbetslöse att så sker, speciellt om beredskapsarbetet är beläget långt från hemorten. Även för samhällets del är det angeläget att ingen kvarstår i beredskapsarbete längre tid än nödvändigt.

När beredskapsarbetena var mindre attraktiva än nu reagerade de arbetslösa ofta mot hänvisning till beredskapsarbete på annan ort. Man ansåg sig nämligen därigenom förlora möjligheterna att själv följa arbetsmarknaden i hemorten. Eftersom endast en mindre del av de arbetslösa under senare år placerats i beredskapsarbete utom hemorten, har detta argument förlorat i styrka. Frågan kommer dock att få större aktualitet om man — som utredningen förordar — genomför en av de arbetslösas hemort mera obunden lokalisering av beredskapsarbetena.

De förmedlingar som hänvisar arbetslösa till beredskapsarbete har i allmänhet så stor arbetsbelastning, att de-

ras kapacitet måste koncentreras på sökande som är helt utan anställning. Utredningen finner det därför förklarligt, om de som är placerade i beredskapsarbete sätts i andra hand, särskilt som de hänvisade själva härigenom ej anser sig missgynnade. Visserligen skall det före hänvisningen ske en prövning av alternativa möjligheter att lösa sysselsättningsfrågan, men förutsättningarna att skaffa arbete i öppna marknaden förändras ständigt och därför bör kontinuerligt nya placeringsförsök göras.

Det finns alltså anledning att överväga en förbättrad bevakning av möjligheterna till arbete i öppna marknaden. Arbetsförmedlingens service åt dem som placeras i beredskapsarbete får inte vara sämre än den som ges åt arbetslösa som dagligen eller varje vecka kan besöka förmedlingen. Ytterst är det fråga om tillräckliga resurser hos de förmedlingskontor som hänvisar arbetskraft till beredskapsarbete. I viss utsträckning torde det emellertid också hänga på den rutin som tillämpas. Liksom hittills bör den förmedling, som hänvisat en arbetslös till beredskapsarbete, ha huvudansvaret för att bevaka arbetstillfällena i öppna marknaden. Härutöver bör emellertid den ordningen införas, att arbetsförmedlingen i det område där beredskapsarbetet är beläget genom avskrift av arbetssökandeblankett får förutsättningar och även skyldighet att söka skaffa de hänvisade arbete i öppna marknaden eller medverka till åtgärder, t. ex. utbildning, som underlättar en sådan omställning. Detta blir i framtiden så mycket angelägnare som man synes få räkna med att fler arbetslösa kommer att placeras i beredskapsarbete utom hemorten.

En effektivare bevakning av öppna marknadens arbetstillfällen för de hänvisade torde emellertid komma att kräva ytterligare insatser. *Arbetsförmedlingarna bör göra regelbundna besök på beredskapsarbetena för överläggning om arbete i öppna marknaden, utbildning etc. Vid alla större beredskapsarbeten, speciellt sådana som är belägna i områden med efterfrågan på arbetskraft, bör inrättas tillfälliga arbetsförmedlingar genom vilka en intensiv verksamhet för arbetsanskaffning bedrives.* Enligt vad utredningen inhämtat har erfarenheterna från några sådana försök under budgetåret 1963/64 varit goda. Kostnaderna för tillfälliga arbetsförmedlingar på större beredskapsarbeten bör täckas från anslaget till »Allmänna beredskapsarbeten m. m.» på samma sätt som sker med övriga sociala kostnader vid beredskapsarbetena.

Konjunkturvarierat val av arbetsobjekt

Beredskapsarbetena skall enligt utredningens åsikt användas främst då avgränsade insatser erfordras för att skapa balans på arbetsmarknaden. Även med denna målsättning är det uppenbart att beredskapsarbetena måste samordnas med de konjunkturutjämnande åtgärder som i övrigt genomföres på investeringsområdet.

Under en högkonjunktur får beredskapsarbetena inte skärpa de balansproblem som kan föreligga, vilket innebär en inskränkning i valet av projekt. Av ålder har beredskapsarbetena varit och är alltjämt i huvudsak »tunga» byggnads- och anläggningsprojekt. Dessa ger numera i förhållande till den totala kostnaden en liten direkt sysselsättningseffekt. Däremot blir de sekundära verkningarna stora. De traditionella beredskapsarbetena är därför inte särskilt väl lämpade att fylla det behov av extra sysselsättning som kan föreligga även under en högkonjunktur.

Under en konjunkturdämpning är friheten i objektvalet större. Arbetslöshe-

tens omfattning då gör det i och för sig möjligt att välja projekt inom ett vidare fält. I en sådan situation kan betydande sekundära verkningar inte bara accepteras utan i vissa fall också eftersträvas.

Självfallet kan man inte åstadkomma en exakt anpassning av objektvalet till förändringarna i konjunkturen. Av flera skäl kommer man ständigt att tvingas till kompromisser. Ett par exempel kan illustrera detta. I Norrland, där man också under de närmaste åren måste räkna med beredskapsarbeten i förhållandevis stor omfattning, är det inte möjligt att under vintern — då behovet av insatser är störst — i nämnvärd utsträckning driva dagsverksbilliga arbeten av typen skogsvård. Därför tvingas man även under en högkonjunktur acceptera ett visst inslag av tunga och dagsverksmässigt sett dyrbarare projekt. Vidare måste man räkna med viss eftersläpning i anpassningen under en konjunkturcykel. Särskilt gäller detta i samband med en uppgång i konjunkturen. Under konjunkturdämpningen påbörjade arbeten kan då inte utan vidare avbrytas även om den linjen i första hand måste drivas. Ekonomiska, trafiktekniska och andra skäl gör att projekten måste slutföras inom rimlig tid. En viss utjämning kan emellertid i en sådan situation åstadkommas genom att igångsättningen av nya projekt *på ordinarie anslag* koordineras med avslutningen av pågående beredskapsarbeten.

Som framgått av den tidigare redogörelsen har arbetsmarknadsmyndigheterna under senare år gjort försök att styra objektvalet med hänsyn till konjunkturläget. I viss utsträckning har detta också lyckats. Inslaget av dagsverksbilliga arbeten, t. ex. skogsvård och enklare utomhusarbeten för svårplacerade, har ökat under de senaste åren. Det har emellertid alldeles bortsett från skiftningarna i konjunkturen varit en strävan att styra över beredskapsarbetena till billigare objekt. Fortfarande utgör emellertid de tunga anläggningsarbetena av typen vägar, hamnar, järnvägar, försvarsanläggningar, vatten- och avlopp samt husbyggnader den helt dominerande delen. De här angivna arbetena svarade under budgetåret 1958/59 för 97 procent av samtliga kostnader för beredskapsarbetena. Under budgetåret 1963/64 var motsvarande procenttal 85.

Uppenbarligen är valet av objekt för beredskapsarbeten mycket traditionsbundet. Det gäller inte minst i fråga om de avgöranden som sker på kommun- och länsplanet, där andra intressen än omsorgen att skaffa de arbetslösa en med hänsyn till omständigheterna lämplig sysselsättning kan påverka objektvalet. Det finns en förklarlig tendens att ta arbetslösheten som intäkt för att få vissa i och för sig angelägna investeringsbehov tillgodosedda. Här måste det ankomma på de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna att ge sådana direktiv för planeringen av arbetsobjekt och för valet av objekt att en nödvändig konjunkturanpassning kan åstadkommas.

Angelägenhets- och räntabilitetsprövning av beredskapsprojekt

I fråga om varje slag av beredskapsarbete sker någon form av angelägenhetsprövning av kommunal myndighet, länsmyndighet eller central myndighet. Prövningen är dock merendels begränsad till en inbördes vägning mellan projekt inom avgränsade områden, geografiska eller fackmässiga. Detta är dock inte enligt utredningens mening tillräckligt. Behovet av extra sysselsättning kan i en given situation täckas på olika sätt. Det går t. ex. att få ungefär samma sysselsättningseffekt i ett vägarbete eller i ett vatten- och avloppsföretag beläg-

na i samma trakt. Men behovet kan också täckas genom anordnande av arbeten i andra kommuner eller i andra län än just de där de arbetslösa är bosatta.

Med hänsyn till bl. a. tidsfaktorns betydelse vid igångsättningen av beredskapsarbete är det sannolika inte möjligt att vid varje tillfälle åstadkomma en konsekvent angelägenhetsprövning mellan olika projekt i *hela* landet. Det faktum att många arbetslösa, som behöver placeras i beredskapsarbete, är lokalt bundna, innebär också en begränsning av möjligheterna att konsekvent välja företag efter angelägenhet eller lönsamhet. Kravet på en bättre konjunkturanpassning kan också i vissa fall innebära en konflikt med lönsamhetssynpunkterna. En vägning av olika projekts inbördes angelägenhet rymmer alltså en rad mycket komplicerade problem. Utredningen har ej sett som sin uppgift att närmare analysera dessa problem och framlägga detaljerade förslag till lösningar.

Det svåraste hindret för ett ekonomiskt riktigare objektval tycks vara uppfattningen, att beredskapsarbetena skall bedrivas i närheten av de arbetslösas hemorter. Tidigare, när arbetslöshetspolitiken huvudsakligen var en fråga för kommunerna, var ett sådant betraktelsesätt förklarligt. Principen har emellertid levt kvar med den skillnaden att man nu tänker i län i stället för kommuner, trots att det numera finns förutsättningar för en friare lokalisering av arbetena. Sannolikt har de projekt, som under senare år valts på dessa grunder, i och för sig varit angelägna. Systemet har emellertid inneburit, att det som regel inte skett någon bedömning över kommun- eller länsgränser av den relativa angelägenheten hos skilda slag av projekt vilka alternativt skulle kunna ge den önskade sysselsättningseffekten. Uppenbarligen kan denna ordning få konsekvenser, som inte får förbises.

På ett område, nämligen det allmänna vägbyggandet, inom vilket huvuddelen av beredskapsarbetena bedrives, har behovet av samlad bedömning vid olika tillfällen aktualiserats. I statsverkspropositionen år 1963, bil. 8, framhölls bl. a. att vägbyggnadsverksamheten i flera av norrlandslänen under perioden 1958—1963 på grund av den stora omfattningen av beredskapsarbeten kunde beräknas bli dubbelt så stor som den i gällande flerårsplaner avsedda. Detta innebär en avsevärd rubbning av planerna för att tillgodose vägbyggnadsbehoven, vilka är baserade på en vägpolitisk angelägenhetsprövning. Även i bil. 13 till statsverkspropositionen 1963 berördes frågan. Föredragande departementschefen framhöll bl. a. att det från vägpolitisk synpunkt är önskvärt, att friställd arbetskraft, som tillfälligt behöver sysselsättning genom arbetsmarknadsmyndigheternas försorg, i vidare omfattning än hittills erhåller sådan sysselsättning i de delar av landet där vägbyggnadsverksamheten släpar efter i förhållande till flerårsplanerna. Vid behandlingen av ett par motioner, i vilka tveksamhet uttalats mot en överflyttning av arbetslösa från Norrland till beredskapsarbeten i andra delar av landet, uttalade statsutskottet (utl. 1963: 11), att en annan lokalisering av beredskapsarbetena kan vara önskvärd ur vägpolitisk synpunkt än den nuvarande. Utskottet fortsatte: »Avgörande för valet av arbetsobjekt får därvid vara den prioritering som kan ges åt den ifrågavarande investeringen och den sysselsättningspolitiska effekt som projektet medför. Självfallet bör vid hänvisning till beredskapsarbetet hänsyn tas till den arbetssökandes personliga förhållanden, varvid möjligheterna att bereda honom en mera stadig-

varande sysselsättning särskilt måste beaktas.»

Som tidigare angivits har under budgetåret 1963/64 en mindre del av behovet av extra sysselsättning i norrlandslänen tillgodosetts genom hänvisning av arbetslösa till ett antal stora vägarbetsplatser i södra och mellersta Sverige. Härigenom har större hänsyn kunnat tas till angelägenhets- och lönsamhetssynpunkter vid val av objekt. Dessutom — och det finner utredningen synnerligen värdefullt — har de arbetslösa, som hänvisats till dessa arbetsplatser, lättare kunnat omplaceras till fasta anställningar i öppna marknaden.

Även om det ej är möjligt att göra en konsekvent angelägenhetsprövning i hela landet är det ändock angeläget att de förbättringar härvidlag, som ligger inom räckhåll, blir genomförda. Först och främst synes större utrymme böra lämnas de berörda fackmyndigheterna, t. ex. väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, att inom sina verksamhetsområden göra den erforderliga angelägenhetsprövningen utan att i samma grad som hittills tvingas ta hänsyn till kommun- och länsgränser. En sådan ordning synes relativt lätt kunna genomföras i ett samarbete under hand mellan arbetsmarknadsstyrelsen och berörda ämbetsverk och organisationer utan några särskilda administrativa arrangemang.

En anledning till att angelägenhetsprövningen kompliceras är att ett visst sysselsättningsbehov kan täckas genom arbeten av skilda slag. Här kommer i viss mån in värderingar som görs av läns- och kommunmyndigheter, värderingar som inte har någon omedelbar sysselsättningspolitisk grund. Utredningen har övervägt, om vägningen av projekt från olika fackområden skulle kunna hänskjutas till någon myndighet eller instans, som i övrigt ansvarar för avvägningen mellan olika investeringsönskemål. Utredningen har emellertid funnit, att en ytterligare prövning av högre instans skulle medföra allvarliga risker för att igångsättningen av beredskapsarbetena skulle försenas, så att de ej längre skulle kunna tjäna som ett smidigt och effektivt instrument i arbetsmarknadspolitiken. *Därför vill utredningen begränsa sig till att föreslå, att direktiven till arbetsmarknadsmyndigheterna i fråga om användningen av anslagen till beredskapsarbeten kompletteras med föreskrifter för verket att i samråd med andra verk och myndigheter och när så befinnes påkallat med vederbörande fackdepartement såvitt möjligt göra en angelägenhetsprövning mellan beredskapsprojekt från och inom olika fackområden.*

Utredningen har sig f. ö. bekant att arbetsmarknadsstyrelsen redan ägnat frågan uppmärksamhet och låtit genomföra vissa beräkningar av räntabiliteten för en del beredskapsprojekt inom det allmänna vägväsendet. Undersökningarna, som genomförts av Institutet för kommunikationsteknik vid KTH, har framför allt metodologiskt intresse. Men de visar också, även om urvalet av företag är begränsat, att beredskapsarbetenas räntabilitet kan vara utomordentligt varierande.

En förutsättning för att man skall kunna ta större hänsyn till företagens inbördes angelägenhet är emellertid, att de som hänvisas till beredskapsarbete långt från hemorten får viss kompensation för de merkostnader som uppstår. Det innebär stora ekonomiska och psykologiska fördelar att kunna bo hemma och dagligen färdas till och från arbetsplatsen. Även om kostnaden för dagliga resor till och från arbetsplatsen blir relativt hög, är det som regel fördelaktigare att få ett arbete som man kan nå med dagliga resor än att bo i förläggning på arbetsorten.

Det ankommer i första hand på arbetsförmedlingen att bedöma om ett arbete utom hemorten är att anse som lämpligt med hänsyn till bestämmelserna i kassaförordningen och i kungörelsen om arbetslöshetshjälp. Om den arbetslöse vägrar att antaga ett av arbetsförmedlingen anvisat arbete prövas arbetsvägran av vederbörande arbetslöshetskassa, arbetslöshetsnämnd (länsarbetsnämnd) och arbetsmarknadsstyrelsen.

Intill årsskiftet 1963/64 har personer som hänvisats till beredskapsarbete utom hemorten i viss omfattning fått bidrag till dagliga resor, fria resor vid arbetets början och slut, vissa begränsade bidrag vid hemresa och återresa vid jul, nyår och påsk samt slutligen en väsentlig subventionering av kostnaderna för förläggning m. m. Efter underhandkontakter med utredningen, statens avtalsnämnd och parterna på arbetsmarknaden, har arbetsmarknadsstyrelsen den 1 januari 1964 utfärdat nya bestämmelser om bidrag till dagliga resor och om s. k. bortaliggningsersättning. De nya bestämmelserna innebär en samordning av tidigare för olika branscher skiftande bestämmelser. De är vidare utformade så att en önskvärd rörlighet skall uppnås för arbetslösa som behöver placeras i beredskapsarbete. Bidragen avser alltså att skapa möjligheter att ta större hänsyn till angelägenhets- och lönsamhetssynpunkter vid valet av beredskapsobjekt utan att enskilda arbetslösa härigenom blir lidande, därför att de ej kan få arbete på eller i närheten av hemorten. Utredningen finner denna åtgärd välbetänkt.

Statliga och statskommunala beredskapsarbeten

I arbetslöshetskungörelsens 9 § stadgas bl. a. att hjälpverksamheten, så långt ske kan, bör inriktas på att bereda arbete, varvid i fråga om beredskapsarbeten företrädesvis statskommunala beredskapsarbeten bör anordnas. Några andra föreskrifter om objektvalet finns ej i arbetslöshetskungörelsen eller annan författning. Trots denna prioritering har utvecklingen lett dithän, att de statskommunala beredskapsarbetena relativt sett minskat i omfattning. År 1948 föll mera än en tredjedel av de totala kostnaderna för beredskapsarbeten på kommunerna. År 1961 hade denna andel sjunkit till mindre än en tiondel. Därefter har andelen ökat något så att den 1963 uppgick till 15 procent. Utvecklingen mot en allt större andel statliga åtgärder gäller emellertid inte endast beredskapsarbeten utan arbetsmarknadspolitiken över huvud taget. Initiativ och ansvar i fråga om olika slag av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har sålunda successivt flyttats över till de statliga arbetsmarknadsorganen. Denna förändring innebär inte, att kommunerna skulle vara befriade från ansvar för arbetsmarknadspolitiken. Tvärtom spelar kommunernas aktivitet en mycket stor roll. Inte minst gäller detta förtidsplaneringen av byggnads- och anläggningsverksamheten.

Mot bakgrunden av den utveckling som skett på detta område och utredningens förslag om ökat hänsynstagande till konjunktur- och angelägenhetssynpunkter vid valet av beredskapsobjekt *får utredningen föreslå att den i arbetslöshetskungörelsen intagna prioriteringen av statskommunala arbeten upphör.*

Arbetslösheten är i allmänhet mera omfattande och svårbemästrad i glesbygder och småorter än i tätorterna. På tätorternas vanligen mer differentierade arbetsmarknad är möjligheterna till omplacering bättre och behovet av att sätta in beredskapsarbeten mindre än i glesbygden. I vissa områden av landet med

betydande strukturella förändringar har kommunerna fått göra större insatser för att motverka arbetslösheten än vad kommunerna i andra delar av landet behövt göra. Enligt utredningens mening bör denna börda lättas genom åtgärder inom arbetsmarknadspolitikens ram.[1] Framför allt kan det ske genom att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inriktas på en mera långsiktig lösning av sysselsättningen än de traditionella beredskapsarbetena kan åstadkomma. Med hänsyn till gällande principer för kostnadsfördelningen får detta automatiskt den verkan att staten kommer att bära hela eller i vart fall större delen av kostnaderna för dessa åtgärder. I fråga om kostnaderna för erforderliga beredskapsarbeten kan en avlastning ske genom att arbetslösa från kommuner med svag ekonomi i ännu större utsträckning än hittills hänvisas till statliga beredskapsarbeten. I ett följande avsnitt har utredningen avvisat tanken på att återställa differentieringen av statsbidraget till vissa beredskapsarbeten.

I arbetslöshetskungörelsen stadgas att kommun kan åläggas att betala s. k. dagavgift till staten för arbetslös som placeras i statligt beredskapsarbete. Bestämmelserna är en konsekvens av att det ansetts åligga kommunerna att dra försorg om sina arbetslösa. Under första hälften av 1950-talet dispenserade arbetsmarknadsstyrelsen ett antal kommuner från skyldigheten att erlägga dagavgift. År 1958 lämnades generell dispens från bestämmelsen. I relation till de totala kostnaderna för beredskapsarbetena är dagavgifterna helt utan betydelse. *Utredningen föreslår att bestämmelsen om dagavgift utgår ur författningen.*

Bland beredskapsarbeten som redovisats som statliga företag förekommer även projekt som bedrivs för enskildas räkning. Det är huvudsakligen ekonomiska och ideella föreningar samt stiftelser som på detta sätt får arbeten utförda. I 19 § i arbetslöshetskungörelsen stadgas att dessa arbeten skall utföras i statlig regi och att de enskilda i sådana fall skall deltaga i kostnaderna med s. k. intressentbidrag. Av rent praktiska skäl bör arbeten för enskildas räkning enligt utredningens mening kunna utföras även i annan regi än statens. Inte sällan förekommer nämligen dessa arbeten inom områden, där statlig myndighet över huvud taget ej verkar. Om enskilda projekt kunde utföras även i kommunal eller enskild regi skulle möjligheterna att välja lämpliga objekt öka. En breddning av objektvalet är från flera synpunkter av den allra största betydelse, bl. a. för att de skall kunna anpassas till växlingarna i konjunkturen. *Utredningen föreslår därför att i ny kungörelse om beredskapsarbeten införes bestämmelser om enskilda beredskapsarbeten.*

För närvarande är det regiformen, som avgör till vilken kategori ett beredskapsarbete skall hänföras. Avgörande för hur ett arbete skall rubriceras bör enligt utredningens mening vara vem som är huvudman för detsamma. Utredningen föreslår därför, att till *statliga beredskapsarbeten* hänförs statliga objekt, till *kommunala beredskapsarbeten* (f. n. statskommunala arbeten) kommunala objekt och till *enskilda beredskapsarbeten* enskilda objekt.

Förslag om ändrade statsbidragsgrunder

Under de senaste åren har de statskommunala beredskapsarbetena till övervägande del utgjorts av sådana projekt, till

[1] Frågan om kostnadsutjämningen i stort mellan stat och kommuner behandlas av 1958 års skatteutjämningskommitté med vilken kommitté utredningen haft samråd.

vilka statsbidrag kan utgå enligt särskild författning, eller projekt, för vilka bestämmelserna om normalbidrag gäller men där bidragen fixerats eller generellt jämkats. Till de båda senare grupperna hör bl. a. arbeten för svårplacerade och fabriksbyggnader m. m. utförda såsom statskommunala beredskapsarbeten. Båda dessa typer av arbeten har särskilt påverkat de i tabell 11: 2 redovisade uppgifterna för år 1963.

Reglerna för statsbidrag enligt särskilda författningar innebär i korthet att ordinarie statsbidragsbestämmelser skall tillämpas även när ett arbete utföres som statskommunalt beredskapsarbete. Reglerna är här klara och entydiga och kräver enligt utredningens mening inga förändringar.

I fråga om bestämmelserna om normalbidrag till beredskapsarbeten vill utredningen anföra följande.

Allmänna statsbidragsutredningen föreslog i en promemoria av den 22 mars 1957 ett helt nytt system för statsbidrag till kommunernas arbetslöshetskostnader. I sitt yttrande över förslaget uttalade arbetsmarknadsstyrelsen bl. a. att den också i fortsättningen borde ha rätt att jämka arbetsbidragets storlek, när det fanns skäl härför. Styrelsen ansåg sig ej kunna biträda förslaget om ändrade grunder för beräkning av årskostnadsbidraget. Styrelsen framhöll, att det gällande systemet innebär en betydelsefull garanti till kommunerna att deras egna kostnader för arbetslöshetens bekämpande ej skall överstiga en viss gräns. Såväl Svenska stadsförbundet som Landskommunernas förbund tillstyrkte statsbidragsutredningens förslag om beräkningen av årskostnadsbidraget.

Till en början innebar bestämmelserna om normalbidrag en viss differentiering av statsbidraget med hänsyn tagen till kommunernas bärkraft och kostnaderna för arbetslösheten. Successivt har emellertid denna effekt blivit allt mindre, främst genom förbättringen av kommunernas ekonomi och förändringen av penningvärdet. Härtill kommer att de statskommunala beredskapsarbeten, vilka erhållit bidrag strikt efter dessa bestämmelser, relativt sett starkt minskat i betydelse.

Det bör enligt utredningens uppfattning även i fortsättningen finnas möjligheter att lämna statsbidrag till sådana kommunala beredskapsarbeten till vilka bidrag ej utgår enligt bestämmelser i särskilda författningar. Däremot finns det inte längre lika starka skäl som tidigare att återställa det ursprungligen gällande systemet med differentierade bidrag. De arbeten som här kan komma ifråga är för det första av så ringa omfattning att en differentiering av bidragen inte i nämnvärd grad kan komma att påverka kommunernas ekonomi. Under alla omständigheter måste den ekonomiska utjämningen mellan kommunerna — vilken fråga behandlades av 1958 års skatteutjämningskommitté — angripas på en bredare front. Härtill kommer att det från arbetsmarknadspolitisk synpunkt är värdefullt, att kommunerna vid en tillämpning av fasta bidrag redan på planeringsstadiet vet vilket bidrag man har att räkna med för den händelse arbetet kommer att utföras såsom kommunalt beredskapsarbete. En övergång till fasta bidrag innebär slutligen en betydande administrativ förenkling. *Under hänvisning härtill får utredningen föreslå, att det nuvarande i princip differentierade normalbidraget slopas och ersätts med ett enhetligt bidrag till sådana kommunala projekt för vilka bidrag ej är reglerade i särskilda författningar.*

Det är alltså här fråga om sådana projekt vilka normalt ej är statsbidragsberättigade. Det kan därför under vissa förutsättningar vara fördelaktigt för en

kommun att utföra dessa företag som beredskapsarbete, varigenom en del av kostnaderna kan täckas med statsbidrag. En sådan förutsättning är att denna utförandeform inte medför exceptionellt stora merkostnader. Vissa merkostnader torde emellertid inte kunna undvikas eftersom det dels blir fråga om ett förtidsbyggande, dels vanligen blir så att arbetet måste utföras vintertid och ibland med inte fullt yrkeskunnig arbetskraft. Statsbidraget bör i första hand täcka dessa merkostnader men bör dessutom ha en viss stimulerande effekt.

De nu gällande reglerna för normalbidraget, vilka som minimum ger 20 procent, har enligt vad utredningen inhämtat ej inneburit den stimulans för kommunerna som i olika situationer varit önskvärd. *Med hänsyn till vad som här anförts anser utredningen, att statsbidraget till kommunala beredskapsarbeten av det slag, att bidrag i ordinarie ordning ej utgår vid arbetenas utförande, bestäms till en tredjedel av de beräknade kostnaderna.*

Undantag från denna regel bör göras för kommunala beredskapsarbeten för svårplacerade för vilka arbetsmarknadsstyrelsen, med stöd av bestämmelsen om rätt att jämka statsbidraget, generellt bestämt detsamma till 50 procent. Utredningen finner ej anledning föreslå någon ändring härvidlag.

Som förut sagts har arbetsmarknadsstyrelsen enligt bestämmelserna i arbetslöshetskungörelsen rätt att jämka statsbidragets storlek (gäller endast arbetsbidrag) om så i särskilda fall finnes påkallat. Som påpekats i tidigare avsnitt har antalet ärenden, i vilka styrelsen företagit jämkningar, ökat väsentligt under senare år. Erfarenheten synes ha visat, att möjligheten att göra smärre justeringar av statsbidraget i enskilda fall är av stor betydelse för en smidig användning av beredskapsarbetena i arbetsmarknadspolitiken. Eftersom det ej är möjligt att förutse alla de skiftande situationer, som kan uppstå på arbetsmarknaden, skulle allt för hårt bundna regler för bidragsgivning till kommunernas beredskapsarbeten allvarligt begränsa möjligheterna att anpassa dessa arbeten till förutsättningarna i de enskilda fallen. *Bemyndigandet till arbetsmarknadsstyrelsen att jämka statsbidraget om detta i särskilda fall befinns påkallat bör alltså enligt utredningens mening kvarstå.* Utredningen vill emellertid framhålla, att bemyndigandet bör användas på ett sådant sätt, att det inte medför en allmän lyftning av statsbidraget för en större eller mindre grupp av arbeten. Frågan om sådana generella förändringar bör på vanligt sätt underställas statsmakternas prövning.

I fråga om statsbidrag till enskilda beredskapsarbeten förutsättes i princip ingen ändring av de bestämmelser som nu gäller. Det innebär att i särskild författning gällande bidragsregler skall tillämpas i de fall sådana finns. I övriga fall skall gälla att enskild skall bidraga med belopp vartill värdet av arbetet för honom må uppskattas.

Eftersom årskostnadsbidraget under en lång period ej haft någon betydelse för kommunernas kostnader för beredskapsarbete, föreslår utredningen att årskostnadsbidraget slopas.

Frågan om statsbidrag till kommunernas kontantunderstödsverksamhet behandlas i kap. 12.

Arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet

Möjligheterna att snabbt få igång beredskapsarbeten i en akut arbetslöshetssituation har avsevärt förbättrats sedan början av 1950-talet, då frågan

om arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet senast var föremål för statsmakternas prövning. Byggnadsindustrins resurser har vuxit och är nu, bl. a. ifråga om maskintillgången, mera elastiska än för 10 å 15 år sedan. Kommunernas möjligheter att själva driva eller upphandla arbeten, avsedda att motverka arbetslöshet, har vidare starkt förbättrats. När arbetsmarknadsverket utrustades med en byggande organisation var ett av skälen härför att man skulle kunna utföra arbeten för kommunerna. Symptomatiskt för utvecklingen är att sådana insatser praktiskt taget aldrig behövt göras. Enligt vad utredningen kunnat finna har under de senaste konjunkturdämpningarna inga färdigplanerade projekt lämpade och behövliga som beredskapsarbeten blivit vilande därför att det saknats byggnadsresurser hos kommuner, statliga myndigheter eller hos enskilda byggnadsföretag.

Jämsides med denna förbättring av byggnadsberedskapen har övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder utvidgats och effektiviserats. Det har sålunda tillkommit ett system med varsel vid permitteringar och driftsinskränkningar, som givit myndigheterna mera tid att förbereda åtgärder av skilda slag för att komma till rätta med störningar i sysselsättningen. Förutsättningarna att underlätta den friställda arbetskraftens omställning har radikalt förbättrats. Tillsammantaget har allt detta medfört att behovet av snabba »brandkårsmässiga» utryckningar för att påbörja beredskapsarbeten inte alls är lika accentuerat som i början av 1950-talet.

Den beredskap som styrelsens byggande verksamhet möjligen till en början utgjorde har med tiden tunnats ur betydligt. Det har skett därigenom att styrelsens egna resurser i första hand engagerats, när det gällt att täcka behovet av beredskapsarbeten. Redan vid en förhållandevis låg arbetslöshet har alltså styrelsens egen byggnadskapacitet tagits i anspråk och har därefter inte utgjort någon beredskap. Till denna utveckling har också bidragit, att styrelsens byggnadsresurser under senare år i allt högre grad bundits vid ett antal större projekt, som mer eller mindre kontinuerligt bedrivits under en lång följd av år. En växande andel av kapaciteten har också bundits vid de särskilda arbetena för svårplacerade. Den erforderliga beredskapen och elasticiteten har främst fått tillgodoses genom variationer i de beredskapsarbeten, som bedrivs av andra myndigheter, främst väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, och genom anlitande av entreprenörer. Statsmyndigheterna synes överlag numera också ha en mera positiv inställning till beredskapsarbeten än då frågan om arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet senast prövades av statsmakterna.

De projekt, som arbetsmarknadsstyrelsen utfört eller låtit utföra under senare år, har praktiskt taget helt utgjorts av vägarbeten. Under 1963 påbörjades inom skogsbruket ett antal arbetsplatser för svårplacerade och härigenom dämpades något den dominerande roll som vägbyggandet tidigare spelade. De objekt inom det allmänna vägväsendet, som arbetsmarknadsstyrelsen själv utför eller låter utföra, projekteras och förbereds i övrigt av väg- och vattenbyggnadsverket. Det är alltså på grundval av vägmyndigheternas upprättade program som arbetsmarknadsverket bedriver eller upphandlar dessa beredskapsföretag.

Såväl vid remissbehandlingen av betänkandet med förslag om ett centralt arbetsmarknadsorgan (SOU 1947: 24) som i proposition nr 239 till 1947 års

riksdag med förslag om inrättande av en arbetsmarknadsstyrelse m. m. framhölls, att uppdelningen av beredskapsbyggandet på flera myndigheter innebar en dubbelorganisation. Det uttalades vid remissbehandlingen av betänkandet, att uppdelningen från flera synpunkter tedde sig irrationell, särskilt i avseende på de beredskapsarbeten, som bedrives inom det allmänna vägväsendet.

Uppdelningen av beredskapsbyggandet på flera myndigheter — i första hand på arbetsmarknadsstyrelsen och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen — ter sig alltjämt irrationell enligt utredningens uppfattning. Den förutsätter på vissa punkter en dubbelorganisation, som inte odiskutabelt varit till fördel för arbetsmarknadspolitiken. På grund av resursernas splittring torde en fördyring av verksamheten ej ha kunnat undvikas. För den relativt begränsade byggnation, som arbetsmarknadsverket bedriver inom det allmänna vägväsendet, tvingas nämligen verket centralt att hålla personal för planering, ledning, upphandling, inspektion och kontroll. Vidare har verket en relativt omfattande fältorganisation för drift och/eller kontroll av arbetsplatser och förrådsrörelse. På alla dessa områden är organisationen dubblerad, eftersom även väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har organ för samtliga dessa funktioner.

Vid riksdagsbehandlingen år 1947 lades stor vikt vid önskemålet att den centrala arbetsmarknadsmyndigheten »oberoende av andra myndigheter» snabbt och effektivt skulle kunna ingripa med offentliga arbeten. Av vad som tidigare sagts i fråga om planering och övriga förberedelser torde klart ha framgått, att arbetsmarknadsstyrelsen ej utan ett mycket nära samarbete med övriga statsmyndigheter kan nå något resultat på detta område. I vart fall är det ej möjligt för arbetsmarknadsstyrelsen att agera oberoende av dessa myndigheter. Det väsentligaste elementet i beredskapen är att det finns färdigprojekterade företag. I den mån det förelegat brister i beredskapen under senare år, har de varit hänförliga till planeringen och ej till möjligheterna att få igång färdigplanerade arbeten. Erfarenheterna från de senaste åren har enligt utredningens uppfattning givit vid handen, att den snabbhet och följsamhet, som måste karakterisera arbetsmarknadspolitiken också på detta område, mycket väl skulle kunna uppnås även om beredskapsarbetena helt utförts i vederbörande fackmyndigheters egen regi eller genom entreprenörer, som dessa myndigheter anlitar. Man synes därför inte behöva hysa några farhågor för snabbheten och effektiviteten i handlandet om en överflyttning av den byggande verksamheten sker från arbetsmarknadsstyrelsen till respektive fackmyndigheter eller till av dessa anlitade entreprenörer.

För närvarande driver arbetsmarknadsstyrelsen i egen regi ett antal arbetsplatser för svårplacerade. Det är huvudsakligen projekt inom det allmänna vägväsendet och inom skogsvården. De sistnämnda drivs i mycket nära samverkan med de skogsvårdande myndigheterna. Med hänsyn till dessa arbetens speciella karaktär — de är avsedda att ge arbetsträning och skyddad sysselsättning — skulle det kunna ifrågasättas, om de inte även i fortsättningen borde bedrivas av arbetsmarknadsmyndigheterna. Även andra statsmyndigheter, bl. a. väg- och vattenbyggnadsverket, torde dock kunna driva arbeten för svårplacerade. En komplikation härvidlag kan den kurativa och sociala uppföljningen bli, särskilt som den nära hör samman med den övriga

arbetsvården. I andra sammanhang tillgodoses dock behovet av skyddad sysselsättning genom andra myndigheters åtgärder utan att detta blivit till förfång för arbetsvårdsintresset. Även i fråga om de särskilda arbetena bör en dylik samordning av insatserna på sikt kunna åstadkommas.

Under hänvisning till vad som ovan anförts vill utredningen föreslå att arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet successivt avvecklas. Första etappen i denna avveckling bör omfatta samtliga beredskapsarbeten inom det allmänna vägväsendet, med undantag för de särskilda arbetena för svårplacerade. I första etappen bör vidare avvecklas alla vanliga beredskapsarbeten i övrigt som bedrivs av statliga och kommunala myndigheter. Även här bör undantag göras för de särskilda arbetena för svårplacerade inom statliga sektorn. Efter en övergångstid på förslagsvis ett par år bör styrelsens bedrivande av arbeten för svårplacerade avvecklas och överflyttas till berörda fackmyndigheter. I fråga om arbeten av detta slag, som bedrivs inom det allmänna vägväsendet, bör dock en sådan överflyttning kunna ske ännu tidigare. Under övergångstiden bör genom arbetsmarknadsverket närmare utredas hur det kurativa arbetet efter överflyttningen lämpligen skall bedrivas med sikte på att arbetsvårdssynpunkterna skall bli så väl tillgodosedda som möjligt.

Placering av arbetslösa i ordinarie arbeten

Beredskapsarbetena bedrives vanligen avskilda från det ordinarie byggandet. Detta förhållande har skapat vissa svårigheter, när det gällt att snabbt anpassa sysselsättningen vid beredskapsarbetena till förändringar i säsonger och konjunkturer. För att arbetena exempelvis skall kunna ge önskad sysselsättning vintertid, krävs för förberedelser en inte oväsentlig arbetsinsats under höstmånaderna — då situationen i och för sig kanhända inte motiverar arbetenas bedrivande. När arbetsmarknadsläget förbättras under en säsong- eller konjunkturuppgång och då sysselsättningen vid beredskapsarbetena behöver begränsas kan ofrånkomliga färdigställningsarbeten hindra en önskvärd nedskärning av arbetsstyrkan. Problemet blir särskilt framträdande i fråga om beredskapsarbeten inom det allmänna vägväsendet och vid andra likartade arbeten.

De svårigheter, som är förknippade med att beredskapsarbeten bedrives som separata företag, skulle i betydande grad kunna begränsas, om de arbetslösa kunde placeras i myndigheternas ordinarie arbeten. Det skulle kunna ske genom en intensifiering av och insättande av särskilda lag i pågående arbeten eller genom att ett särskilt avsnitt av ett ordinarie projekt avdelas för hänvisade arbetslösa. I fråga om hänvisning, villkor och övriga förmåner skulle härvid samma regler gälla som tillämpas för separat bedrivna beredskapsarbeten. Kostnaderna för sysselsättningen av de hänvisade, lämpligen beräknade per dagsverke, skulle betalas av arbetsmarknadsverket och belasta anslaget »Allmänna beredskapsarbeten m. m.».

Genom ett arrangemang av detta slag skulle flera fördelar vinnas. De arbetslösa skulle sättas in på de mest angelägna företagen, vilket i enlighet med vad utredningen tidigare anfört måste tillmätas stor vikt. Vidare skulle sysselsättningen för arbetslösa snabbare kunna ökas, eftersom de skulle kunna hänvisas till redan etablerade arbetsplatser. De problem, som hänger samman med förberedelse- och avslutningsarbeten

skulle bortfalla, eftersom dessa uppgifter torde kunna utföras med anlitande av ordinarie medel och arbetskraft.

Utredningen får under hänvisning till vad som här anförts föreslå, att Kungl. Maj:t bemyndigar arbetsmarknadsstyrelsen och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen påbörja försöksverksamhet med placering av arbetslösa i ordinarie arbeten.

Arbetsmarknadsstyrelsens förrådsverksamhet

Arbetsmarknadsstyrelsens förrådsverksamhet skall förse styrelsens byggande organisation med material, maskiner och förläggningar. Arbetsmarknadsverkets förråd synes inte i någon högre grad ha tjänat som beredskap i den meningen, att materielen varit vilande och kommit till användning först när fackmyndigheternas och byggnadsindustrins resurser tagits i anspråk.

Försörjningen med maskiner, material och redskap inom byggnadsindustrin har radikalt förändrats under de senaste 10—15 åren. Av byggnadsindustrins maskinkapacitet torde därför genomsnittligt inte mer än drygt 3/4 vara utnyttjad. Eftersom beredskapsarbetena oftast sätts in som kompensation för en nedgång i det normala byggandet, synes några svårigheter med maskinförsörjningen ej behöva uppstå även om arbetsmarknadsstyrelsens förrådshållning skulle upphöra. Man kan naturligtvis tänka sig en situation, i vilken en total ökning av byggnads- och anläggningsverksamheten över »normalnivå» erfordras för att kompensera en nedgång i den totala efterfrågan. Den nuvarande maskin- och materialberedskapen, som arbetsmarknadsstyrelsen svarat för, har emellertid ej varit avsedd för en sådan situation. Utredningen anser heller inte, att en sådan beredskap skall organiseras genom statens försorg.

Utredningen har ovan föreslagit, att den byggande verksamhet, som nu sker genom arbetsmarknadsstyrelsen, skall överflyttas till vederbörande fackmyndigheter. Därmed bortfaller det väsentligaste motivet för att styrelsen i fortsättningen skall hålla förråd med nuvarande sammansättning och omfattning. *Den erforderliga förrådshållningen bör därför enligt utredningens mening i fortsättningen ankomma på de myndigheter, som bedriver beredskapsarbetena, i den mån dessa arbeten ej kommer att utföras genom entreprenörer.*

Av den tidigare beskrivningen framgår, att en kostnadsmässigt sett ganska stor del av förrådsverksamheten avser förläggningsbyggnader. De är avsedda för i första hand de beredskapsarbeten, som bedrivs i styrelsens egen regi, men också för beredskapsarbeten bedrivna i andra former. Från styrelsens förråd har dessutom i stigande omfattning uthyrts förläggningar till omskolningskurser samt till enskilda företag, som härigenom blivit i stånd att anställa arbetslösa från överskottsområden.

Såsom utredningen i kap. 6 påpekat, är möjligheterna att snabbt ordna bostad eller förläggning för flyttande arbetslösa av grundläggande betydelse för en snabb anpassning på arbetsmarknaden, t. ex. i samband med en kraftig expansion inom byggnads- och anläggningsverksamheten på en ort med bostadsbrist. Utredningen har inhämtat, att den service som arbetsmarknadsstyrelsen kunnat ge i sådana sammanhang varit av stor betydelse, både genom att begränsa arbetslösheten i överskottsområden och genom att skapa ökade förutsättningar för en bättre balans också i bristområden.

I det föregående har utredningen framhållit önskvärdheten av större rörlighet bland de arbetslösa, som hänvi-

sas till beredskapsarbete. En sådan rörlighet är nödvändig bl. a. för att större hänsyn skall kunna tagas till angelägenhets- och lönsamhetssynpunkter vid valet av beredskapsobjekt. Ett genomförande av dessa utredningens intentioner kommer att ställa ökade anspråk på förläggningar vid beredskapsarbetena. Eftersom beredskapsarbetena vanligen måste sättas igång med kort varsel kommer det även i fortsättningen att krävas en viss beredskap och service i fråga om förläggnings- och matsalsbyggnader för beredskapsarbetenas behov.

Under hänvisning till vad som här anförts får utredningen föreslå, att arbetsmarknadsstyrelsens förråd av förläggningsbyggnader m. m. bibehålles medan förrådsverksamheten i övrigt avvecklas.

Av den tidigare redogörelsen framgår, att styrelsen själv äger förråds- och verkstadslokaler m. m. i Gnesta medan förrådsutrymmena i Bispgården förhyres av vattenfallsstyrelsen. Det har ej ansetts erforderligt att i detta sammanhang i detalj undersöka hur en avveckling av förrådsverksamheten lämpligen bör ske. Möjligheter till alternativa lösningar föreligger. Det synes utredningen lämpligt, att uppdrag lämnas till arbetsmarknadsstyrelsen att i samråd med väg- och vattenbyggnadsstyrelsen inkomma till Kungl. Maj:t med förslag hur en avveckling skall genomföras. Utredningen vill i anslutning härtill påpeka, att förrådshållning av förläggningsbyggnader m. m. ej torde komma att kräva någon lokal organisation. Ärenden av detta slag har hittills handlagts inom styrelsens kameralbyrås intendentursektion. Någon ändring härvidlag synes ej erforderlig. Avvecklingen av förrådsrörelsen i övrigt torde emellertid komma att möjliggöra en väsentlig inskränkning i fråga om personalen på denna sektion. Utredningen förutsätter, att ett uppdrag till arbetsmarknadsstyrelsen att inkomma med förslag till avveckling av här ifrågavarande förrådsverksamhet också skall omfatta personalfrågorna.

KAPITEL 12

Kommunala kontantunderstöd

Nuvarande förhållanden

Kontant arbetslöshetshjälp

Arbetslöshetshjälp i form av kommunala kontantunderstöd med statsbidrag har i olika former förekommit sedan 1914. Effektiviseringen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har medverkat till att kontantunderstöden minskat i betydelse. I de fall kontant ersättning varit erforderlig har arbetslöshetsförsäkringen i stort sett övertagit uppgiften att trygga försörjningen vid inträffad arbetslöshet.

I »Utredning och förslag angående lag om socialhjälp m. m.» (SOU 1950: 11) föreslog socialvårdskommittén att de kommunala kontantunderstöden skulle avskaffas som speciell hjälpform. Understöden borde införlivas i socialhjälpen, som enligt kommittén ensam borde ha funktionen att supplera och komplettera arbetslöshetsförsäkringen med understöd efter behovsprövning.

I denna fråga anförde föredragande statsrådet följande (proposition nr 177 år 1955):

»En annan specialform av behovsprövad hjälp, som kommittén föreslår skola slopas och uppgå i socialhjälpen, utgör kontantunderstöden vid arbetslöshet, varom regler finns i den s. k. hjälpkungörelsen den 27 maj 1949 (nr 278). Det är att märka, att förslaget i detta hänseende i sin tur bygger på förutsättningen att kostnaderna för socialhjälpen i betydande omfattning skall bestridas av statsmedel. Jag har tidigare uttalat som min mening, att socialhjälpen bör finansieras av kommunerna. Härigenom har alltså själva grunden för kommitténs förslag i denna del ryckts undan. Även bortsett härifrån talar emellertid både principiella och praktiska skäl för att den av arbetslöshetsnämnderna administrerade hjälpverksamheten vid arbetslöshet inte i detta sammanhang bör avskaffas.

Ifrågavarande verksamhet bedrives, med arbetsmarknadsstyrelsen som centralorgan, i olika former, nämligen anskaffande av arbete, meddelande av utbildning samt lämnande av kontantunderstöd. Arbetslinjen är den primära, och först då vederbörande ej kan beredas arbete följer man understödslinjen. Av naturliga skäl måste en snabb övergång kunna ske från den ena linjen till den andra. Särskilt är det angeläget att den som uppbär kontantunderstöd utan omgång kan placeras i arbete. Kontantunderstöden syftar till att skydda och bevara arbetskraften under den tid, då den på grund av arbetsbrist ej kan användas i produktionen. Understöden har således en annan karaktär än fattigvården. Arbetslöshetshjälpen bör enligt min uppfattning ses som en enhet och som en integrerande del i hela arbetsmarknadspolitiken. Det gäller här icke en socialvårds- utan en arbetsmarknadsfråga.

Den av kommittén förordade lösningen torde vidare göra det nödvändigt att — vilket kommittén även föreslagit — i socialhjälpslagen införa ett flertal specialregler för de arbetslösa. Särbestämmelser skulle bl. a. erfordras rörande kontroll av arbetsvilja, angående avstängning från rätten till socialhjälp vid självförvållad arbetslöshet och i vissa konfliktsituationer, beträffande socialhjälpens storlek i förhållande till arbetslöshetsförsäkringens förmåner osv. Regler av denna typ skulle stämma dåligt överens med den obundenhet, som i övrigt bör utmärka socialhjälpen, och dessutom bereda socialnämnderna betydande tillämpningssvårigheter.

Jag förordar således, att den nuvarande kontantunderstödsverksamheten för arbetslösa enligt hjälpkungörelsen i detta sammanhang lämnas orubbad. Som en konse-

kvens härav bör de arbetslösa intaga samma ställning i socialhjälpshänseende som de nu gör i fattigvårdshänseende.»

Riksdagen antog det i propositionen framlagda förslaget.

Med utgångspunkt från dessa principiella riktlinjer och efter förslag av 1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen behandlade 1956 års riksdag en proposition (nr 144) rörande bl. a. bestämmelser för kontantunderstödsverksamheten, vilka ligger till grund för verksamhetens nuvarande utformning.

Nu gällande bestämmelser

Enligt kungörelsen om vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet (SFS 1949: 278 med ändringar 1954: 473 och 1957: 23) skall samhällets hjälpverksamhet vid arbetslöshet i första hand inriktas på att bereda sysselsättning åt de arbetslösa. Kontantunderstöd kan komma i fråga om hänvisning till beredskapsarbete eller placering i yrkesutbildning inte kan ske eller om arbetslösheten beräknas bli av kort varaktighet. Kontantunderstödsverksamheten leds centralt av arbetsmarknadsstyrelsen och regionalt av länsarbetsnämnderna. Lokalt ombesörjes verksamheten inom kommunerna av särskilt inrättade arbetslöshetsnämnder eller — där sådana ej tillsatts — i stad av drätselkammare eller i landskommun av kommunalnämnd (lag den 30 juni 1945 nr 475).

Kommun, som vill utbetala kontantunderstöd med statsbidrag, skall innan verksamheten påbörjas ansöka om medgivande härtill hos länsarbetsnämnden. En förutsättning för bifall till sådan ansökan är, att kommunen avsatt pengar till kontantunderstöd vid arbetslöshet och att understödet inte har karaktär av socialhjälp. Länsarbetsnämndens beslut om medgivande till kontantunderstödsverksamhet innehåller uppgift om det högsta antalet s. k. understödsrum som kommunen får förfoga över och om tidrymd för medgivandet — vanligtvis högst fyra veckor. Antalet med understöd hjälpta får inte vid någon tidpunkt överstiga antalet understödsrum. Den som vill komma i åtnjutande av kontantunderstöd, skall göra ansökan därom till arbetslöshetsnämnden i den kommun, där han vistas. Ansökan kan även lämnas till den arbetsförmedling, där den arbetslöse är anmäld för vidare befordran till vederbörande arbetslöshetsnämnd.

Kontantunderstöd liksom arbetslöshetshjälp i övrigt kan enligt arbetslöshetskungörelsen endast utgå till den, som

a) är svensk medborgare eller tillhör stat, med vilken överenskommelse träffats om ömsesidighet beträffande hjälpåtgärder vid arbetslöshet. Understöd kan även utgå till annan utländsk medborgare under förutsättning, att han arbetat i Sverige minst ett år. För flyktingar med främlingspass gäller dock inte kravet på viss anställningstid i landet;
b) fyllt 16 men ej 67 år;
c) är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete för annans räkning;
d) sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen;
e) varit arbetslös minst sex arbetsdagar efter det ansökan om understöd gjorts samt
f) befunnits vara i behov av arbetslöshetshjälp.

Arbetslös, som frivilligt utan giltig orsak slutat sitt arbete eller skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande eller avvisat erbjudet lämpligt arbete, skall av arbetslöshetsnämnden avstängas från understöd under minst fyra veckor efter det sådant förhållande inträffat.

Kontantunderstöd får som regel inte utges till den, som på grund av arbetslöshet åtnjuter socialhjälp för sig och

sin familj. Undantag från denna regel kan dock göras, om socialhjälpen är av tillfällig natur och utges i synnerligen trängande fall.

Kontantunderstödet utgöres av dagunderstöd och barntillägg. Fr. o. m. den 1 juli 1963 gäller följande maximibelopp:

Dagunderstöd, kr. per dag	
för ensam person	15
för makar	19
Barntillägg, kr. per dag och barn under 16 år	2

Ovannämnda belopp är maximibelopp. Kommun har att själv bestämma hur mycket som skall utbetalas i det enskilda fallet. Då kontantunderstöden dessutom är behovsprövade är de i praktiken lägre än angivna maximibelopp, vilka i sin tur är lägre än arbetslöshetskassornas daghjälpsbelopp. Dagunderstöden utgår för sex dagar per vecka och är skattefria.

Dagunderstöd kan inte utgå för tid, då den arbetslöse uppbär daghjälp från arbetslöshetskassa. I vissa fall kan dock dagunderstöd till bostadskostnader utgå som komplettering till kassaersättning. Förutsättningen härför är, att den arbetslöse de senast förflutna 30 dagarna uppburit ersättning från arbetslöshetskassa under minst 18 dagar. Dagunderstöd till bostadskostnader utgår för närvarande med följande belopp:

Ortsgrupp III och IV, kr. per mån.	
för ensamstående	40
för familjeförsörjare	75
Ortsgrupp V, kr. per mån.	
för ensamstående	50
för familjeförsörjare	90

Någon ovillkorlig rätt att erhålla kontantunderstöd föreligger inte även om alla gällande villkor är uppfyllda. Kommun kan ej åläggas att utge kontantunderstöd utan kommunen kan suveränt besluta om sådan verksamhet skall bedrivas eller ej. Om en kommun beslutar anslå medel för kontantunderstödsverksamhet och erhåller länsarbetsnämndens medgivande, är det arbetslöshetsnämnden som ensam beviljar eller avslår ansökningar om hjälp. Tillsynsmyndigheten — arbetsmarknadsverket — har endast att bevaka att understöd inte utgår oriktigt. Någon besvärsrätt från den hjälpsökandes sida över arbetslöshetsnämndens beslut föreligger inte.

Statsbidrag till kontantunderstödsverksamhet utgår i form av årskostnadsbidrag. Under ett flertal år har detta inte i något fall överstigit minimiprocenten, som är 20. Till kontantunderstöd som utbetalas till person, som är mantalsskriven i annan kommun, utgår statsbidrag med 75 procent. Överskjutande 25 procent får inräknas i underlaget för årskostnadsbidrag. Understöd till utlänningar täckes dock helt av statsmedel.

Kontantunderstödsverksamhetens omfattning och inriktning

Understödsverksamheten nådde sin största omfattning under år 1933 då mer än 60 000 personer erhöll dagunderstöd. Därefter har verksamheten avsevärt minskat i omfattning. Anledningen härtill är det förbättrade läget på arbetsmarknaden, effektiviseringen av övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utbyggnaden av arbetslöshetsförsäkringen.

Av tabell 12: 1 framgår genomsnittligt antal understödda samt kostnader för verksamheten under senare år. Som jämförelse har även uppgifter för 1940, 1950 och 1955 medtagits.

Verksamheten ökade i omfattning under konjunkturdämpningen 1958—1959 och har därefter åter minskat. Dagun-

Tabell 12:1. Kontantunderstödens omfattning 1940, 1950, 1955 samt 1957—1963

År	Genomsnittligt antal understödda	Totalkostnader	Statsbidrag kronor
1940	3 764	4 095 000	1 268 000
1950	144	358 000	86 000
1955	96	169 000	45 000
1957	1 144	2 937 000	654 000
1958	2 470	6 000 000	1 600 000
1959	1 570	5 600 000	1 500 000
1960	490	1 800 000	455 000
1961	245	1 336 000	228 000
1962	224	805 000	209 000
1963	243	885 000	260 000

derstöd till arbetslösa utbetalades under dessa år i 26 städer, 24 landskommuner och 4 köpingar representerande 12 län förutom Stockholms stad. Bland de län som helt saknade kontantunderstödsverksamhet återfanns Norrbottens, Jämtlands och Kopparbergs län.

Verksamheten har under senare år haft sin största omfattning i storstäderna och understödstagarna har där till stor del utgjorts av ett restklientel med uppenbara svårigheter att erhålla arbete.

Under 1962 bedrevs kontantunderstödsverksamhet i 10 och under 1963 i 11 städer i landet. Sistnämnda år utbetalades understöd i Kristianstad endast under årets 4 första månader och i Hälsingborg under årets 3 första månader. Omfattningen framgår av tabell 12: 2.

Som förut påpekats har arbetsmarknadsstyrelsen efter Kungl. Maj:ts bemyndigande utfärdat föreskrifter om maximibelopp för dagunderstöd och inom denna ram har arbetslöshetsnämnden efter behovsprövning att bestämma hur mycket som skall utbetalas i det enskilda fallet. Av tabell 12: 3 framgår dagunderstödets genomsnittliga storlek under de fyra senaste kalenderåren.

Genomsnittsvärdena påverkas som synes endast i ringa grad av barntilläggen, som har en relativt sett liten omfattning.

Bidragstagarnas sociala förhållanden m. m.

Under år 1960 genomförde socialvårdens planeringskommitté i Stockholm en intervjuundersökning med arbetslösa män, som haft dagunderstöd genom arbetslöshetsnämnden i oktober eller november 1959. Undersökningen visade en stark förskjutning till högre åldrar bland dagunderstödda arbetslösa sedan 1930-talet. Flertalet arbetslösa var en-

Tabell 12:2. Kontantunderstödens omfattning fördelad på städer, 1962 och 1963

Stad	Genomsnittligt antal understödda		Utbetalt understöd	
	1962	1963	1962	1963
Stockholm	45	37	190 800	158 500
Linköping	23	17	80 000	63 200
Norrköping	22	40	71 500	161 900
Kristianstad	—	7	—	8 300
Hälsingborg	3	4	10 000	3 400
Malmö	43	59	128 100	230 900
Halmstad	5	4	16 300	11 800
Göteborg	38	19	126 800	74 000
Uddevalla	22	12	75 500	45 100
Kristinehamn	7	17	19 200	40 600
Västerås	27	24	90 000	85 300

Tabell 12:3. Genomsnittligt kontantunderstöd 1960—1963

År	Dagunderstöd i genomsnitt per dag och person i kronor			Barntillägg	Genomsnitt per hjälpsökande och dag
	Makar	Ensamstående	Makar och ensamstående		
1960	13,94	11,09	12,07	1,76	12,58
1961	15,19	11,98	13,11	2,00	13,64
1962	15,00	12,17	13,04	2,00	13,53
1963	15,13	12,85	13,56	2,00	14,33

samma personer och påfallande många var frånskilda. De arbetslösas bostadsförhållanden var i många fall dåliga. Över 1/5 bodde vid intervjutillfället på ungkarlshotell, i baracker eller härbärgen och enstaka var helt bostadslösa. Ett stort antal hade haft arbetslöshetshjälp periodvis under många år. Mer än hälften hade dock fått dagunderstöd först 1957 eller senare, 30 procent först under 1959. Endast 1/4 hade tidigare haft beredskapsarbete och ett fåtal hade omskolats. Cirka 2/5 var kända av arbetsvården.

Närmare hälften av de intervjuade hade tidigare varit straffade, 18 procent tre gånger eller mera. Över hälften hade fått böta för fylleri och nära 2/3 var kända av nykterhetsnämnden. Flertalet var vidare kroppsligt eller psykiskt sjuka eller skadade. Endast 17 procent var fullt arbetsföra medan arbetsförmågan hos 1/3 var starkt nedsatt. Trots dessa handikapp ansåg dock arbetsförmedlingstjänstemännen att arbetsdugligheten var tämligen hygglig i 66 procent av fallen.

De intervjuade själva ansåg att orsaken till deras arbetslöshet främst var nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller ålder. Tjänstemännen vid arbetsförmedling och arbetslöshetsnämnd pekade på samma faktorer samt att alkoholmissbruk, lynnesegendomligheter och konfliktbenägenheter i åtminstone 1/4 av fallen bidrog till svårigheterna att skaffa arbete. Cirka 12 procent ansågs vara direkt arbetsovilliga. Åtskilliga av alkoholisterna betecknades som dugliga arbetare.

Undersökningen utmynnade dels i överväganden om allmänna åtgärder för att förbättra de arbetslösas situation, dels i åtgärder i varje särskilt fall. En stor del av de undersökta ansågs vara möjliga att återföra till arbete i någon form av skyddad sysselsättning. I en del fall behövdes arbetsträning och omskolning, i andra intensifierad medicinsk vård och förbättrad nykterhetsvård. I några fall syntes det mest angeläget att ta itu med bostadsfrågan. Endast för 18 av i runt tal 190 föreslogs överförande till socialvård respektive pensionering.

Det bör understrykas att undersökningen inte ger något generellt besked om sociala förhållanden för arbetslösa som uppbär kontantunderstöd.

Under senare år har väsentliga förändringar inträffat i fråga om möjligheterna att stödja och sysselsätta svårplacerad arbetskraft. Sysselsättningsläget har jämfört med 1959 allmänt förbättrats, antalet platser i skyddad sysselsättning såväl i utearbeten som i verkstadsform har ökat kraftigt och omskolningsverksamheten har efterhand fått bättre resurser. Detta har tillsammans betytt att man kunnat angripa

Tabell 12:4. Yrkestillhörighet för personer som i oktober 1962 erhöll kontantunderstöd

Yrkesgrupp	Män	Kvinnor	Summa	Därav arbetslöshetsförsäkrade
Industriarbetare	15	15	30	14
Byggnadsarbetare	15	—	15	9
Lager- o. transportarb.	8	1	9	4
Grov- o. diversearbetare	20	4	24	6
Affärsbiträden	17	10	27	1
Kontorspersonal	8	10	18	1
Hotell o. rest.pers.	9	4	13	2
Tekniker	8	1	9	1
Övriga	8	6	14	3
Samtliga	108	51	159	41

restarbetslösheten på ett rationellare sätt.

Arbetsmarknadsstyrelsen har på uppdrag av 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning och i samråd med arbetsmarknadsutredningen företagit en undersökning beträffande kontantunderstödsverksamheten i oktober 1962. Undersökningen omfattade 159 personer — 108 män och 51 kvinnor — som nämnda månad erhöll dagunderstöd från arbetslöshetsnämnd. Av de i undersökningen ingående var 38 procent 55 år och äldre. I Malmö, Göteborg och Uddevalla var hälften i denna ålder.

De arbetslösas yrkestillhörighet redovisas i tabell 12: 4.

Gruppen »Övriga» omfattar sjukvårdspersonal, hembiträden, sjömän m. fl. I Stockholm och Linköping dominerade affärs- och kontorspersonal. Av speciellt intresse är att 26 procent av de hjälpsökande var medlemmar i arbetslöshetskassa samt att så gott som samtliga hjälpsökande var verksamma inom arbetsområden, där möjlighet förelåg att vinna anslutning till arbetslöshetskassa.

Understödsperiodernas längd framgår av tabell 12: 5.

Antalet understödsveckor per person under tio månader 1962 uppgick för arbetslöshetsförsäkrade till 17 och för övriga personer till 12.

Undersökningen omfattar inte uppgifter om de hjälpsökandes arbetsförmåga eller övriga personliga och sociala förhållanden.

Tabell 12:5. Understödsperiodens längd för personer som i oktober 1962 erhöll kontantunderstöd

	Antal personer som jan.—okt. 1962 erhållit kontantunderstöd under					Summa
	1—4 veckor	5—8 veckor	9—13 veckor	14—26 veckor	27—43 veckor	
Försäkrade	5	8	6	15	7	41
Icke försäkrade	45	20	14	20	19	118
Samtliga	50	28	20	35	26	159

Den frivilliga arbetslöshetsförsäkringens omfattning

Med utgångspunkt från uppgifter från en urvalsundersökning av 1960 års folkräkning samt övriga uppgifter från samma år har 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning (SOU 1963: 40) redovisat arbetslöshetsförsäkringens omfattning bland arbetstagare enligt följande:

Totala antalet arbetstagare ..	2 809 000
Arbetslöshetsförsäkrade	1 362 000
Icke försäkrade	1 447 000

Av de icke försäkrade var 632 000 fackligt organiserade, varav 132 000 i fackorganisation med arbetslöshetskassa och 500 000 i fackorganisation utan arbetslöshetskassa.

Icke organiserade och samtidigt icke försäkrade uppgick till 815 000, varav 615 000 arbetade inom yrkesområde med arbetslöshetskassa medan 200 000 tillhörde yrkesområde utan arbetslöshetskassa.

Trots att medlemskap i fackorganisationer med arbetslöshetskassa i regel medför obligatorisk anslutning till vederbörande kassa var sålunda 132 000 medlemmar icke försäkrade. Undantag från regeln har nämligen medgivits exempelvis för äldre medlemmar som ej längre är yrkesverksamma, för vissa deltidsanställda medlemmar, för medlemmar utan arbetslöshetsrisk samt för medlemmar med inkomst under viss gräns.

En särskild undersökning har av arbetslöshetsförsäkringsutredningen företagits beträffande arbetslöshetsrisken samt intresset för arbetslöshetsförsäkring inom fackorganisationer med totalt 500 000 medlemmar utan arbetslöshetskassa. Därvid har framkommit att Svenska kommunalarbetareförbundet, som bedriver arbetslöshetsunderstödsverksamhet efter delvis samma principer som gäller för de erkända arbetslöshetskassorna, bildat erkänd kassa för cirka 100 000 av förbundets 120 000 medlemmar. Likaså har Svenska journalistförbundet med 3 300 medlemmar beslutat om bildande av en erkänd arbetslöshetskassa. Undersökningen gav för övriga organisationer det resultatet att såväl arbetslöshetsriskerna som försäkringsbehovet bedömdes som relativt obetydliga, vilket i huvudsak kan förklaras av att arbetstagarna till allra största delen är stats- och kommunalanställda. Arbetslöshetsrisk synes inom dessa organisationer kunna föreligga för högt räknat 4 000 medlemmar.

Bland icke försäkrade tilldrar sig de icke organiserade arbetstagarna speciellt intresse. Sammanlagt tillhörde 815 000 personer denna grupp. Av dessa var 615 000 personer verksamma inom näringsområden med möjlighet att ansluta sig till arbetslöshetskassa, nämligen jordbruk-skogsbruk (113 000), industri (218 000), byggnads- och anläggningsverksamhet (26 000), samfärdsel (34 000), handel (179 000) samt vissa grupper redovisade inom gruppen tjänster m. m. såsom arbetstagare inom musiker-, teater-, hotell- och restaurangbranscherna.

Principiellt skiljer sig dessa 615 000 ej från de fackligt organiserade i fråga om rätt att ansluta sig till arbetslöshetsförsäkringen. Att anslutning ej kommit till stånd torde enligt arbetslöshetsförsäkringsutredningen i stort sett kunna förklaras av bristande kännedom om möjligheterna härtill och av bristande intresse för försäkringen och den fackliga rörelsen samt i övrigt av frånvaron av arbetslöshetsrisk. Det bör anmärkas att gruppen till övervägande del består av deltidsarbetande kvinnor, huvudsakligen gifta sådana, samt av ungdomar.

Vad slutligen gäller de 200 000 personer, som icke är fackligt organiserade och ej heller verksamma inom närings-

områden med arbetslöshetskassa, är denna grupp sammansatt av personer sysselsatta i husligt arbete (ca 70 000 personer), i förvaltning, undervisning, sjukvård och annan offentlig verksamhet. Gemensamt för den helt övervägande delen av dessa är, att de på grund av obetydliga arbetslöshetsrisker i stort sett ej torde vara i behov av en arbetslöshetsförsäkring.

Frågan om bildandet av en allmän arbetslöshetskassa

Enligt direktiven för 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning hade utredningen att beakta de konsekvenser för den av kommunerna bedrivna kontantunderstödsverksamheten, som kan bli följden av ändrade ersättningsbestämmelser i de erkända arbetslöshetskassorna. I detta sammanhang har utredningen med hänsyn bl. a. till kontantunderstödsverksamhetens ringa omfattning prövat möjligheten, att inom den frivilliga arbetslöshetsförsäkringens ram så långt möjligt ersätta en dylik verksamhet. Sålunda har övervägts bildandet av en »allmän» arbetslöshetskassa för arbetstagare som inte har tillgång till sådan kassa inom sitt yrkesområde. I denna fråga har arbetslöshetsförsäkringsutredningen anfört följande:

»En allmän arbetslöshetskassa skulle kunna räkna med följande fyra grupper som rekryteringsunderlag:

a) medlemmarna i mindre fackorganisationer, dvs. sådana som är för små för att bilda egna erkända kassor och vilkas medlemmar ej kan vinna inträde i annan kassa;
b) mindre grupper inom fackliga organisationer, inom vilka majoriteten av medlemmarna ej har intresse av att bilda egen kassa, då arbetslöshetsrisken för flertalet medlemmar är liten eller ingen;
c) enskilda medlemmar i fackorganisationer utan arbetslöshetskassa samt
d) arbetstagare, som inte är fackligt organiserade och som tillhör yrkesområde som saknar arbetslöshetskassa.

För grupperna a) och b) vore det tänkbart med någon form av kollektiv anslutning till kassan av vederbörande medlemmar i organisationen.

Inrättande av en allmän kassa skulle således öppna försäkringen för alla dem som är sysselsatta inom yrkesområden, där arbetslöshetskassa ej finns. Det kan synas som om man härigenom skulle kunna på ett enkelt sätt lösa frågan att göra arbetslöshetsförsäkringen tillgänglig för samtliga arbetstagare, så att de finge en åtminstone formell möjlighet att ansluta sig till densamma. Mot bildandet av en allmän kassa talar dock vissa starka skäl, främst av finansiell och administrativ karaktär.

En av de allvarligaste invändningarna mot en allmän kassa grundar sig på dess sammansättning med hänsyn till arbetslöshetsrisken för medlemmar som tillhör kategorierna c) och d) och i viss mån även b). En arbetslöshetskassa bör nämligen inte enbart omfatta medlemmar med stor arbetslöshetsrisk. Såsom försäkringen nu är utformad med arbetslöshetskassor starkt avgränsade från varandra och utan annan riskutjämning än den som åstadkommes genom statsbidraget, är det av stor betydelse, att inom en kassa finns även medlemmar med liten arbetslöshetsrisk. Endast härigenom kan möjliggöras goda förmåner till rimliga avgifter.

En realistisk utgångspunkt vid bedömandet av frågan om en allmän arbetslöshetskassa måste vara, att denna skulle till övervägande delen komma att bestå av medlemmar med relativt stor arbetslöshetsrisk, ett förhållande som skulle kräva särskilda åtgärder för att den skulle kunna existera och fylla sitt ändamål. Dessa åtgärder måste främst sättas in på finansieringens område. För att hålla avgifterna på en rimlig nivå och möjliggöra skäliga ersättningsbelopp skulle det därför bli nödvändigt, att statsbidrag till en sådan kassa utginge efter andra och generösare grunder än till de nuvarande kassorna. Härtill kommer även svårigheter att beräkna avgifter och fastställa förmåner för kollektivet, vilket skulle vara vanskligt att överblicka och bedöma i arbetslöshetshänseende på grund av dess sammansättning av medlemmar från vitt skilda yrkesområden. Härjämte skulle gränsdragningen mellan en allmän kassa och övriga kassor komma att vålla vissa problem, därest den frågan uppkommer, till

vilket yrkesområde en person med växlande sysselsättning skall hänföras.

Betydande svårigheter vid drivandet av en allmän arbetslöshetskassa hänför sig till administrationen av densamma. Den lokala administrationen, dvs. avgiftsuppbörd, utbetalning av ersättning, arbets- och arbetslöshetskontroll etc. handhas inom de nuvarande kassorna i allmänhet av redogöraren, som vanligen är kassör i den lokala fackföreningen och på vars kännedom om förhållandena på orten och personliga kontakter med medlemmarna försäkringens verksamhet i hög grad är beroende. Kassornas lokaladministration bygger på ett nära samarbete med vederbörande fackförbunds avdelning på orten. En allmän kassa skulle ej ha tillgång till en motsvarande administrationsapparat, varför det skulle bli nödvändigt att bygga upp en särskild organisation för denna kassa. Det kan vidare med stor sannolikhet förmodas, att antalet medlemmar i kassan skulle komma att bli relativt obetydligt. Även om det är tekniskt genomförbart att inrätta och administrera en allmän kassa, finner vi det sannolikt, att arbetsinsatser och kostnader härför inte skulle stå i rimlig proportion till antalet medlemmar i densamma.

Vi är visserligen medvetna om att ett visst, begränsat behov av en arbetslöshetsförsäkring finnes bland dem som står utanför denna och att en allmän kassa därför i och för sig skulle kunna fylla en uppgift. På de skäl som ovan anförts anser vi emellertid inrättandet av en sådan kassa icke erbjuda en tillfredsställande lösning av frågan.

Därest försäkringen anses böra öppnas för alla arbetstagare, torde endast den utvägen återstå att göra densamma obligatorisk. Frågan härom faller emellertid utanför utredningens uppdrag.»

Till detta kan läggas, att även om en allmän arbetslöshetskassa inrättades, skulle med säkerhet åtskilliga personer med arbetslöshetsrisk stanna utanför försäkringen. Detta framgår av den tidigare undersökningen bland personer som i oktober i 1962 erhöll dagunderstöd från arbetslöshetsnämnd. Så gott som samtliga icke arbetslöshetsförsäkrade bland de hjälpta arbetade nämligen inom yrkesområden med arbetslöshetskassa och hade sålunda haft möjlighet att försäkra sig mot arbetslöshet. Av undersökningen framgick även att 26 procent av undersökningens hjälpfall var arbetslöshetsförsäkrade men vid ifrågavarande tillfälle inte understödsberättigade.

Sedan 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning slutfört sitt uppdrag har riksdagen tagit ställning till proposition angående ändrade grunder för den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen (1964 nr 115). I fråga om arbetslöshetsförsäkringens omfattning anförde föredragande statsrådet:

»Utredningens undersökningar visar enligt min uppfattning att försäkringsskyddet i stort sett är tillfredsställande för de grupper som har de mest påtagliga arbetslöshetsriskerna. Å andra sidan måste, såsom utredningen och remissinstanserna också gjort, konstateras att många arbetstagare saknar ett för dem behövligt försäkringsskydd. Jag är ense med utredningen om att fackförbund som saknar kassa bör bilda sådan eller ansluta medlemmarna till en befintlig kassa i den mån försäkringsbehov finnes. Kassornas remissyttrande visar att bildandet av kassor, gemensamma för flera fackförbund, är en framkomlig väg. Också med hänsyn till fördelarna i fråga om risk- och avgiftsutjämning samt administrationen vill jag uttala min anslutning till tanken att bilda större kassor.

Utredningen har inte velat förorda att en allmän frivillig arbetslöshetskassa bildas för de grupper som står utanför den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen. En sådan lösning har inte heller vunnit nämnvärd anslutning vid remissbehandlingen och jag anser inte att den nu bör övervägas. En följd av detta ställningstagande blir, som utredningen framhåller, att ett visst begränsat försäkringsbehov kan komma att finnas hos arbetstagare, som står utanför försäkringen. Utredningen anser, att enda utvägen att öppna arbetslöshetsförsäkringen för alla är att göra den obligatorisk. Några överväganden eller förslag härom har utredningen inte. I en reservation till betänkandet och i flera remissyttranden utvecklas emellertid denna tanke ytterligare och det anses att en obligatorisk försäkring bör införas eller i vart fall utredas.

Jag vill starkt understryka att jag anser att alla, som blir arbetslösa, bör få sin försörjning tryggad på ett tillfredsställande sätt. Eftersom svårigheten att få och behålla ett arbete beror på många olika faktorer är det emellertid nödvändigt att undersöka orsakerna till arbetslösheten, innan man kan ta ställning till hur tryggheten skall tillgodoses. Försäkringen är bara en av många åtgärder i samband med arbetslöshet. Det mest framträdande behovet av ökat skydd torde för närvarande finnas i glesbygdernas avfolkningsområden. Den där rådande åldersfördelningen medför särskilda svårigheter när det gäller att skaffa nytt arbete vid arbetslöshet. Bristen på arbetstillfällen i hemorten innebär omställningssvårigheter särskilt för vissa grupper inom jord- och skogsbruket. 1960 års arbetsmarknadsutredning, som väntas slutföra sitt uppdrag under 1964, skall bl. a. särskilt uppmärksamma avvägningen mellan rörlighetsfrämjande åtgärder, sysselsättningsskapande insatser och kontanta ersättningar i olika former åt arbetslösa. De brister i försäkringsskyddet, som ligger till grund för de nyss nämnda önskemålen om ytterligare utredning rörande arbetslöshetsförsäkringen, bör enligt min mening ses i ett större sammanhang och därför bör resultaten av de allmänna arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som kan komma att bli aktuella inom den närmaste framtiden, avvaktas. När dessa resultat föreligger torde bättre förutsättningar finnas att bedöma huruvida arbetslöshetsförsäkringen bör bli föremål för ytterligare utredning. De angelägna reformerna inom den nuvarande försäkringen bör emellertid inte uppskjutas. Jag anser att utredningens förslag i huvudsak kan läggas till grund för dem.»

Socialhjälp vid arbetslöshet

Det är uppenbart att hjälpbehovet vid arbetslöshet för närvarande inte helt tillgodoses genom de åtgärder, som vidtas inom arbetsmarknadspolitikens ram. Kommunala kontantunderstöd till arbetslösa utbetalas för närvarande endast i nio stora och medelstora städer och även under konjunkturdämpningen 1958—1959 täckte denna understödsverksamhet endast ett ringa antal kommuner. Det hjälpbehov som med nödvändighet måste uppstå, trots en intensifierad arbetsförmedling och ökad utbildning av arbetslösa och trots större volym beredskapsarbeten, torde i viss utsträckning täckas av socialvården, som har att svara för samhällets behovsprövade hjälpverksamhet.

Socialhjälp till arbetslösa grundar sig inte på socialhjälpslagens bestämmelser om obligatorisk hjälp utan är att hänföra till frivillig socialhjälp enligt socialhjälpslagens § 13. Därav följer att sådan hjälp lämnas enligt grunder som kommunens fullmäktige bestämmer eller i enlighet med vad socialnämnden eljest anser erforderligt.

Någon speciell undersökning om socialhjälp till arbetslösa har inte utförts. Vissa upplysningar om denna hjälpverksamhets omfattning kan dock erhållas ur 1959 års socialhjälpsundersökning, som utfördes av socialstyrelsen på initiativ av socialpolitiska kommittén. Undersökningen, som var av stickprovskaraktär och som representerade samtliga kommuner i landet, omfattade i runt tal 4 000 intervjuer med personer som erhöll socialhjälp i april 1959. Det bör inledningsvis påpekas att april är en månad med relativt hög arbetslöshet och att våren 1959 fortfarande i sysselsättningshänseende präglades av en viss konjunkturdämpning. Andelen socialhjälpsfall på grund av arbetslöshet kan sålunda antas vara högre i denna undersökning än om man hade haft möjlighet att undersöka förhållandena under ett helt år med mera normala sysselsättningsförhållanden.

Bland de anledningar till socialhjälp som angavs i intervjuformuläret återfanns även »arbetslöshet på grund av bristande arbetstillfällen inom huvudpersonens yrke». Undersökningen gav som resultat den procentuella fördelning på olika skäl till socialhjälp, som framgår av tabell 12: 6. I vissa fall

Tabell 12:6. Procentuell andel av socialhjälpsfall i april 1959 med angivna skäl för hjälpbehovet

Anledningar till hjälpbehovet	Ensam man	Ensam kvinna		Makar		Samtliga
		utan barn	med barn	utan barn	med barn	
Hälsoskäl	73,9	93,2	38,9	89,9	63,9	72,6
Dödsfall i familjen	0,8	1,2	2,1	0,5	0,2	1,0
Den normala inkomsten otillräcklig i förh. till familjens storlek	2,6	6,2	19,2	7,8	18,5	10,4
Arbetslöshet	*21,2*	*5,1*	*7,9*	*11,9*	*18,3*	*12,7*
Alkoholmissbruk	61,2	[1]1,5	[1]2,1	3,9	12,1	7,4
Kriminalitet o. annan misskötsamhet	11,4	[1]2,0	[1]9,8	3,9	13,3	8,0
Vård av minderåriga barn, sjuk person etc.	0,1	1,2	55,6	1,1	16,5	13,9
Övrigt	4,9	4,9	6,1	6,4	7,1	5,7

[1] Gäller i regel ej kvinnan utan den ej hemmavarande mannen

har två eller flera skäl samtidigt angivits.

Arbetslöshet hade uppgivits som hjälpanledning i 12,7 procent av samtliga i undersökningen ingående fall. Som ovan påpekats är det emellertid vanligt, att även andra orsaker har angivits samtidigt. Andelen av samtliga undersökningsfall för vilka arbetslöshet hade angivits som enda hjälporsak var inte mer än 5 procent. En uppfattning om arbetslöshetshjälpen i absoluta tal får man om man utgår från uppgiften att totala antalet socialhjälpsfall per månad vid tidpunkten för undersökningen utgjorde 40 000—50 000. Antalet personer som erhöll socialhjälp och där en av anledningarna för hjälpbehovet var arbetslöshet skulle sålunda i april 1959 ha uppgått till 5 000—6 000 personer av vilka 2 000—2 500 hade arbetslöshet som enda hjälporsak. Av de olika familjetyperna hade de ensamma männen arbetslöshet som hjälporsak i mer än en femtedel av fallen. Mindre än hälften av dessa hade dock arbetslöshet som enda hjälporsak.

Utmärkande för socialhjälp är att hjälpen är behovsprövad, att den utgår med belopp och i former som är anpassade till behovet i varje särskilt fall och att den frivilliga socialhjälpen formellt är förenad med återbetalningsskyldighet. Några villkor om anmälningsskyldighet hos arbetsförmedlingen förekommer inte om inte socialnämnden ger föreskrifter härom i det enskilda fallet.

Överväganden och förslag

Allmänna synpunkter

Trots en god omställningsberedskap i form av en väl utbyggd arbetsmarknadspolitik uppstår det i de enskilda fallen inte sällan en kortare eller längre arbetslöshetsperiod innan ett nytt arbete kan anskaffas. Det är utredningens i andra sammanhang deklarerade uppfattning, att denna period bör göras så kort som möjligt. I många fall krävs emellertid en tids rådrum för att ett övervägt arbetsval skall kunna åstadkommas.

Den tiden — om den inte blir för lång — bör för de arbetslösa överbryggas med kontant ersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen har till uppgift just att ge försäkringstagaren ekonomisk trygghet vid arbetslöshet under den tid som förflyter tills arbete kan ordnas. Den ger med försäkringsmässigt motiverade inskränkningar ett relativt tillfredsställande skydd. I villkoren för ersättning ingår skyldighet att besöka arbetsförmedlingen och att antaga av arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete. Inskränkningar i försäkringsrätten kan vid arbetslöshet medföra att även kassamedlemmar blir beroende av ekonomiskt stöd i andra former. Förutom villkor om viss tids medlemskap i kassan och visst antal avgiftsbetalningar under försäkringsåret har ersättningsrätten hittills begränsats till i regel 26 veckors ersättning per försäkringsår med ytterligare begränsning under perioder med säsongmässigt motiverad arbetslöshet. Ersättningsbeloppen är maximerade. I syfte att förbättra försäkringstagarnas villkor har Kungl. Maj:t i proposition till 1964 års riksdag framlagt förslag bl. a. om en förlängning av den maximala ersättningstiden från 26 till 30 veckor, en höjning av ersättningsbeloppen och bestämmelser som möjliggör ett avskaffande av säsongbegränsningen av understöden. Förbättringar i dessa avseenden skulle minska försäkringsdeltagarnas beroende av andra understödsformer. Riksdagen har i dessa avseenden godtagit de i propositionen framlagda förslagen.

Även om huvudparten av arbetstagare med arbetslöshetsrisk är medlemmar i erkända arbetslöshetskassor, står dock ett stort antal arbetstagare utan skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. Orsaken härtill är bl. a. att arbetslöshetskassa saknas inom vederbörandes yrkesområde eller att arbetstagarna inte utnyttjat möjligheten att inträda som medlemmar i redan befintliga kassor. Antalet försäkrade kan väntas öka ytterligare bl. a. genom bildandet av nya kassor. Ökningen kan dock inte väntas få en sådan omfattning att situationen i nämnvärd grad förändras.

Varken ersättning från arbetslöshetskassa eller kommunala kontantunderstöd syftar till att ge arbetslösa kompensation för inkomstbortfall under längre perioder. Tvärtom avser detta stöd att brygga över kortare arbetslöshetsperioder, som uppstår i samband med en omställning på arbetsmarknaden.

Den kontantunderstödsverksamhet som bedrives av kommunerna är av blygsam omfattning. Den har i framför allt några större städer blivit ett komplement till socialvården för personer med nedsatt arbetsförmåga och ej en allmänt tillgänglig hjälpform vid arbetslöshet. I kommuner utan kontantunderstödsverksamhet har i en del fall socialvården lämnat bidrag, när behovet av stöd orsakats av arbetslöshet. Även om uppgifterna härom är osäkra torde denna form av hjälp vid arbetslöshet under senare år varit av betydligt större omfattning än kontantunderstödsverksamheten. Vanligast är dock att arbetslösa, som ej är medlemmar i arbetslöshetskassa eller saknar ersättningsrätt från kassa, själva får bära den ekonomiska börda, som ett kortare eller längre uppehåll mellan två anställningar utgör.

Behovet av och förutsättningarna för kontant ersättning vid arbetslöshet

Ekonomiskt stöd vid arbetslöshet bör inte ses enbart som en försörjningsfråga utan även som ett viktigt led i eller en förutsättning för arbetskraftens ändamålsenliga anpassning till arbets-

marknaden. Som regel krävs som ovan sagts ett visst rådrum vid en omplacering av en person som blivit arbetslös. Detta är av central betydelse för kvaliteten på anpassningsåtgärderna och ett villkor för att den enskilde arbetslöse skall kunna få en så tillfredsställande arbetsplacering som möjligt. Ett sådant rådrum är på litet längre sikt lönande såväl för samhället som för den enskilde. En förutsättning är emellertid att den arbetslöses försörjning under en väntetid kan klaras genom försäkringsersättning eller annan form av ekonomiskt stöd eller genom anvisningar av tillfälligt arbete.

I arbetsmarknadsstyrelsens statistik över antalet vid arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa har en uppdelning skett mellan arbetslöshetsförsäkrade och ej arbetslöshetsförsäkrade arbetslösa. Av tabell 12: 7 framgår årsmedeltalen för tiden 1957—1963.

De ej försäkrades andel av totala antalet arbetslösa har under den redovisade perioden varierat mellan 19 och 28 procent. Bland ej försäkrade arbetslösa är andelen kvinnor och ungdom betydande. Kvinnliga arbetslösa utgjorde under perioden 34—43 procent och arbetslösa såväl män som kvinnor i åldern 21 och därunder varierade mellan 46 och 50 procent av årsmedeltalet ej försäkrade arbetslösa. Denna statistik medger emellertid inga säkra slutsatser om den totala arbetslösheten bland ej försäkrade arbetstagare. Skälet härför är, att statistiken är baserad på besök hos arbetsförmedlingen, som de försäkrade måste göra, om de reser anspråk på ersättning från kassan, men som de ej försäkrade gör endast om de räknar med utbyte av besöket i form av t. ex. kontantunderstöd, acceptabel arbetsanvisning eller hänvisning till någorlunda attraktivt beredskapsarbete. Besöksfrekvensen för ej försäkrade är sålunda lägre.

Tabell 12:7. Årsmedeltal för vid arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa, 1957—1963

År	Arbetslöshetsförsäkrade	Ej försäkrade	Summa
1957	23 472	7 011	30 483
1958	31 694	10 868	42 562
1959	26 529	10 224	36 753
1960	18 884	5 438	24 322
1961	16 611	4 338	20 949
1962	18 644	4 599	23 243
1963	20 060	4 717	24 777

För närvarande synes, enligt vad utredningen erfarit, frånvaron av möjligheter till kontant ersättning medföra att arbetsförmedlingen i många fall känner sig nödsakad att forcera fram lösningar i de enskilda fallen, i stället för att mera omsorgsfullt förbereda en omplacering. Alternativt får hänvisning till beredskapsarbete tillgripas även vid korta arbetslöshetsperioder med risk, att en mera rationell omställning försenas och försvåras. Det gäller inte minst vid säsongarbetslöshet, då säsong efter säsong återkommande beredskapsarbeten kan medverka till en konservering av de förhållanden som konstituerar den ojämna sysselsättningen. En förbättrad kontantunderstödsverksamhet skulle alltså innebära att man i fortsättningen i högre grad kunde repliera på kontantersättning vid kortvarig arbetslöshet.

Behovet av kontanthjälp vid arbetslöshet varierar mellan olika yrkesområden, bl. a. beroende på förekomsten av arbetslöshetskassor och fackliga organisationsförhållanden. Detta har närmare belysts i redogörelsen för nuläget. Ett sådant område, som uppvisar stora brister i möjligheterna att ge kontant hjälp vid arbetslöshet, är skogsbruket. Medan skogsbruket under högsäsong ger arbete åt mellan 125 000 och 150 000

arbetare är i runt tal 36 000 skogsarbetare arbetslöshetsförsäkrade, därav 30 000 i skogsarbetarnas och 6 000 i Sveriges arbetares arbetslöshetskassa. Utanför försäkringen står bl. a. 35 000 småbrukare, vilka inom RLF är särskilt registrerade som skogshuggare och skogskörare. Just inom skogsbruket kommer under de närmaste åren arbetskraft i stor omfattning att få lov att ställa om till nya arbetsuppgifter. Det gäller inte minst den grupp arbetstagare, som haft skogsarbete som komplement till ett mindre jordbruk. Det ligger i sakens natur att denna grupp kommer att möta betydande omställningssvårigheter, som kommer att ta tid och kräva betydande insatser från arbetsförmedlingens sida.

Under de senaste åren har kontantunderstöd praktiskt taget inte alls utbetalats i glesbygdskommunerna. Såvitt utredningen kan se blir det nödvändigt med en ändring härvidlag för att den erforderliga omställningen skall kunna ske utan för stora påfrestningar för de enskilda och utan för stora insatser av mindre angelägna beredskapsarbeten. Man måste uppenbarligen också räkna med att en del personer, som huvudsakligen får sin bärgning inom skogsbruket, av olika skäl ej kan ställa om till nya arbetsuppgifter. Samhället måste anses ha ett ansvar även för deras sysselsättning och försörjning. Så långt som möjligt bör detta ske genom igångsättande av extra arbeten. Men så vitt nu kan bedömas kommer också för denna kategori att erfordras kontantunderstöd under längre perioder, eftersom den lokala tillgången på angelägna arbeten är begränsad.

Kontantunderstöd till s. k. svårplacerad handikappad arbetskraft kräver särskilt beaktande. På grund av de starkt begränsade möjligheterna att direkt bereda denna grupp anställning i öppna marknaden skulle ökade möjligheter till kontantunderstöd kunna innebära långa understödsperioder, som ytterligare kunde begränsa arbetsförmåga och arbetsvilja. En utvidgad understödsverksamhet kräver för deras del, även i tider med relativt god tillgång på arbete, anordnande av särskilda arbeten, vid vilka man kan pröva, vidmakthålla och förbättra arbetsförmåga och arbetsvilja. En förutsättning för statsbidrag till kommunal kontantunderstödsverksamhet till svårplacerad arbetskraft bör därför vara att kommunen vidtar erforderliga åtgärder för att i verkstadsarbete, utearbete och arkivarbete bereda sysselsättning åt svårplacerad arbetskraft.

Kommunala kontantunderstöd till arbetslösa kan utgå endast om en kommun hos arbetsmarknadsverket ansöker om medgivande att bedriva sådan understödsverksamhet. Verksamhetens ringa omfattning tyder på att kommunernas intresse för densamma är begränsat. Ett av skälen härtill är att behovet av understöd under mera normala sysselsättningsförhållanden inte ger sig till känna i en sådan grad, att det för kommunerna framstår som något väsentligt problem. Arbetsmarknadspolitikens effektivisering och den stora anslutningen till den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen har som förut sagts bidragit till att minska de hjälpsökandes antal och i de fall arbetslösheten orsakat en ekonomisk nödsituation har man föredragit att lämna hjälp i form av frivillig socialhjälp. Till detta har bidragit att det administrativa förfarandet i samband med bedrivandet av kontantunderstödsverksamheten är omständigt och tidskrävande.

Bakom kommunernas inställning torde emellertid även ligga rent ekonomiska överväganden. För kommunala kontantunderstöd har under senare år

statsbidraget icke överstigit 20 procent, vilket inneburit att kommunerna själva fått svara för 80 procent av kostnaderna. Samtidigt har staten i allt större utsträckning övertagit kostnaderna för övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta gäller exempelvis för arbetsförmedlingens verksamhet, för rörlighetsfrämjande bidrag och för utbildningsbidrag, där staten helt svarar för kostnaderna. I fråga om beredskapsarbeten har en förskjutning skett i riktning mot en allt större andel rent statliga beredskapsarbeten. Även de gynnsamma statsbidragsvillkor, som gäller för kommunala beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft, har bidragit till en mindre benägenhet hos kommunerna att anlita understödslinjen, vilket i och för sig bör hälsas med tillfredsställelse. Ansvaret för de arbetslösas sysselsättning och uppehälle har sålunda i allt större utsträckning kommit att bli en statlig angelägenhet eller en uppgift för arbetslöshetsförsäkringen.

Att den kommunala understödslinjen kommit i skymundan kan emellertid även anses bero på att denna åtgärd från arbetsmarknadsorganens sida inte uppmärksammats i samma utsträckning som övriga arbetslöshetsbekämpande åtgärder. Sannolikt skulle kommunernas benägenhet att driva en understödsverksamhet ha varit större, om arbetsmarknadsverket i sina förhandlingar med kommunerna i förekommande fall framhållit kontantunderstöden som ett bland flera hjälpmedel att bistå de arbetslösa. Skall kontantunderstöden i fortsättningen få den omfattning som är erforderlig i en smidigt fungerande arbetsmarknadspolitik måste den därför enligt utredningens mening dels ägnas större uppmärksamhet av arbetsmarknadsorganen och kommunala myndigheter, dels göras mindre kostsam för kommunerna.

Det förhållandet att utredningen vill understryka kontantunderstödens betydelse innebär inte att understöden i fortsättningen bör inta någon dominerande plats i arbetsmarknadspolitiken. De behövs emellertid som ett komplement till övriga åtgärder i en helt annan utsträckning än vad som för närvarande är fallet. De brister, som nu föreligger i fråga om möjligheterna att ge kontanthjälp till icke försäkrade eller sådana försäkrade som saknar rätt till ersättning, resulterar ofta i att man får tillgripa dåligt förberedda eller i övrigt irrationella lösningar eller att kostnaderna för arbetslösheten övervältras på den enskilde. *Enligt utredningens mening talar därför starka skäl för en sådan komplettering av det nuvarande systemet för kontant hjälp vid arbetslöshet, att arbetstagare vid behov skall kunna få kontant hjälp vid i första hand kortvariga arbetslöshetsperioder.*

Kontantunderstöd och långvarigt arbetslösa

En försämring av sysselsättningsunderlaget i glesbygderna, som inte kan kompenseras med lokaliseringspolitiska åtgärder, kan som ovan framhållits komma att medföra svårlösta problem i fråga om sysselsättning och försörjning av ortsbunden äldre arbetskraft. Trots en stark tilltro till omställningsmöjligheterna och trots ökade och mer differentierade åtgärder för arbetskraftens anpassning kommer med säkerhet antalet svårplacerade äldre arbetssökande att öka i vissa områden i landet.

Redan nu har ett betydande antal personer framför allt i norrlandslänen under lång tid haft mer eller mindre kontinuerlig sysselsättning i beredskapsarbeten. Detta framgår av tidigare redovisad undersökning rörande långvarigt arbetslösa i Norrbottens och Värm-

lands län i oktober 1961 samt av en redovisning för de hänvisades anställningstid i beredskapsarbete i kapitlet om beredskapsarbeten. Vid beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft, blir anställningen ofta lång på grund av svårigheterna att finna lämpliga anställningar i öppna marknaden. Även vid övriga beredskapsarbeten, framför allt i de nordligaste länen, är de hänvisade sysselsatta under avsevärd tid. I den mån beredskapsarbeten med angelägna objekt kan ordnas i tillräcklig utsträckning och i den mån arbetslösa under beredskapsarbetenas lågsäsong sysselsätts med förberedelse- och avslutningsarbeten, som är en förutsättning för arbetenas rationella bedrivande, kan någon anmärkning inte riktas mot det förhållandet att ortsbundna och i övrigt svårplacerade arbetslösa erhåller mer eller mindre kontinuerlig sysselsättning i beredskapsarbete.

Annat blir förhållandet om antalet ortsbundna långtidsarbetslösa framför allt i glesbygderna ytterligare växer. Det råder redan nu knapphet på angelägna och för beredskapsarbete lämpade arbetsobjekt inom de områden, där sådana arbeten bedrivits under lång tid och i betydande omfattning. Möjligheterna att finna objekt för beredskapsarbeten i närheten av de arbetslösas hemorter är i dessa områden begränsade. Man får därför lov att utgå från att många lokalt bundna arbetslösa, särskilt i glesbygderna, för sin försörjning kommer att bli beroende av kontant ersättning. I viss omfattning och till viss tid kan det ske genom arbetslöshetsförsäkringen, men med hänsyn till försäkringens konstruktion kommer också kassamedlemmar att bli beroende av ersättning i andra former. Försörjningen för dessa arbetslösa kan inte lösas på ett tillfredsställande sätt med nu tillgängliga resurser. *Det är enligt utredningens mening önskvärt att frågorna om bättre försäkringsskydd, om förtidspensionering av äldre ortsbundna arbetslösa i glesbygderna och om samordningen mellan dessa båda stödformer tages upp till utredning i särskild ordning eftersom de faller utanför utredningens uppdrag.* Enligt vad utredningen har sig bekant arbetar pensionsförsäkringskommittén med likartade frågor och det vore därför enligt utredningens mening lämpligt, att kommittén fick uppdraget att utreda även denna fråga. I avvaktan på mera långsiktiga och rationella lösningar som kan bli resultatet av en sådan utredning måste kommunala kontantunderstöd utbetalas till långtidsarbetslösa, som inte kan beredas sysselsättning i lämpliga former. I vissa fall torde sådant understöd också få lov att utgå under förhållandevis långa perioder. Den besöksplikt på arbetsförmedlingen, som utgör ett villkor för understödet, är därvid en garanti för att tillgängliga arbetstillfällen tillvaratas och att frågan om en omställning till arbete på annan ort ständigt hålles aktuell. Kommunala kontantunderstöd till långtidsarbetslösa kan för en utflyttningskommun med ett vikande sysselsättningsunderlag innebära stora ekonomiska påfrestningar. Enligt utredningens mening bör arbetsmarknadsstyrelsen i sådana sammanhang — i enlighet med förslag som framlägges i det följande — ha möjlighet att jämka statsbidraget.

Handläggning av kontantunderstöden

I arbetslöshetskungörelsens 28 § återfinns följande bestämmelser rörande kontantunderstödsverksamhet.

Kommun, som anvisat medel till kontantunderstöd vid arbetslöshet och som önskar för sådant ändamål åtnjuta statsbidrag, har att, innan verksamheten begynnes, inhämta arbetsmarknadsstyrelsens medgivande därtill (beslutanderätten är numera delegerad till länsarbetsnämnderna).

Statsbidrag till understödsverksamhet utgår allenast under förutsättning att vad i berörda hänseende utgivits av kommunala medel förklarats icke vara att anse som socialhjälp.

Arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer det högsta antal arbetslösa inom kommunen, till vilket kontantunderstöd vid varje tillfälle må utgå. Styrelsen har därvid att pröva, huruvida visst antal av de understödsrum, som tilldelats kommunen, skall förbehållas hjälpsökande, vilka äro mantalsskrivna inom annan kommun.

Det är den särskilda arbetslöshetsnämnden eller, där i stad drätselkammare eller på landet kommunalnämnd fått uppdraget att vara arbetslöshetsnämnd, dessa organ som har att taga initiativ för införande av kontantunderstöd för arbetslösa. I arbetslöshetskungörelsen stadgas att det åligger arbetslöshetsnämnden att främja och själv vidtaga åtgärder, som inom området för dess verksamhet är ägnade att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna därav, och nämnden skall vidare enligt kungörelsen för sådant ändamål samarbeta med myndigheter och enskilda.

Även om kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken i allt högre grad överförts till staten har kommunerna fortfarande ett betydande ansvar för en allmän planering av sysselsättningen, för säsong- och konjunkturmässig anpassning av kommunala arbeten och industribeställningar, för lokaliseringspolitiken samt för anordnande av statskommunala beredskapsarbeten, inte minst för svårplacerad arbetskraft. Samråd och samverkan i sysselsättningsfrågor mellan kommunerna och arbetsmarknadsorganen är därför lika naturligt som nödvändigt. Intresset för kontantunderstödsverksamheten har varit ringa både hos kommuner och inom arbetsmarknadsverket med resultat att verksamheten fått en tämligen undanskymd plats i arbetsmarknadspolitiken. Utredningen förordar en utbyggnad av verksamheten, så att den liksom arbetslöshetsförsäkringen skall kunna bli ett hjälpmedel i strävandena att underlätta arbetskraftens ändamålsenliga anpassning.

Fråga är emellertid om detta mål kan uppnås, om man liksom nu skall överlåta till varje kommun att själv ta initiativ i fråga om kontant hjälp vid arbetslöshet. Det ligger i sakens natur, att arbetsmarknadsorganen har förstahandsinformation om de förhållanden på arbetsmarknaden, som kan påverka behovet av kontantunderstöd. Denna information bör givetvis vara avgörande vid bedömningen om kontantunderstödsverksamhet skall bedrivas i en kommun och i vilken omfattning det skall ske. En första förutsättning för att sådan verksamhet skall komma till stånd är därför att de kommunala myndigheterna orienteras om föreliggande behov, så att erforderliga beslut och arrangemang kan vidtagas inom den kommunala förvaltningen. Med en sådan »frivillig» kommunal verksamhet kan man visserligen riskera, att kommuner och arbetsmarknadsorgan kan komma att ha delade meningar om nödvändigheten att utge kontantunderstöd. Med stöd av erfarenheter från andra grenar av arbetsmarknadspolitiken, som bygger på ett nära samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter, synes man emellertid kunna utgå ifrån, att man som regel skall kunna nå gemensamma lösningar. Utredningen finner därför inte anledning att i detta avseende föreslå annan ändring i nu gällande ordning än att arbetsmarknadsorganen kontinuerligt skall underrätta vederbörande kommunala myndigheter om behovet av kontantunderstöd. Det innebär att initiativet i dessa frågor i fortsättningen skall ligga hos arbetsmarknadsorganen.

Ett bibehållande av kommunal administration och beslutanderätt i fråga om kontantunderstöd aktualiserar frågan om behovs- och behörighetsprövningen av understöden. I fråga om behörighet bör enligt utredningens mening eftersträvas en så nära anknytning till arbetslöshetsförsäkringens villkor som möjligt och för behovsprövningen bör gälla enhetliga bestämmelser för samtliga kommuner i landet. Det bör åligga arbetsmarknadsstyrelsen att efter samråd med kommunförbunden utfärda erforderliga anvisningar i dessa avseenden.

En revidering av nu gällande bestämmelser i förenklande syfte bör eftersträvas. Föreskriften, att kommun i särskild ordning skall ha anvisat medel till kontantunderstöd innan ansökan göres om medgivande att driva sådan verksamhet, bör sålunda kunna utgå ur bestämmelserna. Möjligheten att begränsa antalet understödsrum bör finnas. Begränsning bör dock endast göras, då kommun inte vidtagit de åtgärder för svårplacerad arbetskraft, som utredningen tidigare i detta kapitel angivit som en förutsättning för kontantunderstöd till svårplacerad arbetskraft. Enligt utredningens mening synes erforderlig kontroll över verksamheten kunna utövas genom arbetsförmedling och länsarbetsnämnd och genom gällande bestämmelser om statlig revision.

Inrättande av särskild arbetslöshetsnämnd

I lagen om arbetslöshetsnämnd den 30 juni 1944 har föreskrivits, att Kungl. Maj:t äger förordna, att inom kommun skall finnas arbetslöshetsnämnd för handhavande av lokala åtgärder i fråga om statlig och statsunderstödd verksamhet vid arbetslöshet, ävensom att för ändamålet skall tillsättas särskild sådan nämnd. I de fall särskild arbetslöshetsnämnd inrättats har detta skett på kommunens eget initiativ. I övriga fall har i stad drätselkammare och på landet kommunalnämnd att handlägga frågor rörande arbetslöshetens bekämpande i kommunen.

Under senare år har väsentliga förändringar inträtt vad gäller kommunernas befattning med arbetslöshetsfrågor. Kommunens väsentliga uppgift i detta sammanhang är att så planera och förbereda kommunens investeringar i byggnader, anläggningar och inköp att en önskad sysselsättningseffekt kan uppnås. Det blir därvid fråga om att åstadkomma en motvariation till säsong- och konjunkturförändringar. Kommunen skall även i sin allmänna politik skapa förutsättningar för en utbyggnad av näringslivet i kommunen. Handläggningen av dessa frågor åvilar kommunens verkställande organ. I den mån statskommunala beredskapsarbeten utföres sker det i de kommunala förvaltningsorganens regi eller genom upphandling av dessa organ. Statskommunala beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft har nära samband med kommunens övriga åtgärder för rehabilitering och sysselsättning av handikappade och handlägges i regel av arbetsvårds- eller socialvårdsorgan i kommunen.

Av det anförda framgår att särskild arbetslöshetsnämnd numera har ett begränsat område för självständigt handlande. Det synes i bästa fall kunna verka som ett kommunens samvete, som påminner om att sysselsättningsfrågorna skall beaktas i kommunens allmänna planering och politik. Endast i fråga om kontantunderstöd, om statskommunala beredskapsarbeten och arkivarbeten har nämndens arbetsuppgifter i vissa avseenden angivits i arbetslöshetskungörelsen men även därvidlag kan ansvaret överföras och har i hög

grad överförts på drätselkammare eller kommunalnämnd.

Det är arbetsmarknadsutredningens uppfattning att ansvaret för kommunala åtgärder mot arbetslöshet direkt bör läggas på kommunens verkställande organ, som har den erforderliga överblicken över den kommunala verksamheten och som även har befogenhet att uppdraga åt andra kommunala organ att verkställa kommunala beslut och intentioner, som har betydelse för sysselsättningen. Det må sedan ankomma på det verkställande organet att om så är nödvändigt tillsätta delegation för speciell behandling av sysselsättningsfrågor eller medverka vid bildandet av samarbetskommittéer i samband med lösandet av speciella sysselsättningsproblem i kommunen.

Kontantunderstödens anpassning till den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen

I proposition till 1956 års riksdag med förslag till förordning om erkända arbetslöshetskassor m. m. framhöll föredragande statsrådet »att kontantunderstöden bör avvägas så att de inte ger förmåner jämförliga med den de arbetslöshetsförsäkrade erhåller genom sina kassor». För att en viss marginal skulle kunna upprätthållas i förhållande till försäkringen föreslogs i detta sammanhang, att dagunderstödet för ensamstående lämpligen borde maximeras till tre kronor lägre belopp än den genomsnittliga daghjälpen för försäkringen och dagunderstödet till makar till ett en krona lägre belopp än den genomsnittliga daghjälpen ökad med försäkringens maketillägg.

Denna princip har därefter varit vägledande vid fastställandet av kontantunderstödets maximibelopp. Som framgått av tidigare redogörelse är dock genomsnittsbeloppet för utbetalade kommunala kontantunderstöd betydligt lägre än de maximibelopp som fastställts.

Frågan om förhållandet mellan arbetslöshetsförsäkringens och kontantunderstödens förmåner har även behandlats av 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning, som i denna fråga bl. a. anfört:

> För att försäkringens konkurrenskraft inte skall försvagas genom ett i förhållande till försäkringsersättningen alltför generöst kontantunderstöd fordras, att relationerna mellan ersättningsbeloppen i dessa båda hjälpformer fastställes efter andra normer än som nu sker. Den nuvarande marginalen på 1 resp. 3 kronor kommer att få förhållandevis mindre betydelse ju högre daghjälpen resp. dagunderstödet blir. Följaktligen måste den relativa skillnaden mellan dessa ersättningar upprätthållas. Detta torde kunna ske om man — med utgångspunkt från den nuvarande medeldaghjälpen jämte familjetillägg om 20 kronor — räknar upp kontantunderstödets maximibelopp till 19 kronor för makar och 15 kronor för ensamstående och därefter höjer dagunderstödets maximibelopp med 1 krona för varje 1 kr. 50 öre, varmed daghjälpens medelbelopp ökar. Därigenom skulle vid en genomsnittlig försäkringsersättning om 24 kr. 50 öre dagunderstödets maximibelopp för makar ha stigit till 22 kr., dvs. en skillnad på 2 kr. 50 öre. Om försäkringsersättningen stiger till 29 kronor skulle dagunderstödet bli 25 kronor och skillnaden sålunda 4 kronor osv. Vi förutsätter av administrativa skäl att dagunderstödets belopp endast höjes med jämna kronor.

Mot de synpunkter och förslag som 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning i detta sammanhang framfört beträffande kontantunderstödens belopp har arbetsmarknadsutredningen intet att erinra.

Villkoren för erhållande av ersättning från arbetslöshetskassa och för kommunalt kontantunderstöd är i flera avseenden likartade. Definitionerna av begreppen arbetslöshet och lämpligt arbete överensstämmer sålunda helt. Även föreskrifterna om besöksskyldighet hos

arbetsförmedlingen samt om karenstid är likartade. Det är utredningens uppfattning att, eftersom de bägge hjälpformerna i huvudsak fyller samma syfte, en sådan överensstämmelse i handläggningsföreskrifterna även i fortsättningen i största möjliga utsträckning bör eftersträvas.

Statsbidrag till kommunala kontantunderstöd

Statsbidrag till kommunala kontantunderstöd utgår i form av årskostnadsbidrag. Till grund för arbetsmarknadsstyrelsens beräkning av årskostnadsbidraget ligger dels en normalbidragsprocent, som enligt en viss formel bestämmes av antalet skattekronor per invånare och av den totala skattebelastningen i kommuner, dels arbetslöshetskostnaderna i kommunen. Redogörelse för beräkning av normalbidragsprocenten har lämnats i kapitel 11, Beredskapsarbeten.

Motiven för denna beräkningsgrund har varit att åstadkomma en differentiering av bidragen med hänsyn såväl till kommunernas ekonomiska bärkraft som till de direkta kostnaderna för arbetslöshetsbekämpande åtgärder. Differentieringen har emellertid av tidigare redovisade skäl i det närmaste upphört. Samtidigt har staten i allt större utsträckning övertagit kommunernas kostnader för arbetslöshetsbekämpande åtgärder. Härigenom har årskostnadsbidraget till kommunala kontantunderstöd under senare år inte i något fall överstigit minimibidraget 20 procent.

Det förhållandet att staten i huvudsak svarar för kostnaderna för arbetskraftens anpassning och sysselsättning har också minskat behovet av differentierade bidrag för de kostnader som i en arbetslöshetssituation kan komma att falla på kommunerna. Statens stöd till kommuner, som drabbats av arbetslöshet, tar sig i första hand uttryck i ökade insatser för arbetskraftens anpassning och sysselsättning.

Enligt arbetsmarknadsutredningen synes praktiska och administrativa skäl tala för statsbidrag till kommunala kontantunderstöd med en enhetlig procentsats. Om kostnaderna för kontantunderstöd för enstaka kommuner visar sig bli särskilt betungande bör arbetsmarknadsstyrelsen kunna jämka statsbidraget. Detta sist nämnda bör, som tidigare framhållits, kunna ifrågakomma i kommuner med ansträngd ekonomi och med betydande kostnader för arbetslöshetens bekämpande, särskilt om verksamheten omfattar långtidsarbetslös, icke omställningsbar arbetskraft.

Kommunernas begränsade intresse för att utge kontantunderstöd synes, som förut sagts, till stor del vara beroende på det blygsamma statsbidraget. Ett bidrag, som uppgår till 20 procent av kontantunderstödens belopp, utgör inte tillräcklig stimulans för införandet av en understödsform, som bedrives enligt av staten fastställda regler och under statlig tillsyn och kontroll. Även kommunernas administrativa kostnader och besvär torde bidraga till bristen på intresse för verksamheten, och till det förhållandet att socialvården hittills i så relativt stor utsträckning svarat för arbetslösas försörjning. *Det är därför utredningens uppfattning att det statliga stödet till verksamheten måste höjas.*

Det statliga stödet till arbetslöshetsförsäkringen ökar progressivt med stigande arbetslöshet. I tabell 12: 8 redovisas statsbidraget i procent av utbetalda försäkringsersättningar för de fem senaste försäkringsåren.

Liksom i fråga om kontantunderstödens belopp torde även statsbidraget till kontantunderstöd i viss mån kunna anpassas till de förhållanden som råder

Tabell 12:8. Statsbidrag i procent av utbetald ersättning 1958/59—1962/63

Försäkringsår	Statsbidrag i procent av utbetalda ersättningar
1958/59	60,4
1959/60	57,1
1960/61	54,9
1961/62	56,6
1962/63	56,1

inom arbetslöshetsförsäkringen. Statens bidrag till kontantunderstöd för personer som icke sökt anslutning till arbetslöshetskassa, kan emellertid enligt utredningens mening inte sättas lika högt som till personer som själva genom avgifter bidragit till ekonomiskt skydd vid arbetslöshet. Liksom hittills bör kommunerna i viss utsträckning svara för medborgarnas trygghet, då arbete ej står att erbjuda. *Med beaktande av önskemålet om en höjning av statsbidraget till kommunala kontantunderstöd under samtidigt hänsynstagande till de statsbidragsförmåner som gäller för den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen får arbetsmarknadsutredningen föreslå att statsbidraget skall utgå med 50 procent av kontantunderstödens belopp.* Detta skulle i jämförelse med arbetslöshetsförsäkringen i genomsnitt betyda ett något lägre statsbidrag framför allt som staten även svarar för viss del av arbetslöshetskassornas adminstrationskostnader. Något statsbidrag till kommunernas administrationskostnader i samband med kontantunderstödsverksamhet bör enligt utredningens mening icke utgå.

I fråga om kontantunderstöd till utländska medborgare bör staten enligt utredningens mening liksom hittills helt svara för utbetalda kontantunderstöd. Kontantunderstöd till arbetslösa, som icke är mantalsskrivna i kommunen, har hittills utgått med 75 procent av understöden, varjämte återstående 25 procent inräknats i årskostnadsunderlaget. I praktiken har sålunda statsbidraget för dessa understöd uppgått till 80 procent. Eftersom kontantunderstöd till personer, som icke är mantalskrivna i kommunen, har mycket obetydlig omfattning saknar denna bestämmelse ekonomisk betydelse. *Utredningen föreslår därför, att denna särbestämmelse slopas och att statsbidrag till kontantunderstöd, som utgivits till arbetslösa som ej är mantalsskrivna i kommunen, utgår med 50 procent.*

Den förenkling av statsbidragsberäkningen, som framlagda förslag innebär, kommer att möjliggöra väsentliga administrativa förenklingar i utbetalningsförfarandet.

KAPITEL 13

Säsongarbetslöshet

Nuvarande förhållanden

De med vårt geografiska läge förenade kraftiga temperaturväxlingarna mellan sommar och vinter medför betydande variationer i sysselsättningen inom stora delar av näringslivet. Direkt beröres framför allt jordbruk, skogsbruk och byggnadsverksamhet. Indirekta verkningar kan spåras inom praktiskt taget hela näringslivet.

Säsongvariationerna har inte enbart sin grund i klimatiska förhållanden. Också förhållanden av annan art spelar in. Sålunda medverkar institutionella faktorer till att skärpa säsongsvängningarna inom byggnadsverksamheten. Växlingarna i sysselsättningen inom delar av den egentliga industrin och inom handeln kan också i viss mån tillskrivas institutionellt betingade omständigheter. Säsongsvängningarna påverkas vidare av förändringar i det allmänna konjunkturläget.

Säsongvariationerna motverkar delvis varandra. Inom t. ex. skogsbruket inträffar sysselsättningsmaximum under vinterhalvåret, då stora delar av näringslivet i övrigt kännetecknas av låg sysselsättningsgrad. När skogsbrukets vinteravverkningar avslutats — som regel i april — befinner sig sysselsättningen inom exempelvis jordbruket och byggnadsverksamheten i stigande. Härigenom kommer en viss utjämning till stånd mellan olika delar av arbetsmarknaden.

Säsongarbetslöshetens omfattning

En ungefärlig uppfattning om säsongväxlingarnas betydelse för sysselsättningen kan erhållas genom de s. k. arbetskraftsundersökningarna. Dessa undersökningar, som syftar till att belysa sysselsättningsläget för hela befolkningen, gjordes till en början två gånger om året (maj och november). Fr. o. m. andra halvåret 1961 utföres de en gång i kvartalet (februari, maj, augusti och november). Det första år som helt täckes av kvartalsvisa undersökningar är alltså 1962.

Med sysselsatta förstås enligt arbetskraftsundersökningarna:

1) personer som under den s. k. mätningsperioden (den vecka i månaden då den 15:e infaller) utfört arbete antingen som avlönade arbetstagare eller som egna företagare, i vilka fall arbetet skall ha haft en varaktighet av minst en timme, eller — under minst 15 timmar — som oavlönade medhjälpare i företag tillhörande hushållsmedlen;

2) personer som under mätperioden innehaft anställning eller som varit egna företagare men som varit tillfälligt frånvarande från arbetet på grund av sjukdom, semester e. dyl.

Antalet sysselsatta i 1 000-tal enligt de åren 1961—1963 gjorda arbetskraftsundersökningarna framgår av tabell 13: 1.

Enligt tabell 13: 1 skulle antalet sysselsatta under åren 1962 och 1963 ha

Tabell 13:1. Hela antalet sysselsatta enl. arbetskraftsundersökningarna, 1 000-tal

År	Månad			
	Februari	Maj	Augusti	November
1961	—	3 583	3 731	3 620
1962	3 598	3 644	3 807	3 713
1963	3 632	3 749	3 852	3 757

varit lägst vid februariundersökningen för att därefter stiga successivt och kulminera vid augustiundersökningen. Därefter skulle sysselsättningen ånyo ha sjunkit vid novemberundersökningen. Det är emellertid att märka, att till sysselsatta räknas samtliga anställda och samtliga egna företagare vare sig de befunnit sig i arbete vid räkningstillfället eller ej. Nu visar gjorda undersökningar, att frånvaron från arbetet växlar under året. Ovan redovisade uppgifter om hela antalet sysselsatta bör därför kompletteras med uppgifter om antalet sysselsatta i arbete. Uppgifter härom lämnas i tabell 13: 2. Av denna framgår, att sysselsättningen åren 1962 och 1963 skulle ha varit högst inte vid räkningstillfället i augusti utan i stället i november. Detsamma var förhållandet år 1961, vilket år dock ingen arbetskraftsundersökning gjordes i februari. Det bör framhållas, att här redovisade siffror innehåller inte bara säsongmässiga utan också trend- och konjunkturmässiga förändringar. Det oaktat torde de ge en åtminstone ungefärlig föreställning om mönstret för de säsongbetingade svängningarna i sysselsättningen.

Svängningarna i sysselsättningen mellan olika delar av året återspeglas delvis i arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsstatistik. Denna statistik omfattar samtliga hos arbetsförmedlingen anmälda arbetssökande, som haft kontakt med förmedlingen den vecka i månaden då den 15:e infaller och som kan konstateras ha varit arbetslösa den första helgfria dagen i denna vecka.

Arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsstatistik ger inte någon fullständig bild av arbetslöshetens omfattning. Det gäller särskilt i fråga om de ej arbetslöshetsförsäkrade, som i stor utsträckning inte torde ha kontakt med förmedlingen annat än sporadiskt de tider av året, då de har skäl utgå från att förmedlingen inte kan anvisa dem det slags arbete de önskar. När det gäller de arbetslöshetsförsäkrade, är de visserligen — om de gör anspråk på ersättning från arbetslöshetskassa — skyldiga att besöka arbetsförmedlingen. Men kassaersättning utgår som regel först efter sex dagars sammanhängande arbetslöshet. De som räknar med nytt arbete inom denna tid kontaktar inte alltid arbetsförmedlingen. Dessutom händer det inte sällan, att arbetslösa kassamedlemmar med arbetsförmedlingskon-

Tabell 13:2. Antal sysselsatta i arbete enl. arbetskraftsundersökningarna, 1 000-tal

År	Månad			
	Februari	Maj	Augusti	November
1961	—	3 397	3 211	3 447
1962	3 379	3 442	3 254	3 524
1963	3 378	3 497	3 244	3 523

Tabell 13:3. Antal hos arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa, månadsvis 1956—1963

Månad	År							
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Januari	37 216	45 136	59 349	72 852	46 180	35 290	35 112	56 621
Februari	50 583	41 017	56 329	59 732	40 245	32 664	34 440	40 695
Mars	35 694	40 774	55 345	45 354	33 110	24 748	31 732	32 488
April	31 590	39 692	59 219	46 572	30 727	26 433	29 790	30 091
Maj	19 742	29 473	42 606	34 182	20 509	18 701	21 591	19 395
Juni	12 232	20 633	25 398	24 596	17 034	13 255	16 280	14 637
Juli	9 524	14 048	18 986	18 797	12 357	10 340	11 404	11 401
Augusti	13 016	17 978	26 261	24 963	16 564	14 451	16 213	15 927
September	14 771	21 129	29 362	26 329	16 276	14 939	17 615	16 643
Oktober	17 463	24 931	36 907	27 724	16 656	17 435	19 286	18 141
November	23 601	30 206	47 147	30 410	20 579	20 787	22 966	20 678
December	29 611	40 784	53 839	29 520	21 618	22 341	22 496	20 617

takt bryter denna kontakt, då rätten till ersättning upphör på grund av utförsäkring eller säsongbegränsning i rätten till ersättning.

Arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsstatistik påbörjades i juli månad 1955. I tabell 13: 3 redovisas antalet arbetslösa månadsvis under åren 1956—1963.

Som framgår av tabell 13: 3 har under perioden 1956—1963 arbetslösheten nästan genomgående varit högst i januari månad (undantag gäller endast för år 1956, då ogynnsamma väderleksförhållanden medförde att arbetslösheten steg kraftigt från januari till februari). Arbetslösheten har därefter — med avbrott några år för april då förfallsperioden inom skogsbruket gjort sig märkbar i statistiken — sjunkit stadigt för att nå sitt bottenläge i juli månad. Fr. o. m. augusti har arbetslösheten sedan ånyo börjat stiga mot ett nytt maximum i januari påföljande år.

Ovan redovisade arbetslöshetssiffror innefattar alla slag av arbetslöshet. Vad som här är av intresse är emellertid den säsongbetingade arbetslösheten. I det följande skall ett försök göras att komma fram till en uppfattning om säsongarbetslöshetens omfattning på arbetsmarknaden under de senaste åren.

Den lägsta arbetslösheten för året kan på goda grunder antas vara i det närmaste helt fri från säsongmässigt betingad arbetslöshet och således till den alldeles övervägande delen utgöras av omsättnings-, struktur- och konjunkturarbetslöshet. Genom att från den totala arbetslösheten en viss månad subtrahera den lägsta arbetslösheten för året skulle man alltså kunna få ett ungefärligt mått på säsongarbetslöshetens omfattning denna månad. Den lägsta arbetslösheten under året inträffar — enligt arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsstatistik — som regel i juli. Juli månad torde dock av flera skäl inte vara lämplig som utgångspunkt, när det gäller att få en bild av den lägsta arbetslösheten för året. Bl. a. infaller semestrarna under juli, vilket medför att utbudet av arbetskraft reduceras i inte obetydlig utsträckning med påföljd att också den hos arbetsförmedlingen registrerade arbetslösheten påverkas. Utredningen har därför stannat för att i stället utgå från den genomsnittliga arbetslösheten under de tre månaderna juni, juli och augusti. Sålunda erhållet mått på arbetslöshetens årsminimum har subtraherats från de faktiska arbetslöshetstalen under årets olika månader, varefter skillnaderna adderats och

den erhållna summan dividerats med tolv. I följande sammanställning redovisas enligt denna metod framräknade uppgifter om säsongarbetslöshetens omfattning under vart och ett av åren 1956—1963.

År	Antal årsarbetare
1956	12 996
1957	12 930
1958	19 014
1959	13 967
1960	9 003
1961	8 267
1962	8 612
1963	10 790

Som framgår av sammanställningen skulle säsongarbetslösheten — så som den här beräknats — under åren 1956—1963 ha varierat mellan 8 300 och 19 000. Den högsta säsongarbetslösheten uppvisar lågkonjunkturåret 1958. Åren 1957 och 1959, som också hade känning av lågkonjunkturen, uppvisar ävenledes höga säsongarbetslöshetstal, då däremot under de därefter följande åren säsongarbetslösheten legat på en betydligt lägre nivå. Recessionsåren 1962 och 1963 steg säsongarbetslösheten på nytt. Det höga säsongarbetslöshetstalet för år 1956, som i stort sett var ett högkonjunkturår, förklaras därav att arbetslösheten dels steg kraftigt i februari till följd av exceptionellt ogynnsamma väderleksförhållanden, dels mot slutet av året påverkades av Suez-krisen.

Den här begagnade metoden för säsongarbetslöshetens beräkning är utan tvivel behäftad med vissa brister. Så kan — med hänsyn till att någon korrektion för konjunkturrörelserna inte gjorts — en konjunkturellt betingad uppgång i arbetslösheten under senare delen av ett år medföra, att årsmedeltalet för arbetslösheten drivs i höjden med påföljd att också säsongarbetslöshetstalet stiger. En av tillfälligheter beroende mycket låg sommararbetslöshet kan ävenledes medföra ett högt säsongarbetslöshetstal. Å andra sidan kan en konjunkturförsvagning under första delen av ett år eller en ur tillfälligheter härrörande hög sommararbetslöshet ge till resultat, att man får ett alltför lågt mått på säsongarbetslösheten. Därtill kommer att det material som beräkningsmetoden applicerats på är bristfälligt. Det har tidigare framhållits att arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsstatistik av olika skäl inte omfattar samtliga arbetslösa. Inte heller ingår i statistiken de i beredskapsarbete placerade. Detsamma gäller personer som befinner sig under utbildning i kurser för arbetslösa. Dessutom torde säsongnedgången i näringslivets aktivitet inte medföra friställning av personal i sådan utsträckning som svarar mot aktivitetsnedgången. Utredningen vill därför understryka, att det finns anledning att begagna de i förestående sammanställning redovisade säsongarbetslöshetstalen med försiktighet.

Under år 1961 — ett normalår då det i huvudsak rådde full sysselsättning inom större delen av näringslivet — uppgick årsmedeltalet arbetslösa enligt arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsstatistik till i runt tal 21 000. De säsongarbetslösas antal, uttryckt i årsarbetare, var samtidigt nära 8 300. Av dessa hörde, som framgår av följande sammanställning, 4 700 hemma inom byggnadsverksamheten. Det skulle allt-

Näringsgren	Antal årsarbetare	Procent. fördelning
Jordbruk, skogsbruk m. m.	1 160	14
Industri	1 489	18
Byggnadsverksamhet	4 719	57
Samfärdsel	403	5
Handel	301	4
Tjänster	195	2
Summa	8 267	100

så ha betytt, att år 1961 omkring 57 procent av säsongarbetslösheten emanerade från byggnadsverksamheten. Industrin i övrigt samt jord- och skogsbruk svarade samma år för 18 respektive 14 procent av den totala säsongarbetslösheten.

En jämförelse mellan antalet säsongarbetslösa och hela antalet årsarbetslösa år 1961 visar, att 39 procent av årsarbetslösheten hade karaktär av säsongarbetslöshet. Detta är emellertid ett genomsnitt för hela näringslivet. Från genomsnittet förekommer betydande avvikelser inom olika näringsgrenar. Som visas i följande sammanställning var inom byggnadsverksamheten inte mindre än 55 procent av den totala årsarbetslösheten att hänföra till säsongarbetslöshet, medan inom gruppen tjänster motsvarande procenttal inte var högre än 11. Inom industrin utgjordes 25 procent av den totala årsarbetslösheten av säsongarbetslöshet.

Näringsgren	Säsongarbetslösa i procent av hela antalet arbetslösa
Jordbruk, skogsbruk m. m.	47
Industri	25
Byggnadsverksamhet	55
Samfärdsel	38
Handel	25
Tjänster	11
Samtliga näringsgrenar	39

Olikheter i klimat och i näringslivets struktur skapar också variationer olika landsdelar emellan i fråga om säsongarbetslöshetens andel av den totala arbetslösheten. År 1961 var denna andel 32 procent i Götaland, 37 i Svealand och 50 i Norrland.

Åtgärder mot säsongarbetslöshet

Åtgärderna mot säsongarbetslöshet har — om tills vidare bortses från byggnadsområdet — hittills varit av i huvudsak tre slag. I första hand har genom arbetsförmedlingen försök gjorts att omplacera säsongarbetslös arbetskraft antingen inom samma arbetsområde eller — om detta inte varit möjligt — till annat arbetsområde. Det ligger emellertid i sakens natur, att sådana omplaceringar möter svårigheter under den del av året då större delen av näringslivet har känning av säsongnedgången. Tillfälliga omplaceringar är även av andra skäl förenade med svårigheter. Omfattningen av denna omplaceringsverksamhet har dock ingalunda varit obetydlig. Här kan pekas på den relativt omfattande överföring av arbetskraft till skogsarbete som hittills skett under vinterhalvåret. Även i övrigt har under säsongnedgången skett och sker alltjämt en utjämning såväl inom som mellan olika delar av arbetsmarknaden.

En del av den säsongfriställda arbetskraft som av olika skäl inte kunnat omplaceras har under senare år kunnat erbjudas utbildning av varierande slag. I fråga om arbetskraft som efter friställningsperiodens utgång kunnat räkna med ny anställning inom sitt ordinarie arbetsområde har det främst rört sig om fortbildning. Syftet med fortbildningsverksamheten har varit att under arbetslöshetsperioden anpassa de friställdas yrkeskunskaper till förändringar i produktionsteknik o. dyl. inom deras ordinarie arbetsområden. Det är framför allt för jordbruksarbetare, skogsarbetare och byggnadsarbetare, som fortbildningskurser anordnats. Omfattningen under senare år av denna kursverksamhet, som utgör en del av den i kap. 4 redovisade utbildningsverksamheten för arbetslösa, framgår av sammanställning på följande sida.

Fortbildningskurserna för arbetslösa jordbruksarbetare har anordnats i hushållningssällskapens regi och avsett utbildning bl. a. i maskinskötsel, djursköt-

År	Jordbruksarbetare	Skogsarbetare	Byggnadsarbetare
1961	64	169	900
1962	106	168	1100
1963	275	400	1350

sel, skogsarbete samt underhålls- och reparationsarbete. De kurser som bedrivits för fristående skogsarbetare har gått i skogsvårdsstyrelsernas regi och avsett utbildning i handhavande av nya typer av verktyg och maskiner. Kursverksamheten inom byggnadsområdet som har skett i yrkesöverstyrelsens regi har syftat till utbildning i bl. a. betongarbete, armering, cementslipning och byggnadsträarbete. Rörande fortbildningsverksamheten hänvisas i övrigt till kapitel 4.

Hittills nämnda åtgärder mot säsongarbetslöshet syftar till ernående av utjämning inom den öppna arbetsmarknadens ram. Även beredskapsarbeten har emellertid satts in som medel mot säsongarbetslöshet. Det har för övrigt under de senaste åren skett i större omfattning än tidigare. I mars månad åren 1961—1963 var sålunda av hela antalet arbetslösa män (i detta fall räknat inklusive de i beredskapsarbete placerade) i genomsnitt 26 procent sysselsatta i beredskapsarbeten av olika slag, mot mindre än 10 procent samma månad åren 1956 och 1957. Ambitionen att genom sysselsättningsskapande åtgärder i form av beredskapsarbeten motverka säsongstörningar på arbetsmarknaden har alltså stigit betydligt de senaste åren. I tabell 13: 4 redovisas månad för månad antalet sysselsatta i beredskapsarbeten under vart och ett av åren 1961—1963.

De speciella åtgärder som vidtagits inom byggnadsområdet liksom också byggnadsverksamhetens nyckelroll på arbetsmarknaden motiverar en något utförligare behandling av byggnadsarbetsmarknaden och dess säsongarbetslöshet.

Så sent som i slutet av 1930-talet ansågs det mer eller mindre självklart, att stora delar av byggnadsverksamheten skulle ligga nere under vintermånaderna. En följd härav blev att säsongsvängningarna i sysselsättningen mellan sommar och vinter blev mycket kraftiga. Denna inställning till byggande vintertid har så småningom modifierats, och i jämförelse med förhållandena under 1930-talet är säsongsvängningarna inom byggnadsverksamheten numera tämligen måttliga. Grunden till denna utveckling torde främst ha varit

Tabell 13:4. Antal sysselsatta i beredskapsarbete, månadsvis 1961—1963

Månad	År		
	1961	1962	1963
Januari	3 951	4 304	9 360
Februari	5 300	5 669	12 730
Mars	5 112	6 875	14 568
April	3 774	6 792	14 160
Maj	2 479	5 335	11 956
Juni	2 091	3 760	7 290
Juli	1 688	3 005	4 887
Augusti	1 823	3 131	5 255
September	2 126	3 821	5 792
Oktober	2 253	4 452	7 437
November	2 877	6 275	9 061
December	3 553	8 378	10 527

de successivt ökade anspråken på produktionsresurserna över huvud taget och den knapphet på arbetskraft som på grund därav kommit att råda under stora delar av efterkrigstiden. Till utvecklingen har också bidragit ändrade byggnadsmetoder samt tekniska framsteg av olika slag, varigenom tidigare hinder för vinterbyggande kunnat reduceras. Härtill kommer att byggnadsföretagens fasta kostnader till följd av stegrad mekanisering och ökad tjänstemannastab efter hand kommit att utgöra en allt större andel av de totala kostnaderna. Detta har medfört att det också från företagsekonomiska synpunkter blivit angeläget att bedriva verksamheten året runt.

Den reglering av byggnadsverksamheten som infördes i början av 1940-talet och som därefter varit i tillämpning intill den 1 juli 1963 har under årens lopp haft flera syften, men ett av syftena har hela tiden varit att åstadkomma en utjämning av byggnadsverksamheten mellan olika delar av året. Fr. o. m. år 1959 då generellt byggnadstillstånd meddelades för all byggnadsverksamhet har byggnadsregleringen haft som enda syfte att sörja för en säsongmässig utjämning av byggnadsverksamheten. Instrumentet härför har varit den s. k. igångsättningsregleringen, som handhafts av länsarbetsnämnderna och som inneburit att länsarbetsnämnderna haft att besluta om tid för påbörjande av sådana arbeten som omfattats av regleringen. Länsarbetsnämnderna har därutöver haft att fastställa tidplaner för de enskilda byggnadsarbetenas bedrivande, vilka planer också innefattat föreskrifter om arbetsstyrkans storlek och sammansättning under byggnadstiden. Enligt anvisningar av arbetsmarknadsstyrelsen har länsarbetsnämnderna vid meddelande av igångsättningstillstånd och fastställande av tidplaner haft att tillse, att största möjliga sysselsättning erhållits under vinterhalvåret.

Av den totala byggnadsverksamheten i samhället har under senare år något mer än hälften direkt legat under igångsättningsregleringen. Även en del av den byggnadsverksamhet som inte direkt varit föremål för reglering har emellertid varit underkastad kontroll i avseende på de enskilda arbetsobjektens igångsättning och bedrivande. Sålunda har beträffande väg- och vattenbyggnadsverkets väg- och brobyggnadsarbeten, statens järnvägars dubbelspårs- och elektrifieringsarbeten samt televerkets kabelarbeten samarbete förekommit mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och respektive verk i syfte att i möjligaste mån reducera säsongsvängningarna i sysselsättningen. Helt utanför regleringen har framför allt legat småhusbyggandet, jordbrukets byggnadsverksamhet samt större delen av reparations- och underhållsarbetena.

I början av år 1959 avskaffades byggnadsregleringen på försök på en del orter. Samtidigt inrättades på dessa orter lokala samarbetsnämnder med uppgift att främja en sådan planering av byggnadsverksamheten, att bästa möjliga säsongutjämning skulle ernås. För ernående av detta syfte har det ålegat samarbetsnämnderna att skaffa sig kännedom om pågående och planerade byggnadsarbeten samt att vid behov uppta överläggningar med myndigheter, byggherrar och byggnadsföretagare angående byggnadsverksamhetens bedrivande. I samarbetsnämnderna har ingått representanter för byggnadsarbetsmarknadens parter samt för kommunen och ortens arbetsförmedling. Som kansli för samarbetsnämnderna har som regel fungerat den lokala arbetsförmedlingen.

För att främja en utjämning av bygg-

nadsverksamheten över året utfärdade Kungl. Maj:t år 1954 föreskrifter om att statliga myndigheter vid utläggande av arbeten på entreprenad hade att tillse, att arbetena bedrevs under sådan tid att jämn sysselsättning kunde ernås för den anlitade arbetskraften. I fråga om arbeten av kortare varaktighet skulle tillses, att arbetena i största möjliga omfattning bedrevs under vintermånaderna. Dessa föreskrifter har år 1962 ersatts med nya föreskrifter av innebörd att såväl egenregi- som entreprenadarbeten skall planeras på sådant sätt, att de i största möjliga mån bidrar till säsongutjämningen. I detta syfte har statliga myndigheter att samråda med vederbörande länsarbetsnämnder eller med ovannämnda samarbetsnämnder angående tid för utförande av planerade byggnadsarbeten.

Som förut nämnts upphörde byggnadsregleringen den 1 juli 1963. Fr. o. m. samma dag gäller en av 1963 års riksdag antagen lag den 31 maj 1963 (nr 268) om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete enligt vilken — därest inom visst område en jämn sysselsättning visat sig inte kunna upprätthållas för byggnadsindustrins arbetskraft mellan olika delar av året — Kungl. Maj:t äger förordna, att byggnadsarbete inte må påbörjas utan särskilt igångsättningstillstånd. Sådant förordnande, som kan begränsas till byggnadsarbete av visst slag, skall omfatta avgränsade geografiska områden och vara tidsbegränsat. Igångsättningstillstånd skall meddelas av arbetsmarknadsstyrelsen eller, efter dess bemyndigande, av länsarbetsnämnd. Igångsättningstillstånd kan förenas med villkor i avseende på storlek och sammansättning av den arbetsstyrka som vid varje tillfälle må sysselsättas i det med tillståndet avsedda arbetet.

Enligt övergångsbestämmelser till lagen skall i område, där den 30 juni 1963 länsarbetsnämnden hade att jämlikt lagen den 30 juni 1943 (nr 444) om tillståndstvång för byggnadsarbete besluta om tid för byggnadsarbetes igångsättande, igångsättningstillstånd erfordras för tiden fram till den 1 juli 1965. För sådant område har alltså länsarbetsnämnden även efter den 1 juli 1963 att bestämma tidpunkt för byggnadsarbetes påbörjande liksom också arbetsstyrkans storlek och sammansättning. För övriga områden säkras säsongutjämningen genom samverkan mellan byggnadsarbetsmarknadens parter, kommunerna och arbetsmarknadsmyndigheterna. För detta ändamål finns i sistnämnda områden regionala byggarbetsnämnder, vilkas uppgift är att genom rekommendationer till byggnadsintressenterna medverka till en sådan sysselsättningsplanering inom byggnadsverksamheten, att den eftersträvade säsongutjämningen ernås. Byggarbetsnämnder skall successivt inrättas i områden, där krav på igångsättningstillstånd gäller även efter den 1 juli 1963. Efter hand som så sker skall kravet på igångsättningstillstånd kunna släppas.

Arbetsmarknadsstyrelsen har under en följd av år två gånger årligen undersökt sysselsättningsförhållandena inom den del av byggnadsverksamheten som varit föremål för reglering. I tabell 13: 5 redovisas antalet sysselsatta vid vart och ett av undersökningstillfällena augusti 1955—februari 1964. I tabellen visas dessutom, hur sysselsättningen förändrats från augusti ena året till februari året därpå (augusti = 100).

Av tabell 13: 5 framgår, att sysselsättningen mellan augusti och februari stigit under fem och sjunkit under fyra av de redovisade åren. Genomsnittligt konstateras en uppgång med inemot 1 procent mellan dessa månader, eller i det

Tabell 13:5. Sysselsatta inom den reglerade byggnadsverksamheten augusti 1955—februari 1964

År	Antal sysselsatta i		Förändring från augusti till februari följande år (augusti = 100)
	augusti	februari	
1955/1956	71 765	73 239	102
1956/1957	73 428	75 459	103
1957/1958	68 389	67 694	99
1958/1959	[1]85 948	89 900	105
1959/1960	90 213	91 942	102
1960/1961	97 697	96 278	99
1961/1962	92 917	94 477	102
1962/1963	97 007	95 476	98
1963/1964	101 567	98 791	97

[1] Omläggning av statistiken har medfört en ökning av antalet sysselsatta med cirka 6 000 från närmast föregående augusti månad.

närmaste vad man kunnat vänta med hänsyn till den långsiktiga utvecklingen. Det kan därför sägas, att man i stort sett lyckats på detta område upphäva tendensen till säsongnedgång i sysselsättningen mellan sommar och vinter. För de år då man dock haft en sådan nedgång kan följande anföras som förklaringar. I fråga om 1958 berodde nedgången utan tvekan på konjunkturdämpningen. Vad gäller 1961 får minskningen ses mot bakgrunden av den mycket höga sysselsättningen sommaren 1960, som var en följd av kombinationen högsäsong och högkonjunktur och som i själva verket innebar en överhettning av byggnadsarbetsmarknaden. I fråga om 1963 berodde nedgången på för sen igångsättning av en del av den 1962 beslutade ökningen av bostadsbyggandet med resultat att sysselsättningen blev lägre än den hade kunnat vara, om igångsättningen skett tidigare. Även exceptionellt ogynnsamma väderleksförhållanden medverkade till nedgången i sysselsättningen. Minskningen 1964 får ses mot bakgrunden av en osedvanligt hög sysselsättning sommaren 1963.

Den ganska tillfredsställande bild av säsongutjämningen inom den reglerade sektor som tabell 13: 5 ger får i stor utsträckning tillskrivas byggnadsregleringen. Men det uppnådda resultatet måste ses mot bakgrunden av att regleringen omfattat just de delar av byggnadsverksamheten, i fråga om vilka förutsättningarna att bedriva arbetet året runt är särskilt gynnsamma. Regleringen har sålunda — som framgår av det föregående — framför allt omfattat byggande av större hus och anläggningar, medan småhusbyggande samt reparations- och underhållsarbeten legat utanför regleringen.

En närmare granskning av sysselsättningen inom den reglerade sektorn av byggnadsverksamheten under tiden augusti 1955—februari 1964 visar, att det egentligen endast varit kraftverksbyggandet och skolbyggandet som haft lägre sysselsättning i februari än i augusti. Vad gäller kraftverksbyggandet har sysselsättningen de senaste åren varit 20—30 procent lägre i februari än i augusti året före. För skolbyggandets del steg sysselsättningen mellan augusti 1961 och februari 1962 med ungefär 5 procent, men tidigare har också detta byggande företett lägre och vissa år betydligt lägre sysselsättning i februari än i augusti året före. Åren 1963 och 1964 sjönk sysselsättningen ånyo. Inom övriga områden har antalet sysselsatta nästan över lag varit större under vin-

Tabell 13:6. Sysselsatta inom den oreglerade sektorn av byggnadsarbetsmarknaden augusti 1955—februari 1964

År	Antal sysselsatta i		Förändring från augusti till februari följande år (augusti = 100)
	augusti	februari	
1955/1956	36 490	21 830	60
1956/1957	35 327	25 006	71
1957/1958	36 377	23 110	64
1958/1959	35 717	25 440	71
1959/1960	35 351	25 115	71
1960/1961	35 019	26 600	76
1961/1962	35 800	25 900	72
1962/1963	35 000	24 800	71
1963/1964	[1]35 000	28 000	80

[1] Uppskattning.

terhalvåret än under sommarhalvåret. Särskilt flerfamiljshusbyggandet har under de senaste åren visat en betydande ökning i sysselsättningen från sommar- till vinterhalvår.

Om sålunda under de senare åren den reglerade delen av byggnadsverksamheten i stort sett företett högre sysselsättning under vintern än under sommaren, har det motsatta förhållandet gällt inom den sektor av byggnadsarbetsmarknaden som inte varit föremål för reglering, d. v. s. huvudsakligen småhusbyggandet samt reparations- och underhållsarbetena. Trots att i fråga om en stor del av dessa arbeten en utjämning av verksamheten över året inte behöver medföra några påtagliga merkostnader visar undersökningar, som gjorts av byggnadsfackens utredningsavdelning, att antalet sysselsatta grov- och träarbetare samt murare vid dessa arbeten varit betydligt lägre i februari än i augusti föregående år. I tabell 13: 6 redovisas resultaten av byggnadsfackens undersökningar rörande sysselsättningen inom den oreglerade sektorn under perioden augusti 1955—februari 1964.

Som framgår av tabellen har antalet sysselsatta inom den oreglerade sektorn av byggnadsarbetsmarknaden under de senaste åren varit 20—30 procent lägre i februari än under närmast föregående augusti månad. I absoluta tal har detta inneburit en nedgång i sysselsättningen från augusti till februari med 7 000—10 000 man.

I arbetsmarknadsstyrelsens sysselsättningsundersökningar har inte ingått väg- och vattenbyggnadsverkets väg- och brobyggnadsarbeten och inte heller televerkets kabelarbeten samt statens järnvägars dubbelspårs- och elektrifieringsarbeten. Som förut sagts har emellertid i samverkan mellan dessa verk och arbetsmarknadsmyndigheterna vidtagits åtgärder för ernående av jämnast möjliga sysselsättning över året med resultat att säsongvariationerna inom dessa områden reducerats betydligt.

Säsongarbetslöshetens andel av den totala arbetslösheten bland byggnadsarbetarna har enligt en inom arbetsmarknadsstyrelsen gjord utredning rörande byggnadsindustrins arbetskraft (SOU 1961: 19) inte företett några mer markanta olikheter mellan olika delar av landet åren 1956—1959. Den totala arbetslösheten uttryckt i procent av antalet medlemmar i byggnadsarbetarnas erkända arbetslöshetskassa är dock väsentligt högre i norrlandslänen än i öv-

riga delar av landet. Ett liknande förhållande kan konstateras mellan å ena sidan områden av glesbygdskaraktär och mindre orter och å andra sidan större orter. Detta medför i sin tur, att även säsongarbetslösheten bland byggnadsarbetarna utgör ett allvarligare problem i Norrland än i övriga delar av landet och att den vidare utgör ett allvarligare problem i områden med glesbygdskaraktär och i mindre orter än i större orter med en mer differentierad arbetsmarknad och med annan struktur hos byggnadsverksamheten.

I det föregående nämnda åtgärder mot säsongarbetslöshet syftar till att begränsa säsongarbetslöshetens omfattning. Därtill kommer ytterligare en åtgärd, som visserligen inte avser att angripa säsongarbetslösheten som sådan men väl dess verkningar för den enskilde. Utredningen åsyftar kontanthjälpen i samband med arbetslöshet och främst då ersättningarna från de erkända arbetslöshetskassorna.

De erkända arbetslöshetskassorna utbetalade under kalenderåren 1960—1963 respektive 95, 83, 96 och 102 miljoner kronor. Hur mycket av dessa belopp som avser ersättningar i samband med säsongbetingad arbetslöshet kan inte anges med någon högre grad av exakthet. Utgår man emellertid för enkelhetens skull från att ersättningar i samband med säsongarbetslöshet förhåller sig på samma sätt till summan av utbetalade ersättningar som säsongarbetslösheten till den totala arbetslösheten bland medlemmarna i de erkända arbetslöshetskassorna åren 1960—1963, skulle dessa år respektive 44, 39, 42 och 52 miljoner kronor ha gällt ersättning i samband med säsongbetingad arbetslöshet. Av dessa belopp kan 55—60 procent beräknas ha fallit på staten i form av bidrag av olika slag till de erkända arbetslöshetskassorna.

Överväganden och förslag

På grund av de klimatiska förhållandena är det orealistiskt att räkna med att kunna åstadkomma en total säsongutjämning inom varje enskild sektor av arbetsmarknaden. Även om det skulle vara möjligt att komma till rätta med t. ex. tekniska hinder för en jämn sysselsättning året runt, skulle ett fullständigt undanröjande av dessa hinder bli så kostnadskrävande, att man måste avstå från att gå den vägen. Åtgärder får i stället med så mycket större kraft sättas in på områden där det finns praktiska förutsättningar att snabbt nå resultat. På en del områden bör man dessutom kunna åstadkomma en så stark ökning av sysselsättningen under lågsäsongen, att man kan neutralisera en nedgång i sysselsättningen på andra.

Det står klart att en synnerligen viktig förutsättning för att kunna begränsa säsongarbetslösheten är en allmänt hög aktivitet inom näringslivet och därmed också en allmänt hög efterfrågan på arbetskraft. Erfarenheten visar att säsongarbetslösheten i stor utsträckning påverkas av förändringar i den ekonomiska aktiviteten. En allmän nedgång i efterfrågan på arbetskraft medför — oberoende av hur övriga för säsongsvängningarna bestämmande faktorer gestaltar sig — nästan genomgående stegrad säsongarbetslöshet. Detta samband mellan den allmänna aktiviteten inom näringslivet och säsongarbetslösheten bottnar inte bara i att den allmänna aktiviteten är avgörande för möjligheterna att tillfälligt omplacera på grund av säsongsvängningarna friställd arbetskraft. Förhållandet har också sin grund däri, att den säsongbetingade friställningen av arbetskraft får större omfattning under perioder med allmänt sett otillräcklig efterfrågan på arbetskraft. Detta torde bl. a.

sammanhänga med att företagarnas syn på produktionskostnaderna förändras med konjunkturen. I ett högkonjunkturläge tillmätes produktionskostnaderna ofta mindre vikt än under en dämpningsperiod, då kostnadernas storlek ofta är av vital betydelse för möjligheterna att hävda sig i konkurrensen. Det allmänna läget inom näringslivet och på arbetsmarknaden påverkar emellertid den säsongbetingade friställningen av arbetskraft i ytterligare ett avseende. I ett samhälle med totalt sett full sysselsättning löper man risk att säsongfriställd arbetskraft under säsongnedgången definitivt övergår till näringsområden med jämnare sysselsättning med påföljd att svårigheter kan uppstå att täcka behovet av arbetskraft, då säsonguppgången på nytt sätter in. Denna omständighet har säkerligen verkat återhållande på säsongfriställningen under stora delar av efterkrigstiden.

Omplacering av säsongarbetslös arbetskraft

Av den tidigare redogörelsen framgår, att säsongarbetslösheten utgör ett allvarligare problem i glesbygder och mindre orter än i större orter. I det föregående har särskilt pekats på byggnadsverksamheten, men förhållandet är uppenbarligen detsamma också inom andra näringsområden. Att säsongarbetslöshetsproblemet är mer accentuerat i glesbygder och mindre orter sammanhänger främst med en ofta otillfredsställande arbetskraftsbalans där — för låg efterfrågan på arbetskraft i förhållande till tillgången. Vill man reducera säsongarbetslöshetens omfattning är det därför tydligt, att speciell uppmärksamhet måste ägnas glesbygderna och de mindre orterna. En del torde vara att vinna genom lokaliseringspolitiska åtgärder, som enligt utredningens mening med kraft bör sättas in på orter med grundförutsättningar för utökad produktions- och serviceverksamhet, men det står klart att även andra åtgärder måste till för att förbättra förhållandena i glesbygder och mindre orter. Framför allt torde åtskilligt vara att vinna på en intensifiering av de åtgärder som påverkar arbetskraftsbalansens tillgångssida. Vad som därvid i första hand kommer i fråga är en förbättring av förmedlingsservicen i dessa områden och orter. Förslag härom framläggs i kapitel 3.

Temporär överflyttning av säsongfriställd arbetskraft från en ort till en annan — arbetslöshetsorten må tillhöra glesbygden eller inte — möter ofta svårigheter sammanhängande med att den arbetslöse reagerar mot de kostnader som kan vara förenade med att tillfälligt etablera sig på annan ort. Är han familjeförsörjare kan han vidare reagera mot de fördyrade levnadsomkostnader som följer med hushåll på två orter. Kostnaden för etablering på en ny ort kan i viss mån kompenseras av arbetsmarknadsorganen. Dessa kan sålunda bevilja starthjälp även då fråga är om anställning av tillfällig art. Starthjälpsbeloppet är anpassat till anställningens varaktighet enligt följande:

Anställningen beräknas fortgå	Belopp
minst en månad	150 kr.
två till tre månader	300 »
tre till sex månader	400 »
sex månader och mer	500 »

När det gäller fördyrade levnadsomkostnader, förorsakade av dubbla hushåll, har arbetsmarknadsorganen för närvarande inte möjlighet att kompensera dessa i samband med sådana tillfälliga anställningar som här är i fråga. En sådan möjlighet skulle emellertid enligt arbetsmarknadsutredningens mening underlätta arbetet med att genom-

föra geografisk omplacering av arbetskraft under säsongnedgången. *Utredningen föreslår därför, att — när fråga är om familjeförsörjare — arbetsmarknadsorganen ges möjlighet att vid av säsongfriställning föranledd temporär omflyttning om minst en månads varaktighet till ort utanför den ordinarie arbetsräjongen utbetala bidrag enligt samma grunder som gäller för familjebidrag, dock med högst 300 kronor per månad.* Med hänsyn till de konsekvenser som införande av ett sådant bidrag möjligen kan få på den spontana omflyttningen i samband med säsongbetingad arbetslöshet bör dock utgivande av dylikt bidrag till en början endast ske på försök. Bidragsverksamheten bör under försöksperioden — som torde böra omfatta högst ett år — begränsas till samma geografiska områden som nu gäller i fråga om de s. k. utrustningsbidragen. Under försöksperioden bör verksamheten följas av en för uppgiften särskilt tillkallad arbetsgrupp.

För att underlätta för familjeförsörjare att upprätthålla kontakten med sin familj under den tid han arbetar på annan ort bör enligt utredningens mening kunna utgå en tur och retur-resa per månad arbetsorten—hemorten.

Fortbildning under säsongnedgång

Som tidigare nämnts har under senare år säsongnedgången i sysselsättningen i viss utsträckning utnyttjats för fortbildning av friställd arbetskraft. Syftet härmed har varit att anpassa den friställda arbetskraftens yrkeskunskaper till inträffade eller väntade förändringar i arbetsmetoder och produktionsteknik inom det ordinarie arbetsområdet. Fortbildningsverksamheten har huvudsakligen avsett jordbruksarbetare, skogsarbetare och byggnadsarbetare. Det är enligt utredningens mening tveklöst, att en realistisk och väl genomförd fortbildning utgör en god investering både för den enskilde och för samhället. En sådan fortbildning lägger en grund till en förbättring av produktionsinsatserna och skapar bättre förutsättningar för en jämnare sysselsättning. Dessutom kan en fortbildning bidraga till strävandena att täcka eftersläpande utbildningsbehov. Den fortbildning som under de senaste åren bedrivits för säsongarbetslösa byggnadsarbetare har varit av stort värde i dessa avseenden. *Denna speciella utbildning bör därför enligt utredningens mening både fortsätta och kraftigt utbyggas. Den fortbildningsverksamhet som bedrivits för säsongfriställda jordbruksarbetare och skogsarbetare har ävenledes varit av värde och bör fortsätta.* Inom jordbruk och skogsbruk kan dock de närmaste åren väntas medföra minskat arbetskraftsbehov i vissa delar av landet, för jordbrukets del till följd av såväl en fortgående rationalisering som en sannolikt intensifierad nedläggning av brukningsdelar, för skogsbrukets del till följd av en ytterligare påskyndad rationalisering. När det gäller skogsbruket kan dessutom ökad tillämpning av helårsanställning för arbetskraften förutses. Även om hänsyn tages till den höga medelåldern inom skogsbruket uppstår därför behov av att under de kommande åren överföra arbetskraft från jord- och skogsbruk till andra näringsgrenar. Härvid torde i första hand komma att beröras ägare av mindre jordbruk, som hittills i stor utsträckning haft sysselsättning inom skogsbruket vintertid. *För att underlätta sådan överföring bör säsongfriställningen inom dessa delar av näringslivet i större utsträckning än hittills utnyttjas för omskolning till arbetsuppgifter inom expanderande arbetsmarknadssektorer.*

Minskad användning av beredskapsarbeten

Ett underlättande av geografisk omflyttning för säsongfriställd arbetskraft liksom också de åtgärder inom byggnadsverksamheten, som utredningen längre fram föreslår, bör göra det möjligt att begränsa omfattningen av beredskapsarbeten. Utredningen skulle hälsa en sådan utveckling med tillfredsställelse. I brist på andra omedelbart tillgängliga åtgärder kan de visserligen ibland vara ofrånkomliga; ibland kan de även vara önskvärda som led i utvecklingen av en ort med underutnyttjade utvecklingsmöjligheter. Men de kan också ofta bidra till att konservera en ogynnsam arbetsmarknadsbild, till förfång både för arbetskraften och för samhället. Åtgärder syftande till temporär omflyttning av säsongarbetslös arbetskraft, däremot, får inte bara till resultat begränsad arbetslöshet utan kan sannolikt dessutom jämna vägen för en definitiv utflyttning från områden med på lång sikt otillfredsställande arbetsmarknadsförhållanden.

Konsekvensen av minskad användning av beredskapsarbeten som medel mot säsongarbetslöshet kan bli, att man vid kortare arbetslöshetsperioder och inom begränsade områden får i ökad utsträckning repliera på kontantersättning från arbetslöshetskassor och arbetslöshetsnämnder. Enligt utredningens mening kan detta trots allt vara den lämpligaste utvägen. Som utredningen ovan sagt kan de säsongarbetslösas sysselsättande i beredskapsarbete motverka en rationell utjämning på arbetsmarknaden. I synnerhet gäller detta beträffande glesbygder och mindre orter, där strukturella förhållanden ofta medverkar till att säsongarbetslösheten blir speciellt stor och där alltså — om en utbyggnad av näringslivet inte utgör en framkomlig väg — en utflyttning av arbetskraft är en förutsättning för att man skall komma till rätta med arbetslösheten. En ökad användning av kontantersättningar kräver emellertid ändringar i fråga om möjligheten att utge sådana ersättningar under lågsäsongen. Så t. ex. erfordras att den i vissa arbetslöshetskassor under en del av året tillämpade säsongbegränsningen modifieras, vilket också skett inom vissa kassor under 1964. Därutöver erfordras ändringar i fråga om de nuvarande kommunala kontantunderstöden. I sistnämnda avseende framlägger arbetsmarknadsutredningen förslag i kapitel 12.

Säsongutjämning på byggnadsarbetsmarknaden

Om man skall kunna nedbringa säsongarbetslösheten i någon mer påtaglig utsträckning, kräver givetvis sysselsättningsförhållandena inom *byggnadsindustrin* särskild uppmärksamhet.

Som tidigare sagts har byggnadsindustrin under efterkrigstiden undergått en hel del förändringar, som medfört att det från företagsekonomisk synpunkt blivit allt angelägnare att bedriva verksamheten året runt. Denna utveckling kan väntas fortsätta. Man bör därför enligt utredningens mening kunna räkna med att de säsongmässigt betingade svängningarna i sysselsättningen inom byggnadsindustrin på längre sikt skall ytterligare avta i styrka, samtidigt som dock även framdeles vissa slag av byggnadsarbeten kommer att till övervägande del utföras sommartid.

Den i början av 1940-talet införda byggnadsregleringen har — även om den inte alltid handhafts på ett från säsongutjämningssynpunkt perfekt sätt — såväl direkt som indirekt bidragit till att de säsongbetingade svängningarna i sysselsättningen inom byggnadsindustrin reducerats. Direkt har detta skett genom att inom regleringens ram meddelade beslut rörande byggnadsar-

betenas igångsättande och bedrivande i stor utsträckning givits ett sådant innehåll, att tyngdpunkten i sysselsättningen kommit att förläggas till lågsäsongen. Regleringens indirekta betydelse för säsongutjämningen har främst bestått däri, att den påskyndat åtgärder för att underlätta vinterbyggande. Det är emellertid uppenbart att de reglerande åtgärdernas betydelse successivt minskat. I stället har den teknisk-ekonomiska utvecklingen medfört ett ökat tryck på byggnadsindustrin att upprätthålla verksamheten i full skala året runt. Som förut sagts räknar utredningen med att detta tryck kommer att förstärkas. Man kan därför hoppas att byggnadsregleringens upphörande i dess tidigare form den 1 juli 1963 och dess successiva ersättande med en på frivillig samverkan grundad planering av sysselsättningen inom byggnadsverksamheten inte skall innebära någon försämring av säsongutjämningen. En annan sak är att vissa svårigheter kan uppstå lokalt under ett övergångsskede. Genom att, som i den inledande redogörelsen berörts, kravet på igångsättningstillstånd bibehålles på flertalet orter under en övergångstid, torde dock garantier ha erhållits för att övergången till den nya ordningen bör kunna ske utan allvarliga störningar.

Det förhållandet att säsongutjämningen inom byggnadsindustrin efter en övergångstid avses skola helt grundas på frivillig samverkan mellan byggnadsarbetsmarknadens parter, kommunerna och arbetsförmedlingsorganen innebär inte, att länsarbetsnämnderna kommer att kunna befrias från ansvar för sysselsättningsplaneringen inom byggnadsarbetsmarknaden. *Utredningen anser att länsarbetsnämndernas arbete på detta område även i fortsättningen måste bedrivas med stor energi.*

För att byggarbetsnämnderna skall kunna fungera tillfredsställande krävs överblick över läge och väntade förändringar på byggnadsarbetsmarknaden inom större områden än de som de enskilda nämnderna närmast har att befatta sig med. Det kommer att åvila länsarbetsnämnderna att tillhandahålla denna överblick. Härför krävs att länsarbetsnämnderna vid varje tillfälle sitter inne med korrekta informationer om omfattning, art och belägenhet av såväl pågående som väntad byggnadsverksamhet. Uppgifter om *pågående* byggnadsarbeten torde kunna erhållas utan större svårigheter. Vad däremot gäller den *väntade* byggnadsverksamheten visar erfarenheten, att det är förenat med betydande svårigheter att få ett grepp om den. Ett sådant grepp måste emellertid säkras. *Länsarbetsnämnderna måste därför enligt utredningens mening ges resurser, som möjliggör för dem att ständigt ha till hands väl underbyggda prognoser för utvecklingen på byggnadsarbetsmarknaden.* Utredningen har i kapitel 18 närmare utvecklat, hur länsarbetsnämndernas aktivitet på detta område bör utformas och vilken organisation som krävs härför.

Som tidigare nämnts har sysselsättningen inom den del av byggnadsarbetsmarknaden, som tidigare betecknades som reglerad och som omfattar huvudparten av nybyggnadsverksamheten, under de senaste åren oftast varit högre under vintern än under närmast föregående sommar. Särskilt gäller detta flerfamiljshusbyggandet, industrins, samfärdselns, handelns och den offentliga förvaltningens byggande liksom också gatu-, vatten- och avloppsarbeten, medan däremot krafverksbyggandet och skolbyggandet, som de senaste åren tillsammans svarat för mellan 15 och 20 procent av den totala sysselsättningen inom den reglerade sektorn, nästan genomgående varit av betydligt mindre

omfattning under vintern än under sommaren. I fråga om kraftverksbyggandet torde förhållandet till viss del ha haft sin grund i tekniska hinder för vinterbyggande. Vad gäller skolbyggandet synes orsaken däremot ha varit en från säsongutjämningssynpunkt otillfredsställande planering. Förhållandet är så mycket mer anmärkningsvärt som här är fråga om offentligt byggande, beträffande vilket särskilt höga krav borde få ställas på en långt driven säsongutjämning.

Enligt utredningens mening bör i fråga om det offentliga byggandet, det må vara statligt eller kommunalt, konsekvent eftersträvas att förlägga tyngdpunkten i sysselsättningen till vintermånaderna. Beträffande det statliga byggandet finns — som förut nämnts — redan bestämmelser härom. Efterlevnaden av dessa bestämmelser bör dock följas upp på ett effektivare sätt än hittills. *I detta syfte föreslår utredningen, att Kungl. Maj:t uppdrager åt arbetsmarknadsstyrelsen att noggrant följa utvecklingen på detta område och genom överläggningar med berörda statsmyndigheter medverka till en bättre säsongutjämning. Det synes vidare kunna vara till fördel för det praktiska arbetet att precisera målet för verkens planering i detta hänseende. Som riktpunkt synes böra gälla att den totala sysselsättningen vintertid för samtliga statsmyndigheters byggande bör överstiga sommarsysselsättningen med förslagsvis 10 procent. För en del statsmyndigheter bör en än högre vintersysselsättning kunna uppnås, medan för andra en något lägre sysselsättningsökning torde få accepteras. I fråga om det kommunala byggandet bör det bli en viktig uppgift för byggarbetsnämnderna att i samarbete med kommunerna och arbetsmarknadsmyndigheterna säkra en från säsongutjämningssynpunkt lämplig förläggning i tiden. Även när det gäller flerfamiljshusbyggandet som ju till den alldeles övervägande delen sker med statliga lånemedel — omkring 95 procent av det totala byggandet av flerfamiljshus finansieras på statlig väg — bör enligt utredningens uppfattning tyngdpunkten i sysselsättningen i större utsträckning än hittills förskjutas till vinterhalvåret.* Detta bör kunna åstadkommas via de lånebeslut som fattas av länsbostadsnämnderna.

Av den inledande redogörelsen framgår, att byggnadsarbetskraftens säsongarbetslöshet huvudsakligen härrör från den sektor av byggnadsverksamheten, som inte omfattas av byggnadsregleringen och som framför allt består i småhusbyggande samt reparations- och underhållsarbeten. *Med hänsyn till den roll som de små arbetena spelar på byggnadsarbetsmarknaden bör enligt utredningens mening ansträngningarna skärpas att nå en bättre säsongutjämning också inom denna sektor.* Några mer allvarliga tekniska hinder därför synes inte föreligga.

Redan nu omfattar småhusbyggandet en förhållandevis stor volym. Av allt att döma kan den beräknas växa ytterligare under de närmaste åren. En fortsatt koncentration av detta byggande till sommarhalvåret kan vid detta förhållande komma att skärpa de redan existerande säsongfluktuationerna inom denna sektor. Inte minst med hänsyn till önskvärdheten av att kunna avlasta sommarsäsongen en del byggnadsprojekt är det i hög grad angeläget att flytta en del av småhusbyggandet till vinterhalvåret. Skall en sådan ordning kunna komma till stånd i någon större omfattning, synes det emellertid nödvändigt att småhusbyggarna kompenseras för en del av vintermerkostnaderna. Utredningen har därför med tillfredsställelse konstaterat, att vinterbidrag

numera kan utgå inte bara till flerfamiljshus — i fråga om vilka vinterbidrag tillämpats sedan länge — utan även till friliggande småhus.

Om vinterbidraget till friliggande småhus erhållit en sådan utformning, att det kommer att bidra till en bättre säsongutjämning, kan för närvarande inte bedömas. Erfarenheterna av bidraget är ännu så länge i hög grad begränsade, men redan nu vill det synas som om bidraget blivit alltför litet känt. Om efter vinterhalvåret 1964/65 inte kan konstateras, att någon mer påtaglig förändring till det bättre inträtt bör enligt utredningens mening frågan om bidragets konstruktion upptas till förnyat övervägande. Detta synes böra ske antingen genom bostadspolitiska kommittén eller genom den utredning rörande rationalisering av byggnadsindustrin som tillkallades under hösten 1964. Genom endera av dessa utredningar bör också övervägas, om vinterbidraget till flerfamiljshus är lämpligt utformat eller om — i syfte att stimulera till ökat vinterbyggande av sådana hus — en förbättring av dessa bidrag bör komma till stånd.

En annan sektor som representerar stora säsongsvängningar är reparations- och underhållsarbetena. Det beräknas att mellan en fjärdedel och en tredjedel av de totala investeringarna i byggnader och anläggningar utgöres av reparations- och underhållsarbeten. Få av dessa arbeten är av den arten, att de ej kan utföras under vintern. Tvärtom torde de flesta dylika arbeten utan större olägenhet kunna utföras under vintermånaderna. Av traditionella och andra skäl utföres emellertid också sådana arbeten i mycket stor utsträckning under högsäsongen. Dessa arbeten har under senare år inte omfattats av byggnadsregleringen; de omfattas inte heller av den anmälningsskyldighet beträffande planerade och påbörjade byggnadsprojekt, som infördes den 1 juli 1963. Meningen är emellertid att byggarbetsnämnderna i sin strävan att få till stånd en bättre säsongutjämning skall ägna uppmärksamhet även åt reparations- och underhållsarbetena.

Även om man genom en motvariation av sysselsättningen vid medelstora och större projekt kan komma ytterligare en bit på vägen mot säsongutjämning på byggnadsarbetsmarknaden, är det enligt utredningens mening nödvändigt att förskjuta också en större del av reparations- och underhållsarbetena till vintermånaderna. Det torde inte kunna komma i fråga att applicera systemet med individuellt rekommenderade igångsättningstider på denna typ av projekt. Problemet får i stället angripas på annat sätt. *Utredningen föreslår att de regionala byggarbetsnämnderna tillsammans med länsarbetsnämnderna snarast igångsätter propaganda- och upplysningsverksamhet för utförande av reparationer och underhållsarbeten vintertid.* För att en sådan verksamhet skall bli framgångsrik, krävs medverkan från olika grupper av byggherrar. Aktionen måste också stödjas av organisationerna på entreprenörsidan. Arbetsmarknadsstyrelsen bör till sin disposition få erforderliga medel för bedrivande av en propaganda- och upplysningsverksamhet, som här sagts.

Merkostnaderna i samband med vinterbygge kan som regel begränsas utan att därför kravet på säsongutjämning behöver eftersättas. Då det gäller byggande av hus, kan sålunda kostnaderna reduceras, om husen är under tak då snö och kyla sätter in på allvar, varigenom arbetets fortgång inte behöver störas av ogynnsamt väder. Även när det gäller anläggningsarbeten, kan — såsom bl. a. visats i Svenska Byggnadsentreprenörföreningens rapport Vägbyggande

året runt — arbetet planeras på ett sådant sätt att vintermerkostnaderna kan begränsas utan att detta kommer i konflikt med önskemålet om en hög vintersysselsättning.

Av förut anförda skäl har motståndet mot vinterbyggande i stor utsträckning försvagats eller helt försvunnit hos de enskilda byggmästarna. De invändningar mot vinterbyggande som alltjämt kvarstår emanerar huvudsakligen från småbyggmästare utan större kostnader för vare sig administration eller maskinell utrustning. Bl. a. den brist på arbetskraft och material som ofta råder under sommaren har emellertid medfört, att sommarhalvåret även för deras del inte längre är lika attraktivt som tidigare från byggnadssynpunkt. I samma riktning har verkat den minskning i antalet arbetsdagar sommartid som blivit en följd av bl. a. semestertidens förlängning.

Även i övrigt har förändringar inträffat, som medfört att vinterkostnaderna numera intar en mer undanskymd plats än tidigare. Dels har under större delen av efterkrigstiden tillgången på byggnadsarbetskraft varit knapp, dels har den stigande mekaniseringsgraden, fortgående förändringar av byggmetoder m. m. fått till följd högre ställda krav på kompetens hos arbetskraften. Dessa omständigheter i förening har gjort, att ett arbetslag, som väl en gång blivit sammansvetsat, kommit att utgöra en så värdefull tillgång för arbetsgivaren, att det varit väl värt vissa merkostnader att inte skingra detta lag under vintern. Ytterligare stegrad knapphet på arbetskraft kommer sannolikt att göra arbetsgivarna än mer obenägna att på grund av särskilda kostnader vintertid skingra en del av arbetskraften då.

Även om sålunda på företagarhåll skett betydande förändringar i synen på vintermerkostnaderna och därmed på vinterbyggande, återstår — som framgått av det föregående — ännu mycket att göra för ernående av bättre säsongutjämning. Samhället har ett direkt och påtagligt intresse av att vad som återstår att göra blir gjort och blir gjort snabbt. Det förhåller sig inte bara så, att säsongarbetslösheten bland byggnadsarbetarna årligen åsamkar samhället stora kostnader för arbetslöshetshjälp. Värdefull produktionskapacitet blir inte utnyttjad så effektivt, som skulle erfordras med hänsyn till alla eftersatta byggnadsbehov. Här uppstår de största förlusterna för samhället.

Dåligt utnyttjad produktionskapacitet vintertid har under stora delar av efterkrigstiden motsvarats av en mycket högt uppdriven aktivitet sommartid, på många håll så högt uppdriven, att allvarliga desorganisationsfenomen uppträtt: längre byggnadstider än normalt, ökad arbetskraftsomsättning, löneglidning. Samhället har alltså, samtidigt som det haft att vidkännas betydande kostnader och förluster på grund av låg sysselsättning vintertid, också haft att ta de ingalunda obetydliga olägenheter som uppkommit till följd av överhettning sommartid. För samhället bör det vara lika angeläget att eliminera dessa olägenheter som att höja sysselsättningen vintertid. Även för byggnadsarbetsgivarna borde detta vara ett framträdande intresse, eftersom de här nämnda desorganisationsföreteelserna i första hand drabbar dem.

Genom av utredningen tidigare föreslagna åtgärder för en ytterligare spridning av byggnadsverksamheten över året bör sysselsättningsförhållandena på byggnadsarbetsmarknaden kunna förbättras. Säsongarbetslösheten bör kunna nedbringas, och överefterfrågan sommartid bör i varje fall kunna hållas inom sådana gränser, att allvarliga ba-

lansrubbningar inte uppkommer. Det bör dessutom bli möjligt att öka byggvolymen. En sådan ökning torde för övrigt bli nödvändig, om man skall kunna skapa förutsättningar för en reducering av säsongarbetslösheten bland byggnadsarbetarna i glesbygder och i mindre orter, där som förut sagts säsongarbetslösheten utgör det allvarligaste problemet.

I kapitel 18 föreslår utredningen åtgärder av olika slag, ägnade att förbättra sikten framåt inom byggnadsindustrin. Om dessa åtgärder kommer till stånd, bör de få till följd att byggnadsindustrin får bättre förutsättningar än för närvarande att planera sitt arbete för längre tidsperioder. Det bör vidare bli görligt för byggnadsentreprenörerna att i högre grad än i dag förmå byggherrarna att acceptera sådana leveranstider, som gör det möjligt att tillgodose kraven på en från säsongutjämningssynpunkt och produktionssynpunkt lämpligare tidsförläggning av de enskilda arbetsobjekten. Som förhållandena nu är tvingas byggnadsentreprenörerna ofta att falla till föga för pressen från byggherrarnas sida att starta arbetena omedelbart sedan entreprenadkontrakten undertecknats, oavsett hur en sådan igångsättning låter sig förena med strävandena att skapa produktions- och sysselsättningsbalans inom byggnadsindustrin. Dessa förmodade resultat av en bättre sikt framåt skulle verka reducerande inte bara på säsongarbetslösheten utan också på omsättningsarbetslösheten, vilket i sin tur skulle medföra att byggnadsindustrin skulle närma sig övriga delar av industrin i fråga om möjligheter att erbjuda den engagerade arbetskraften jämn sysselsättning. Därmed skulle också vägen jämnas för en avtalsmässig överenskommelse mellan parterna på byggnadsarbetsmarknaden om fastare anställningsförhållanden för byggnadsindustrins arbetskraft.

Även om säsongarbetslösheten framför allt är ett problem för byggnadsindustrins arbetskraft, förekommer säsongarbetslöshet i inte ringa omfattning även inom andra delar av näringslivet. Den nyckelposition som byggnadsindustrin intar i näringslivet gör emellertid, att man har anledning räkna med att en reducering av säsongsvängningarna där kommer att få gynnsamma återverkningar på säsongsvängningarna också inom andra områden. I fråga om ett par av dessa områden är beroendet av byggnadsindustrin påtagligt, nämligen i fråga om byggnadsämnesindustrin och träindustrin. Även för industrin i övrigt liksom för transportverksamheten kan en förbättring av sysselsättningsförhållandena inom byggnadsindustrin antas komma att få betydelse. Detta gör det så mycket angelägnare att åstadkomma en reducering av säsongarbetslösheten på byggnadsarbetsmarknaden.

Säsongarbetslösheten inom jord- och skogsbruk

Förhållandena inom *jord- och skogsbruk* kommer troligen att undergå betydande förändringar under de närmaste åren. Som tidigare framhållits kan för jordbrukets del motses såväl ytterligare mekanisering och rationalisering som intensifierad nedläggning av mindre brukningsdelar. Denna utveckling kan väntas medföra en åtminstone absolut sett minskad friställning av arbetskraft vintertid. Jordbrukare och anställda inom jordbruket kommer dock även i fortsättningen att vara beroende av kompletteringsarbete under vintermånaderna. Av utredningen i det föregående framlagda förslag bör vara ägnade att underlätta för jordbrukets arbetskraft att övergå till annat arbete vintertid.

Också när det gäller skogsbruket kan de närmaste åren väntas medföra förändringar som får återverkningar på sysselsättningen. Trots att en ökning av avverkningarna kan motses — framför allt gäller detta beträffande de södra och mellersta delarna av landet — är det ingen tvekan om att utvecklingen går mot en totalt sett minskad arbetsvolym inom skogsbruket. Samtidigt kommer en troligen ökad tillämpning av helårsanställning för skogsarbetare liksom ett sannolikt intensifierat organiserande av s. k. skogsbruksområden att få till följd minskat beroende av tillfällig arbetskraft. Också inom skogsbruket kan därför de säsongbetingade sysselsättningssvängningarna väntas bli mindre. Detta kommer uppenbarligen att resultera i försämrade möjligheter för jordbrukets arbetskraft att finna kompletteringsarbete i skogen vintertid. Alltjämt kommer dock drivningarna att i stor utsträckning vara koncentrerade till vintern. I stora delar av Norrland innebär visserligen vinteravverkningarna nackdelar såtillvida, att snödjupet är stort, vilket inverkar hindrande på arbetet. Å andra sidan är på högst betydande arealer virkestransporter inte möjliga att utföra annat än på tjälad mark. Virkesvården är också lättare att klara under vintern än under sommaren. Det finns därför anledning räkna med att skogsbruket även i fortsättningen kommer att kännetecknas av inte obetydliga säsongsvängningar i sysselsättningen. Dessa har dock samtidigt den positiva sidan att jordbrukets arbetskraft även framdeles kommer att kunna få kompletteringsarbete i skogen vintertid — om ock som förut sagts i mindre omfattning än tidigare.

Arbetsmarknadsbedömningen

En intensifiering av strävandena att nedbringa säsongarbetslösheten kräver förbättrad sikt framåt på arbetsmarknaden över huvud taget. Utredningen har därför med tillfredsställelse konstaterat, att arbetsmarknadsstyrelsen numera upprättar prognoser för utvecklingen på arbetsmarknaden fyra gånger per år i stället för som tidigare två gånger per år. Härutöver krävs en utbyggnad av den fortlöpande arbetslöshetsstatistiken med detaljerade uppgifter om arbetslöshetstidens längd i de enskilda fallen. Sådana uppgifter har under de senaste åren infordrats en gång per kvartal. *Utredningen anser emellertid, att sådana mätningar under vintermånaderna behöver ske med tätare mellanrum.* Dessa ytterligare mätningar kan eventuellt begränsas till vissa geografiska områden, men i gengäld bör de göras mer djupgående än de reguljära mätningarna. Härigenom skulle förbättrade kunskaper erhållas om arbetslösheten, något som måste anses vara av väsentlig betydelse för bedömningen av vilka åtgärder som i en aktuell situation bör tillgripas för att reducera säsongarbetslöshetens omfattning.

Sammanfattning

Som framgår av den inledande redogörelsen till detta kapitel utgör säsongarbetslösheten en mycket betydande del av den totala arbetslösheten på den svenska arbetsmarknaden. En påtaglig reducering av säsongarbetslösheten kan därför ge till resultat stora sociala, samhällsekonomiska och statsfinansiella vinster. I det föregående framlagda förslag — effektivisering av arbetsförmedlingen, införande och förbättring av ekonomiska bidrag för underlättande av antagande av tillfälligt arbete på annan ort än hemorten i samband med säsongarbetslöshet, ytterligare ansträngningar för att förlägga tyngdpunkten i det offentliga byggandet och flerfamiljs-

husbyggandet till säsongnedgången, åtgärder för att i större utsträckning förlägga småhusbyggande samt reparations- och underhållsarbeten till vinterhalvåret o. s. v. — bör, om de realiseras, tillsammantagna kunna verksamt bidraga till en reducering av säsongarbetslösheten och därmed också till en högre sysselsättningsgrad på arbetsmarknaden.

KAPITEL 14

Kvinnor på och utanför arbetsmarknaden

Allmänna synpunkter

När frågor, som sammanhänger med kvinnornas yrkesverksamhet, behandlas i ett särskilt avsnitt av utredningen, är skälet härtill ytterst att kvinnorna i regel har eller räknar med att få ett alternativ till yrkesverksamhet. Detta alternativ, hemarbete, realiseras också av flertalet kvinnor i större eller mindre utsträckning. Yrkesverksamhetens omfattning kommer därigenom att för kvinnorna fördela sig efter en starkt differentierad skala. I ena änden av skalan ersätter hemarbetet från och med giftermålet och under resten av livet helt arbete utom hemmet. I den andra änden återfinns de kvinnor, som tar förvärvsarbete omedelbart efter avslutad skol- och yrkesutbildning och därefter kvarstår i arbetslivet till pensionsåldern.

Kvinnornas personliga anpassning till förvärvsarbete och arbetsmarknad försvåras av att många unga flickor inte på förhand har någon uppfattning om i vilken utsträckning de under sitt liv kommer att ägna sig åt hem- respektive yrkesarbete. I den mån de i sin framtidsplanering tar med också en sådan bedömning, saknar de ofta möjlighet att bilda sig en realistisk uppfattning om hur deras framtida engagemang på arbetsmarknaden kommer att bli. Också om deras framtidsplaner i stora drag är verklighetsbetonade, så kommer ett betydande antal kvinnor att ställas inför radikala förändringar i sin situation, förändringar som de inte förutsett och inte är beredda för (änkor, frånskilda, hustrur till män med nedsatt arbetsförmåga m. fl.). Det är därför önskvärt med en allmän, väsentligt högre beredskap hos de enskilda kvinnorna för en sådan omställning. Även om deras ställning i en sådan situation generellt sett håller på att underlättas (framför allt genom bättre grund- och yrkesutbildning) och ytterligare kan förbättras, kommer det alltid att återstå ett behov av stöd från samhällets sida med syfte att för den enskilda kvinnan underlätta den ofta genomgripande omställning, som kan erfordras.

Minst relevans har dessa problem för de kvinnor, som målmedvetet planerat för och sedan genomfört en obruten yrkesverksamhet, och för dem, som endast under kort tid i ungdomen är yrkesverksamma och varken behöver eller önskar återuppta yrkesarbete senare i livet. Ett stort antal kvinnor ställs emellertid i dag inför nödvändigheten att finna en lösning på problem i relation till yrkeslivet, som saknar direkt motsvarighet hos den manliga arbetskraften. Redan av denna anledning är det motiverat att behandla frågor, som sammanhänger med kvinnlig yrkesverksamhet, i ett särskilt avsnitt av utredningen, även om diskussionen i en rad delfrågor kan göras mycket summarisk med hänvisning till vad som redan har behandlats med giltighet för hela arbetskraften.

Det förtjänar emellertid i detta sammanhang att understrykas, att flera tendenser i den pågående samhällsutveck-

lingen verkar i sådan riktning, att de speciella problem som i dag möter många kvinnor i deras förhållande till arbetslivet successivt begränsas. De stora grupper kvinnor, för vilka de i föreliggande kapitel behandlade problemen redan saknar relevans, kommer att växa bl. a. på grund av den fortskridande urbaniseringen, de förbättrade möjligheterna till yrkesutbildning och ett ökat utnyttjande av de utbildningsresurser, som står till buds. Också ATP-systemet torde komma att få effekt på kvinnornas yrkesverksamhet genom att pensionssystemet uppmuntrar till ett varaktigare engagemang på arbetsmarknaden som kvalifikationsgrund för tilläggspension.

Till de anförda skälen för att särskilt diskutera kvinnorna och arbetsmarknaden kommer den centrala plats, som kvinnorna utanför arbetskraften intar i diskussionen om de framtida arbetskraftstillgångarna. Den utveckling av yrkesverksamhetsgraden bland de gifta kvinnorna, som man i långtidsutredningen kalkylerat med och som kommit till ännu starkare uttryck i senare prognoser (jfr sid. 304), kan inte betraktas som en automatisk fortsättning på den hittillsvarande utvecklingen. Den är till stor del beroende av att särskilda åtgärder vidtas från samhällets och näringslivets sida för att möjliggöra de gifta kvinnornas insatser på arbetsmarknaden. Dessa beräkningars karaktär av målsättning snarare än prognos är uppenbar, och långtidsutredningen anger också i korthet några av de medel, som måste tillgripas, om utvecklingen skall bli den beskrivna. Det finns alltså anledning att pröva, i vilken utsträckning de generella arbetsmarknadspolitiska medlen är tillämpliga och tillräckliga för denna speciella aktiveringsuppgift.

Yrkesverksamhetsgraden bland samtliga kvinnor och sysselsättningsgraden hos de kvinnor, som tillhör arbetskraften, sammanhänger med en rad skilda faktorer och kan påverkas genom åtgärder av många olika slag. Av sådana tänkbara åtgärder faller endast en del inom området för arbetsmarknadsutredningens uppdrag, medan andra väsentligen tillhör områden som nyligen behandlats eller befinner sig under utredning i andra sammanhang. Så har exempelvis frågor, som rör familjebeskattningen, barnbidrag kontra barnavdrag, förvärvsavdrag för gifta kvinnor och ensamförsörjare m. m., utretts av allmänna skatteberedningen. Socialpolitiska kommittén behandlar frågor, som sammanhänger med barnfamiljernas och de ensamma mödrarnas allmänna levnadsvillkor och principerna för de sociala bidragen, medan familjeberedningen sysslar med frågor, som gäller samhällets service för barnfamiljerna. På arbetsmarknadsutredningen ankommer det i första hand att behandla verkningarna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på kvinnornas yrkesverksamhet och sysselsättningsförhållanden, effektiviteten hos de generella arbetsmarknadspolitiska medlen när det gäller att lösa de särskilda problem, som kvinnorna kan möta på arbetsmarknaden, och frågan huruvida särskilda åtgärder av arbetsmarknadspolitisk art erfordras för att nå en åsyftad verkan. En behandling av dessa frågor kräver att en precisering görs av den arbetsmarknadspolitiska målsättningens innebörd när det gäller kvinnor i och utanför arbetskraften.

Behovet av en närmare bestämning av vad man vill uppnå med åtgärder av arbetsmarknadspolitisk art gäller inte i samma grad för alla grupper av kvinnor. För en diskussion om syftet med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, liksom för en följande probleminvente-

ring, synes en indelning som utgår ifrån aktuell arbetskraftstillhörighet mest användbar, bland annat därför att mycket av den information, som står till förfogande, uttrycks i sådana termer.

Den indelning, som först anmäler sig, är mellan kvinnor i arbetskraften och kvinnor utanför arbetskraften.[1] Av de kvinnor, som vid ett bestämt undersökningstillfälle befinner sig i arbetskraften, är vissa starkt bundna till arbetsmarknaden i den meningen, att de är kontinuerligt sysselsatta och har normal arbetstid. Många har emellertid tillfälliga anställningar, och många har också mycket kort arbetstid — enligt arbetskraftsundersökningarnas definition ner till en timme per vecka. Detta gäller dem, som redovisas som sysselsatta. Av de ej sysselsatta (arbetslösa) är vissa arbetslösa i den snävare mening, som mäts med arbetsförmedlingens arbetslöshetsräkning, medan ett betydande antal karakteriseras som ej sysselsatta arbetssökande utan att vara anmälda vid arbetsförmedling. Dessa senare torde i högre grad vara villkorligt arbetssökande än de vid arbetsförmedlingen registrerade. Av kvinnorna utanför arbetskraften är återigen vissa sysselsatta eller arbetssökande under annan tid av året än den som undersökningsperioden avser. Andra är mer eller mindre benägna att söka arbete utan att likväl ha uppträtt som arbetssökande, medan slutligen andra helt saknar planer på att någonsin återgå till arbetsmarknaden. Av denna senaste gruppen kommer ett antal att revidera sin inställning till yrkesverksamhet på grund av ändrade personliga förhållanden etc. och övergå till någon av de övriga grupperna (benägna att söka arbete, tillfälligt eller villkorligt arbetssökande o. s. v.). Inom grupperna kvinnor i arbetskraften och kvinnor utanför arbetskraften döljer sig sålunda betydande olikheter i tillhörighet till arbetsmarknaden och inställning till yrkesverksamhet.

Det är givetvis inte möjligt att i en schematisk uppdelning göra alla nyanser i kvinnornas sysselsättningsstatus rättvisa. Följande indelning kan emellertid tjäna som en utgångspunkt för de frågeställningar, som fortsättningsvis kommer att aktualiseras:

1 Kvinnor *i arbetskraften* (större delen av året och med minst halv normal arbetstid).
   a) Sysselsatta
   b) Arbetslösa
2 Kvinnor som utgör *marginell arbetskraft.*
   a) Sysselsatta i tillfälligt arbete eller med kortare arbetstid än halv normal arbetsdag.
   b) Villkorligt arbetssökande.
3 Kvinnor *utanför arbetskraften.*
   a) Benägna att söka arbete men ej arbetssökande.
   b) Utan avsikt att söka arbete.

Av de kvinnor, som ingår i grupp 2, marginell arbetskraft, faller vid en bestämd arbetskraftsundersökning några inom huvudgruppen »i arbetskraften» (sysselsatta eller arbetslösa). Andra redovisas som »ej i arbetskraften», beroende på att undersökningsperioden infaller under en tid av året, då de ej har arbete eller är aktivt arbetssökande. Indelningen avser således att täcka en längre tidsperiod och inte att utgöra en direkt motsvarighet till arbetskraftsundersökningarnas bild av arbetskraftstillhörigheten under en bestämd vecka.

Det är uppenbart, att det i första hand är beträffande kvinnorna i grupperna 2 a), 2 b) och 3 a) som frågan kan ställas beträffande innebörden av den arbetsmarknadspolitiska målsättningen. Om flertalet av dessa kvinnor

[1] Enligt arbetskraftsundersökningarnas definitioner.

gäller vidare, att de har ett av dem själva mer eller mindre accepterat alternativ — hemarbete — till att huvudsakligen vara yrkesverksamma. (Givetvis har också många kvinnor i grupp 1 ett sådant alternativ, men dessa har valt yrkesverksamhet och beträffande grupp 1 a) också kunnat realisera detta val.)

Hur kan syftet med tänkbara arbetsmarknadspolitiska åtgärder formuleras, när det är fråga om en grupp kvinnor, som i princip har möjlighet att välja mellan två huvudalternativ — yrkesarbete och hemarbete? Önskemålen för kvinnornas del har ofta uttryckts i sådana termer som »frihet att välja mellan förvärvsarbete och hemarbete». I en sådan formulering finns utrymme för önskade förändringar i båda riktningarna — både för förvärvsarbetande kvinnor, som skulle vilja ha möjlighet att göra ett längre eller kortare uppehåll i sitt förvärvsarbete, och för hemarbetande kvinnor, som vill övergå till yrkesarbete. Att skapa möjligheter för de kvinnor, som så önskar, att för en tid avstå från förvärvsarbete är snarast en social- eller familjepolitisk uppgift. Indirekt kan givetvis en arbetsmarknadspolitik, som är inriktad bl. a. på att underlätta återgången till arbetsmarknaden efter en tids bortavaro, sägas utgöra en trygghetsfaktor också vid den tidpunkt, då kvinnan beslutar sig för att uteslutande ägna sig åt hemarbete. Direkt måste emellertid de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna avse de kvinnor, som valt eller överväger att välja förvärvsarbete. *Syftet med åtgärderna kan då sägas vara att undanröja de hinder av olika slag, som kan finnas för att realisera ett sådant val av yrkesarbete, och att därigenom möjliggöra ett ökat deltagande i förvärvslivet.*

Först skall klarläggas vilka dessa hinder kan vara, och i vilken utsträckning de kan hänföras till området för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Frågan blir därefter, om de generella arbetsmarknadspolitiska medlen är ett effektivt instrument för att undanröja eller minska dessa hinder. Slutligen återstår att bedöma, om särskilda reaktiveringsåtgärder med sikte på vissa grupper av kvinnor är erforderliga, och hur dessa i så fall skall utformas.

De olikheter, som finns i yrkesverksamhet mellan kvinnor i olika situationer (med hänsyn till civilstånd, ålder, familjetyp, bosättningsort m. m.), kan ge en viss anvisning om av vilket slag de hinder är, som kvinnor kan möta, när de önskar gå ut på arbetsmarknaden. Några entydiga slutsatser kan emellertid inte dras av variationer i yrkesverksamhetsgraden, då dessa skillnader samtidigt är ett uttryck för att olika grupper kvinnor i växlande grad önskar förvärvsarbete. Också sådana olikheter är emellertid av värde att få belysta. Innan diskussionen går över till att behandla problem, som har samband med kvinnlig yrkesverksamhet, skall därför en sammanfattning ges av tillgängliga data beträffande den kvinnliga yrkesverksamhetens utveckling, en av arbetsmarknadsstyrelsens prognosinstitut utförd preliminär beräkning av förväntade förändringar i kvinnornas yrkesverksamhet samt sysselsättningsförhållandena för den kvinnliga arbetskraften.

Yrkesverksamhet och sysselsättning hos kvinnor

Mätmetoder

De viktigaste källorna till kännedom om yrkesverksamhetsgraden hos olika befolkningsgrupper är folkräkningarna, inkomststatistiken och arbetskraftsundersökningarna. Folkräkningen är en totalräkning, medan inkomststatistiken

Tablå över skillnader i olika mätmetoders avgränsning av arbetskraften

Folkräkningens »förvärvsarbetande befolkning» jämförd med

Arbetskraftsundersökningarnas »befolkning i arbetskraften»

\+ 0

— vissa partiellt yrkesverksamma (mindre än halv normal arbetstid)
vissa medhjälpande familjemedlemmar (mindre än halv normal arbetstid dock minst 15 timmar per vecka)
vissa arbetslösa (arbetssökande som tidigare ej haft arbete eller vars arbete ligger mer än fyra månader tillbaka i tiden)

Ungefärlig nettoeffekt[1] på gifta kvinnors yrkesverksamhetsgrad:

— 13—15 procentenheter

Inkomststatistikens »förvärvsarbetande inkomsttagare»

\+ medhjälpande familjemedlemmar med minst halv normal arbetstid

— vissa partiellt yrkesverksamma (mindre än halv normal arbetstid; yrkesverksamma under annan del av året än folkräkningstillfället)

Ungefärlig nettoeffekt[1] på gifta kvinnors yrkesverksamhetsgrad:

— 12 procentenheter

Arbetskraftsundersökningarnas »befolkning i arbetskraften» jämförd med

Inkomststatistikens »förvärvsarbetande inkomsttagare»

\+ medhjälpande familjemedlemmar med minst 15 timmars arbete per vecka
vissa arbetslösa (arbetssökande som tidigare ej haft arbete; arbetssökande som ej haft arbete under året)

— vissa partiellt yrkesverksamma (yrkesverksamma under annan del av året än mätveckan)

Ungefärlig nettoeffekt[1] på gifta kvinnors yrkesverksamhetsgrad:

\+ 1—2 procentenheter

[1] Effektens riktning torde ha allmän giltighet; kvantifieringen gäller endast för jämförelsetillfället (1960).

och arbetskraftsundersökningarna görs på ett urval av inkomsttagarnas respektive befolkningen i åldern 14 år och däröver. Medan folkräkningen görs med fem eller tio års mellanrum, är inkomststatistiken årlig. Arbetskraftsundersökningarna utförs sedan maj 1961 varje kvartal. Dessa mätmetoder skiljer sig sinsemellan med avseende bl. a. på observationsperiodens längd och definitioner av yrkesverksamhet eller förvärvsarbete. Olikheterna är av den arten, att de ger särskilt starka utslag på de gifta kvinnornas yrkesverksamhetsgrad. Både folkräkningen och arbetskraftsundersökningarna är i jämförelse med inkomststatistiken i vissa avseenden snävare och i andra avseenden vidare i sina bestämningar av yrkesverksamheten. Däremot inryms folk-

räkningens »förvärvsarbetande befolkning» definitionsmässigt helt i arbetsundersökningarnas begrepp »arbetskraften».

Av tablån på sid. 300 framgår i grova drag vilka grupper, som tillkommer respektive utgår vid jämförelser mellan de olika mätmetoderna. Nettoeffekten av olikheterna metoderna emellan för bedömningen av de gifta kvinnornas yrkesverksamhetsgrad kan illustreras av följande värden ur 1960 års folkräkning, som avsåg veckan 2—8 oktober, arbetskraftsundersökningen för veckan 13—19 november 1960 samt inkomststatistikens uppgifter för 1960 (taxeringsåret 1961):

1960 års folkräkning

Procentuell andel förvärvsarbetande
Gifta kvinnor, samtliga 23,9
därav 15—64 år..... 26,3

Arbetskraftsundersökningen, november 1960

Relativa arbetskraftstalet
Gifta kvinnor, samtliga..... 37,2
därav 15—64 år..... 40,8

Inkomststatistiken för 1960

Förvärvsarbetande inkomsttagare i procent av befolkningen vid årets slut
Gifta kvinnor, samtliga 36,1

Förändringar i den kvinnliga yrkesverksamheten 1930—1963

Folkräkningen (1930—1960). Under perioden 1930—1950 verkade förskjutningarna mellan ålders- och civilståndsgrupperna i sänkande riktning på totalsiffrorna för yrkesverksamhetsgraden hos samtliga kvinnor i åldern 15—64 år. Åldersgrupper med förhållandevis låg yrkesverksamhetsgrad vägde tyngre i totalsiffrorna vid periodens slut än vid dess början, och de gifta kvinnorna med deras väsentligt lägre yrkesverksamhetsgrad utgjorde en under perioden växande andel av samtliga kvinnor. Samtidigt verkade nettoinflyttningen från jordbruket och den stigande yrkesintensiteten *inom* de olika ålders- och civilståndsgrupperna i höjande riktning. Nettoeffekten härav blev att yrkesverksamhetsgraden för samtliga kvinnor sjönk under perioden 1930—1945 (huvudsakligen till följd av den ändrade civilståndsstrukturen) för att därefter stiga mellan 1945 och 1950, då den ökande yrkesintensiteten inom de olika delgrupperna (inklusive effekten av urbaniseringsprocessen) kom att överväga (tab. 14: 1). Begränsas jämförelsen till stadsnäringarna, är den registrerade ökningen av yrkesverksamheten för samtliga kvinnor mellan åren 1945 och 1950 något svagare än för kvinnor inom samtliga näringar, sannolikt på grund av att effekten av urbaniseringen minskar vid en sådan begränsning av redovisningen.

En jämförelse mellan 1950 och 1960 års folkräkningar visar att yrkesverksamheten för samtliga kvinnor i åldern 15—64 år under denna period stigit från 33,6 procent till 38,2 procent (tab. 14: 2).

Medan totalhöjningen 1945 till 1950 sammanhängde med en stigande yrkesverksamhetsgrad inom samtliga civilståndsgrupper, är det framför allt de gifta kvinnorna, som medverkat till ökningen av den totala yrkesverksamhetsgraden mellan 1950 och 1960. De faktorer, som under perioden 1930—1950 verkat i sänkande respektive höjande riktning på den totala yrkesverksamhetsgraden, torde också ha spelat in under 1950-talet. Som en ny faktor i sänkande riktning har tillkommit den stigande utbildningsfrekvensen bland de ogifta kvinnorna i de yngsta åldersgrupperna, vilken medfört en lägre yrkesverksamhetsgrad hos ogifta kvinnor i åldern 15—24 år 1960 än 1950.

Ser man närmare på förändringarna i yrkesverksamhetsgrad för de olika civilståndsgrupperna, så kan man för

Tabell 14: 1. Procentuell andel förvärvsarbetande kvinnor i åldern 15—64 år efter civilstånd, 1930—1950

	Ogifta	Gifta	Förut gifta	Samtliga
Samtliga näringar 1930	59,1	9,0	47,4	34,1
1940	61,0	10,1	43,6	32,3
1945	63,9	10,9	46,6	31,0
1950	68,1	15,6	52,3	33,6
Stadsnäringar 1930	73,6	12,6	40,6	43,9
1940	75,3	13,6	42,1	41,1
1945	76,8	14,2	46,6	38,5
1950	77,1	18,9	53,9	39,8

Källa: 1930—1945: Rudolf Meidner, Svensk arbetsmarknad vid full sysselsättning, s. 87, 89 o. 91.
1950: Folkräkningen 1950, del V o. VI.

första gången under perioden 1930—1960 notera en sänkning av yrkesverksamhetsgraden för *ogifta* kvinnor i åldern 15—64 år. Denna minskning är förhållandevis kraftig, ca 7 procentenheter. Yrkesverksamhetsgraden för *gifta* kvinnor har ökat starkast eller med 10,7 procentenheter. *Förut gifta* kvinnor uppvisar en i jämförelse med föregående femårsperiod måttlig höjning med 5 procentenheter.

Man kan med hjälp av folkräkningsuppgifter pröva antagandet, att de gifta kvinnorna under de senaste femton till tjugo åren i ökad utsträckning efter några års bortavaro återvänt till yrkesarbete, sedan barnen kommit upp i skolåldern. Vid en jämförelse mellan yrkesverksamhetsgraden för gifta kvinnor i olika åldersgrupper vid ett och samma folkräkningstillfälle finner man en svag antydan om ett sådant mönster för arbetskraftstillhörigheten vid 1945 års folkräkning och ett något starkare stöd för antagandet i folkräkningarna år 1950 och 1960. Tendensen framträder tydligast, om granskningen begränsas till stadsnäringarna. Nu är det troligt, att en eventuell utveckling mot ökad återgång till yrkesarbete i 40-årsåldern under den diskuterade perioden underskattas vid en jämförelse mellan yrkesverksamhetsgraden i olika åldersgrupper vid samma folkräkningstillfälle. Man kan räkna med att många av de faktorer, som bidragit till den allmänt högre yrkesverksamhetsgraden hos gifta kvinnor, hunnit ge starkast effekt i de lägre åldersgrupperna. Hit hör exempelvis en förändrad attityd hos gifta kvinnor till yrkesarbete, förbättrad skol- och yrkesutbildning, inriktningen av den stigande efterfrågan på kvinnlig arbetskraft och urbaniseringsprocessen. Jämför man i stället en femårsgrupp i den ena folkräkningen med närmast högre femårsgrupp i en följande folkräkning (respektive med en tio år äldre femårsgrupp, när folk-

Tabell 14: 2. Procentuell andel förvärvsarbetande kvinnor i åldern 15—64 år efter civilstånd, 1950—1960

	Ogifta	Gifta	Förut gifta	Samtliga
Samtliga näringar 1950	68,1	15,6	52,3	33,6
1960	61,3	26,3	57,4	38,2

Källa: Folkräkningarna 1950 och 1960.

räkningar skett med tio års mellanrum), korrigeras detta förhållande. De förändringar i yrkesverksamhetsgraden, som därvid framkommer, bör jämföras med den allmänna höjningen av yrkesverksamhetsgraden under perioden hos gifta kvinnor i de åldrar, som ingår i jämförelsen. En ökning av yrkesverksamhetsgraden i åldrarna kring 40 år som är större än den allmänna höjningen skulle i så fall ge belägg för att en återgång till yrkesarbete sker i 40-årsåldern. Växer denna differens vid jämförelser mellan senare folkräkningar, borde man på samma sätt kunna tala om en ökad benägenhet att återgå till yrkesarbete.

En jämförelse efter den beskrivna metoden talar för att en återgång till arbetsmarknaden i 40-årsåldern blivit vanligare bland de gifta kvinnorna. 1945 är denna tendens ännu svag, medan den framträder tydligare år 1950. Vid 1960 års folkräkning har benägenheten att återgå till arbetsmarknaden ytterligare förstärkts, samtidigt som åldern för att återuppta yrkesarbete tycks ha sjunkit något.

Kvinnors arbetskraftstillhörighet 1960—1963 enligt arbetskraftsundersökningarna. Arbetskraftsundersökningarna ger uppgifter om de förändringar, som skett i kvinnornas yrkesverksamhetsgrad sedan 1960. Undersökningarnas huvudindelning skiljer mellan arbetskraften och befolkning ej i arbetskraften. »I arbetskraften» utgör sålunda arbetskraftsundersökningarnas motsvarighet till folkräkningarnas »förvärvsarbetande», med reservation för de betydande olikheter, som föreligger i avgränsningen av respektive begrepp. Graden av befolkningens eller bestämda delgruppers arbetskraftstillhörighet anges i relativa arbetskraftstal (= procentuell andel i arbetskraften av samtliga personer i en viss kategori).

Tabell 14: 3. Relativa arbetskraftstal för kvinnor i åldern 14 år och däröver efter civilstånd, november 1960, 1961, 1962 och 1963

	Gifta	Ej gifta	Samtliga
1960	37,2	48,6	41,8
1961	38,7	49,2	42,9
1962	41,8	47,8	44,3
1963	43,6	46,8	44,9

Källa: Arbetskraftsundersökningarna nov. 1960, 1961, 1962 och 1963.

För *samtliga* kvinnor i åldern 14 år och däröver var det relativa arbetstalet vid novemberundersökningarna åren 1960—1963 41,8, 42,9, 44,3 och 44,9 (tab. 14: 3). Differensen mellan 1960 och 1963 — + 3,1 procentenheter — hänför sig helt till de *gifta* kvinnorna, vars arbetskraftstillhörighet fortgående ökat under perioden, totalt med 6,4 procentenheter. För *ej gifta* kvinnor visar det relativa arbetskraftstalet en tendens att sjunka under tiden 1960—1963.

Ser man närmare på den höjning, som skett av arbetskraftstalet för de gifta kvinnorna, visar det sig att ökningen varit störst i åldersgrupperna 45—54 och 55—66 år (8,0 respektive 8,1 procentenheter mellan 1960 och 1963). Av de 6,4 procentenheter, med vilka arbetskraftstalet totalt ökat för gifta kvinnor, svarar de medhjälpande familjemedlemmarna för 1,2 procentenheter. Fördelad efter arbetstid hänför sig 4,1 procentenheter av totalökningen på gifta kvinnor med en veckoarbetstid understigande 22 timmar, 1,1 på gifta kvinnor med 22—34 timmars arbetstid och 1,2 på heltidsarbetande (35—w timmar). Andelen heltidsarbetande företagare och anställda av samtliga gifta kvinnor har mellan åren 1960 och 1963 ökat med 1,0 procentenhet.

En jämförelse mellan å ena sidan ökningen av andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor enligt folkräkningarna

1950 och 1960 och å andra sidan ökningen av närmast motsvarande del av de gifta kvinnorna i arbetskraften (de som redovisar en arbetstid på 22 timmar eller längre) enligt novemberundersökningarna 1960 och 1963 ger inte stöd för uppfattningen, att tillväxten av andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor skulle ha skett i snabbare takt under 1960-talets första år än under perioden 1950 till 1960. Ökningen var mellan folkräkningstillfällena 9,4 procentenheter mot 2,3 procentenheter mellan arbetskraftsundersökningar under loppet av tio respektive tre år.

Prognos för arbetskraftstillgångarna 1960—1980

Arbetsmarknadsstyrelsens prognosinstitut — från den 1 juli 1964 överflyttat till statistiska centralbyrån — har framlagt en preliminär beräkning av arbetskraftstillgångarnas förändringar fram till 1980 (Information i prognosfrågor 12/1964). Till grund för denna beräkning ligger den befolkningsprognos, som statistiska centralbyrån publicerade år 1963 och som belyser befolkningsutvecklingen under den angivna prognosperioden. Arbetskraftsprognosen redovisas utförligt i kapitel 2, Utvecklingstendenser på arbetskraftsmarknaden. Här skall endast beräkningarnas resultat i fråga om de gifta kvinnornas yrkesverksamhet i korthet refereras.

Prognosens arbetskraftsberäkningar omfattar befolkningen i åldern 15—69 år med uppdelning på kön, ålder och, för kvinnornas del, civilstånd. Därvid har arbetskraftstillgångarna bestämts ur befolkningstalen med ledning av de relativa arbetskraftstalen, vilka anger den procentuella andelen i arbetskraften av samtliga personer i en viss kategori. Antaganden har därvid gjorts om de framtida förändringarna i dessa relativa arbetskraftstal. För män och ej gifta kvinnor i åldersgrupperna 25—64 år har de relativa arbetskraftstalen i huvudsak antagits oförändrade under prognosperioden. För gifta kvinnor har genom en modifierad extrapolation av utvecklingen under 1950-talet en viss som maximal betraktad ökning av de relativa arbetskraftstalen i olika åldersgrupper beräknats. Det understrykes i prognosen, att utvecklingen av de gifta kvinnornas yrkesverksamhetsgrad är beroende både av samhälleliga åtgärder av arbetsmarknadspolitisk och annan art och av arbetskraftsefterfrågans utveckling.

Under perioden 1960—1970 räknar prognosen med en ökning av de gifta kvinnornas relativa arbetskraftstal av varierande storlek i olika åldersgrupper. Störst beräknas ökningen bli i åldrarna 30—64 år (14—17 procentenheter), medan ökningen i de lägre och högre åldersgrupperna antagits komma att stanna vid 1—7 procentenheter. Under det följande decenniet, 1970—1980, skulle enligt prognosen det relativa arbetskraftstalet för gifta kvinnor under 30 år ligga oförändrat på 1970 års nivå, medan en fortsatt kraftig höjning antagits för åldersgrupperna 30—64 år och en måttlig höjning för åldrarna 65—69 år. År 1980 skulle enligt prognosen 50 procent av de gifta kvinnorna i åldern 20—29 år tillhöra arbetskraften och 60 procent av åldersgruppen 30—39 år. I åldersgruppen 40—49 år beräknas arbetskraftstillhörigheten nå sitt högsta tal, 70 procent, för att sedan sjunka till 65 procent för gifta kvinnor i åldrarna 50—59 år. 45 procent av åldersgruppen 60—64 år skulle slutligen tillhöra arbetskraften vid slutet av prognosperioden.

I absoluta tal innebär prognosen en ökning av antalet gifta kvinnor i arbetskraften med ca 280 000 under 1960-talet och med ca 155 000 under 1970-ta-

let. Under samma period skulle antalet ej gifta kvinnor i arbetskraften minska med 185 000, varför nettotillskottet kvinnor i arbetskraften enligt prognosen skulle stanna vid ca 250 000. Antalet män skulle under motsvarande period förbli praktiskt taget oförändrat.

Sysselsättningen för kvinnor i arbetskraften; uppgifter om arbetslöshet

Något tillfredsställande mått på den kvinnliga arbetslöshetens omfattning finns ej. De stora gradskillnaderna i arbetskraftstillhörighet och förvärvsbehov mellan olika kvinnor gör, att också de arbetssökande utan arbete, dvs. de arbetslösa, kommer att fördela sig på en skala från ovillkorligt arbetssökande till exklusivt villkorligt sökande. Det finns givetvis arbetsansökningar, som är begränsade av så svåruppfyllda villkor, att det är tveksamt om den sökande verkligen står till arbetsmarknadens förfogande i gängse mening. Lika ofta kan ovidkommande eller alltför stela villkor vara förknippade med erbjudanden om arbete. Att generellt ange, var den gränslinje går, där utbudet av och efterfrågan på arbetskraft rimligen bör kunna mötas med sina respektive villkor, är naturligtvis omöjligt. Därav följer också, att det inte går att i ett bestämt läge ange, vilka villkor som är realistiska och vilka som är verklighetsfrämmande vid ansökan om arbete. Här pågår en ömsesidig anpassningsprocess, som oundvikligen medför, att den kvinnliga arbetslösheten blir svår att kvantifiera.

Samma svårigheter möter, om man vill jämföra arbetslösheten bland kvinnor och män. Det arbetslöshetsmått, som närmast inbjuder till en sådan jämförelse, är *arbetskraftsundersökningarnas relativa arbetslöshetstal* (= arbetslösa i procent av arbetskraften). På samma sätt som arbetskraftsundersökningarna tillämpar ett vidsträckt arbetskraftsbegrepp, är undersökningarnas definition av arbetslösheten mycket rymlig. Man måste utgå ifrån, att arbetslöshetsbegreppet korresponderar med sysselsättningsbegreppet och således i det enskilda fallet kan innebära ett ringa utbud av arbetskraft. Bestämningen av vad som skall förstås med att söka arbete, inkluderar personer, som skulle ha sökt arbete, om de inte ansett att arbete ej stod att få inom yrket eller på orten. Det är uppenbart, att en sådan definition ger ett helt annat utrymme för starkt villkorligt arbetssökande än till exempel arbetsförmedlingens räkning av antalet arbetslösa kassamedlemmar.

Jämför man mot denna bakgrund de relativa arbetslöshetstalen för män respektive kvinnor fr. o. m. novemberundersökningen 1960 t. o. m. novemberundersökningen 1963, så finner man, att talen vid samtliga undersökningstillfällen utom november 1962 legat högre för kvinnorna än för männen. Vid flera undersökningstillfällen har kvinnorna även antalsmässigt svarat för hälften eller mer än hälften av hela arbetslösheten. Detta gäller för samtliga undersökningar under år 1961, för augustiundersökningen 1962 samt för maj-, augusti- och novemberundersökningarna 1963. I november 1962 låg det relativa arbetslöshetstalet för män på 1,7, vilket är det högsta värde, som dittills noterats. Samtidigt låg det för kvinnor på sin dittills lägsta nivå, 1,2 (motsvarande 17 000 kvinnor eller 30 procent av samtliga arbetslösa). Det högsta relativa arbetslöshetstalet för kvinnor erhölls i augusti 1961, då det uppgick till 3,1 (motsvarande 41 000 kvinnor eller 72 procent av hela arbetslösheten). Vid detta undersökningstillfälle låg den manliga arbetslösheten på sin lägsta uppmätta nivå, 0,6.

Bakom de höga relativa arbetslöshetstalen för kvinnor ligger höga värden för såväl gifta som ej gifta kvinnor. Bland de ej gifta kvinnorna är det de unga flickorna, som höjer arbetslöshetstalet. Arbetslöshetstalet för ej gifta kvinnor i åldern 19 år och däröver ligger i stort sett på samma nivå som för männen. Variationerna i arbetslöshetstalet för de gifta kvinnorna går anmärkningsvärt nog i motsatt riktning mot förändringarna i männens arbetslöshet. Vid novemberundersökningarna 1960, 1961, 1962 och 1963 var de gifta kvinnornas arbetslöshetstal 2,2, 2,4, 1,0 och 2,3 och männens 1,4, 1,3, 1,7 och 1,1. Det ringa antalet mätningar inbjuder dock till försiktighet vid tolkningen.

Det är emellertid troligt, att förändringarna i det relativa arbetslöshetstalet för gifta kvinnor måste bedömas på ett annat sätt än förändringar i andra arbetslöshetsmått. De torde delvis mäta variationer i utbudet av arbetskraft, vilket i sin tur är känsligt för styrkan hos efterfrågan på arbetskraft. Dessa variationer i utbudet synes vara större än de sysselsättningsvariationer som efterfrågeförändringarna samtidigt medför. De gifta kvinnornas relativa arbetslöshetstal får därigenom en tendens att variera med och inte mot efterfrågenivån.

Ett snävare mått på arbetslösheten ger antalet *vid arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa* (månadsstatistiken). Arbetslöshetsförsäkrade arbetslösa redovisas åtskilda från icke försäkrade. *Andelen* kvinnor av hela antalet anmälda arbetslösa har under åren 1958 till 1963 hållit sig tämligen stabil mellan 18 och 20 procent. *Antalet* vid arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa kvinnor har under motsvarande period sjunkit från 7 724 år 1958 (årsmedeltal) till 4 421 år 1963. De arbetslöshetsförsäkrade utgjorde en något större andel av de arbetslösa kvinnorna år 1963 än år 1958 (57,2 respektive 51,8 procent). Motsvarande andel var för männen år 1963 86,1 procent och år 1958 79,5 procent. Både för försäkrade och för icke försäkrade arbetslösa kvinnor har årsmedeltalet sjunkit kraftigt under perioden 1958—1963, för då försäkrade från 3 999 till 2 528 och för de icke försäkrade från 3 725 till 1 893. Kvinnornas andel av det totala antalet arbetslösa i respektive kategori har varit i stort sett oförändrad för de försäkrade (med variationer mellan 12,6 och 14,3 procent), medan den ökat för de icke försäkrade från ca 34 procent åren 1958 och 1959 till 40 procent år 1963.

Kvinnorna svarar tydligen för en lägre andel av den vid arbetsförmedlingen anmälda arbetslösheten än av den förvärvsarbetande befolkningen. Det skulle emellertid vara förhastat att därav dra den slutsatsen, att kvinnor i mindre utsträckning än män drabbas av arbetslöshet. De institutionella förhållanden, som i stor utsträckning bestämmer registreringen vid arbetsförmedlingen i samband med arbetslöshet, spelar inte samma roll för den kvinnliga som för den manliga arbetskraften. De skillnader i yrkesstruktur, organisations- och kassatillhörighet och genomsnittligt förvärvsbehov, som finns mellan män och kvinnor, gör att tillförlitligheten i arbetsförmedlingens arbetslöshetsstatistik som mätare på den faktiska arbetslösheten inte blir densamma i båda fallen. Samtliga dessa faktorer torde verka i sådan riktning, att omfattningen av den kvinnliga arbetslösheten kommer att underskattas i arbetsförmedlingens månadsstatistik över vid förmedlingen anmälda arbetslösa.

För en lägre arbetslöshetsrisk bland kvinnor än bland män talar däremot, att stora kvinnliga arbetstagargrupper återfinns på områden med ringa eller

ingen konjunkturkänslighet. Detta gäller framför allt beträffande den offentliga sektorns stora tjänstemannagrupper inom statlig och kommunal förvaltning och undervisning samt personalen inom hälso- och sjukvård. Bland de arbetargrupper, som svarar för den dominerande delen av säsongarbetslösheten, saknas kvinnorna nästan helt. Säsongarbetslösheten hos de kvinnliga kassamedlemmarna är visserligen av ungefär samma relativa omfattning som för manliga arbetslöshetsförsäkrade och följer i stort sett samma mönster, men volymmässigt spelar den inte tillnärmelsevis samma roll för den totala kvinnliga sysselsättningen.

Det är emellertid viktigt att understryka, att den arbetslöshet, som uppstår när sysselsatta personer ställs utan arbete, endast är en av yttringarna av sysselsättningssvårigheter. För kvinnorna spelar säkerligen den arbetslöshet, som blir följden av att de nyinträdande och återinträdande på arbetsmarknaden inte kan finna lämpligt arbete, en betydligt större roll. Det kan gälla unga flickor, vars inträde i arbetslivet fördröjs av otillräckliga sysselsättningsmöjligheter på eller i närheten av hemorten. Och det gäller framför allt geografiskt bundna gifta kvinnor, som inte kan erhålla arbete på den ort, där mannen har sin anställning. Sysselsättningssvårigheterna för dessa kvinnor avspeglar sig i de stora geografiska skillnaderna i de gifta kvinnornas yrkesverksamhetsgrad och kan närmast sägas vara strukturellt betingade. Det potentiella utbudet av arbetskraft från dessa kvinnor kan i olika efterfrågelägen komma att mätas med större eller mindre fullständighet (jfr vad som tidigare sagts om arbetskraftsundersökningarnas arbetslöshetstal). Svårigheterna att komma fram till en realistisk uppskattning av storleken av detta outnyttjade arbetskraftsutbud har redan diskuterats. Att det existerar och att det har en betydande omfattning är emellertid fullständigt klart. De problem, som är förknippade både med att kartlägga och med att bekämpa dessa sysselsättningssvårigheter, får inte undanskymma det faktum, att här döljs ett reellt arbetslöshetsproblem.

Probleminventering

Svårigheter för kvinnornas anpassning till de förutsättningar, som arbetsmarknaden erbjuder, kan yttra sig på en rad olika sätt. Mått, som ger vissa upplysningar om bristande anpassning mellan kvinnornas arbetskraftsutbud och arbetsmarknadens efterfrågan, är dels sysselsättningsgraden hos kvinnor i arbetskraften och andra mått på arbetslösheten, dels olikheter i yrkesverksamhetsgrad hos olika grupper kvinnor. Yrkesverksamhetstal, baserade på olika informationskällor, är emellertid som indikatorer på hinder för förvärvsarbete svårtolkade, eftersom de inte ger någon upplysning om i vilken utsträckning yrkesverksamhetsgraden svarar mot kvinnornas egna önskemål om förvärvsarbete eller ej.

Även om man kan betrakta arbetskraftsundersökningarnas liberala arbetslöshetsbegrepp som ett uttryck för förekomsten av ej realiserade önskemål om förvärvsarbete, så blir en sådan uppskattning tämligen statisk och bunden till de aktuella förutsättningarna för val mellan yrkesarbete och hemarbete. Den säger med andra ord inte hur många kvinnor, som skulle vara benägna att söka arbete under andra förutsättningar än de rådande, exempelvis bättre tillgång på olika former av service, inklusive barntillsyn, ökad anpassning av arbetsvillkoren till utbudet av arbetskraft, effektivare information

om arbetsmarknadens möjligheter att erbjuda lämpligt arbete och ökade eller mera attraktiva utbildningsmöjligheter. Det förefaller också, som om antalet arbetslösa gifta kvinnor enligt arbetskraftsundersökningarna skulle vara känsligt för läget på arbetsmarknaden på ett sätt, som ger utslag i annan riktning än vid andra mått på arbetslöshet. Det har bland annat av långtidsutredningen påpekats, att hög arbetskraftsefterfrågan ökar utbudet av arbetskraft från vissa grupper, däribland de gifta kvinnorna. Omvänt sjunker det totala utbudet från dessa gruppers sida vid en avmattning i efterfrågan, vilket verkar sänkande också på ett arbetslöshetsmått av arbetskraftsundersökningarnas art. Arbetslöshet i denna mening får därigenom en tendens att variera med och inte mot efterfrågenivån. Denna tendens förstärks i sin tur av den villkorliga karaktären hos det utbud, som den höga efterfrågan lockar fram. Dessa villkor medför, att utbudet inte absorberas så fullständigt, som efterfrågenivån i och för sig skulle göra troligt.

De siffror, som kan anföras för att belysa olika hinder för att realisera önskemål om förvärvsarbete, kan följaktligen endast tjäna som illustration till resonemangen. Någon egentlig kvantifiering av problemen ger de inte.

Inledningsvis (jfr sid. 298) har de olikheter, som kan föreligga i kvinnors arbetskraftstillhörighet, diskuterats. I samband härmed presenterades en indelning av kvinnor i och utanför arbetskraften efter sysselsättningsstatus. I anslutning till denna indelning skall de särskilda problem, som kvinnorna kan möta på arbetsmarknaden, diskuteras. Flertalet kvinnor i de olika huvudkategorierna (i arbetskraften, marginell arbetskraft, utanför arbetskraften) utgör inte något arbetsmarknadsproblem. Däremot finns i samtliga grupper exempel på kvinnor med problem, som sammanhänger med specifika drag i kvinnornas förhållande till arbetsmarknaden. Undantag kan kanske göras för gruppen 3 b) Kvinnor utan avsikt att söka arbete. Det sker emellertid en ständig överflyttning från denna grupp till andra sysselsättningskategorier. Inom denna grupp återfinns dessutom en del av de kvinnor, som de arbetsmarknadspolitiska aktiveringsåtgärderna avser att nå. Det kommer även i fortsättningen att bli anledning att understryka, att den kvinnliga arbetskraften inte generellt får betraktas som en problemgrupp. I övrigt underförstås, att diskussionen under respektive delgrupp avser de kvinnor inom en viss sysselsättningskategori, som har *speciella* arbetsmarknadsproblem.

1 a) Kvinnor i arbetskraften med sysselsättning större delen av året och med minst halv normal arbetstid. Med ledning av den intervjuundersökning, som utfördes i samband med 1960 års folkräkning, kan en uppskattning göras av andelen kvinnor med förvärvsarbete *större delen av året* och med *minst halv normal arbetstid* av samtliga kvinnor, som under en bestämd vecka tillhör arbetskraften. Av de *gifta kvinnorna* i arbetskraften motsvarar andelen helårsarbetande med minst halv normal arbetstid knappt 70 procent och av de *ej gifta kvinnorna* knappt 90 procent. Denna grupp utgör sålunda den helt dominerande delen av de ej gifta kvinnorna i arbetskraften och den övervägande delen också av de gifta kvinnorna. Antalsmässigt motsvarar den grovt räknat 500 000 av 570 000 ej gifta kvinnor i arbetskraften och ca 450 000 av 650 000 gifta kvinnor (november 1960).

För kvinnorna i denna grupp gäller i särskilt hög grad, att flertalet endera inte har några sysselsättningsproblem

eller inte har några problem av sådant slag, att det är motiverat att ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt göra någon åtskillnad mellan kvinnlig och manlig arbetskraft. Detta hindrar emellertid inte, att samtidigt ett betydande antal av dessa kvinnor har speciella svårigheter, som delvis skulle kunna undanröjas med hjälp av lämpliga tillämpningsföreskrifter för de medel, som arbetsmarknadspolitiken förfogar över.

De särskilda problem, som kvinnorna i arbetskraften möter, sammanhänger väsentligen med följande faktorer:

Kvinnornas genomsnittligt sämre yrkesutbildning

Kvinnornas (framför allt de gifta) större geografiska bundenhet

Behovet eller önskan att förena yrkesarbete med vårduppgifter

Mer eller mindre långvariga avbrott i yrkesverksamheten

Konventionellt betingad, könsbunden rekrytering för arbetsuppgifter, som kan skötas av såväl kvinnor som män.

Var för sig eller i kombination kan dessa faktorer leda till ett starkt begränsat yrkesval, okvalificerat och lågavlönat arbete eller otrygghet i anställningen. Särskilt allvarliga blir dessa konsekvenser för de kvinnor, som helt eller till stor del är hänvisade till yrkesarbete för att försörja sig själva och av dem beroende familjemedlemmar. Följden kan för dessa kvinnor bli, att de trots heltidsarbete är beroende av tillskott i form av socialhjälp för att uppnå en rimlig försörjning. För de kvinnor, som förenar yrkesarbete med vården av minderåriga barn, kan ett snävt begränsat arbetsval vidare medföra, att de tvingas acceptera ett arbete, som på grund av arbetstiden eller andra arbetsvillkor är svårare än andra att kombinera med vården och tillsynen av barn.

Allmänt kan sägas, att det finns förhållandevis fler förvärvsarbetande kvinnor än män, som inte erhåller ett rimligt utbyte av sin arbetsinsats och vars arbetskraft inte heller tillvaratas på ett rationellt sätt.

De omständigheter, som i det enskilda fallet leder till att en kvinna ser sig nödsakad att anta ett okvalificerat och dåligt betalt arbete, kan vara av skilda slag. Ensamförsörjare — ogifta eller förut gifta — torde vara överrepresenterade bland denna grupp av arbetstagare. Detsamma gäller den medelålders och äldre kvinnliga arbetskraften. Där återfinns kvinnor, som under en stor del av de arbetsföra åren varit bundna av att vårda föräldrar eller andra anhöriga och efter deras bortgång ställts inför tvånget att söka nytt arbete. De har då ofta varit illa rustade för att möta arbetsmarknadens krav. Varje lång bortavaro från eller starkt försenat inträde i arbetslivet medför en risk för att den arbetssökande kvinnan skall finna sig i en oförmånlig position som arbetssökande. Är förvärvsbehovet inte reducerat av att kvinnans grundförsörjning helt eller delvis är tryggad på annat sätt, tvingas hon att besluta sig för ett arbete med utgångspunkt från detta oförmånliga läge. Här finns uppenbarligen utrymme för omfattande anpassningsåtgärder med sikte på att förbättra hennes valmöjligheter, och detta oavsett om hon ännu är arbetslös eller redan skaffat ett arbete, som emellertid inte ger en rimlig försörjning.

1 b) Arbetslösa kvinnor, som efterfrågar arbete för större delen av året och med minst halv normal arbetstid. Det finns inget mått på hur många kvinnor, som söker arbete för större delen av året och med minst halv normal arbetstid. Det saknas också underlag för att bedöma, om de förvärvsarbetande kvinnorna generellt löper större risk än männen att bli arbetslösa. I ett

tidigare avsnitt, Sysselsättningen för kvinnor i arbetskraften, har kvinnans högre relativa arbetslöshetstal diskuterats. Det framhölls därvid, att det är tveksamt, hur den arbetslöshet, som arbetskraftsundersökningarna mäter, skall bedömas. Det är vidare tydligt, att de arbetslösa kvinnor, som redovisas i arbetskraftsundersökningarna, bara till en del efterfrågar arbete i den utsträckning, som här avses. Antalet arbetslösa kvinnor, som faktiskt efterfrågar arbete för större delen av året och med minst halv normal arbetstid, bör således vara lägre än antalet i arbetskraftsundersökningarna redovisade arbetslösa kvinnor (augusti 1961: 41 000, augusti 1962: 32 000, augusti 1963: 37 000; november 1961: 33 000, november 1962: 17 000, november 1963: 29 000). Av dessa är i sin tur ungefär hälften gifta och hälften icke gifta, de senare med stark övervikt av unga flickor.

Samma förhållanden, som leder till att många kvinnor finner sig hänvisade till okvalificerade och osäkra arbetsanställningar, medför också speciella svårigheter, när det gäller att effektivt bekämpa den kvinnliga arbetslösheten. Avsaknad av yrkeserfarenhet eller brist på yrkesutbildning kan göra den arbetslösa kvinnan svårplacerad, i synnerhet om hon är inriktad på ett arbetsområde, där tendens finns till överskott på arbetskraft. Till arbetsmarknaden återvändande kvinnor har svårt att konkurrera med bättre utbildade nyinträdande på arbetsmarknaden och med arbetssökande kvinnor med oavbruten arbetskraftstillhörighet.

Lokal bundenhet konserverar arbetslöshet för både män och kvinnor. En särskild orsak till geografisk bundenhet tillkommer emellertid för de gifta kvinnorna. Även om arbetstillfällen för kvinnor helt skulle saknas på en ort kommer flyttning i regel inte i fråga, om mannen har stadigt arbete på orten. Nedläggande av företagsenheter där kvinnor sysselsatts, i samband med koncentrationssträvanden inom näringslivet skapar problem av detta slag. Under en tid kvarstår på orten en registrerad kvinnlig arbetslöshet. Uppstår inga nya arbetstillfällen, resignerar så småningom de arbetssökande och arbetslösheten blir dold. På andra orter medför kombinationen av ensidigt manlig rekrytering och odifferentierat näringsliv en konstant dold arbetslöshet bland ortens gifta kvinnor.

Även bland de ej gifta kvinnorna finns många, som är lokalt bundna på ett sätt, som är ovanligt bland män. Ogifta döttrar, som åtagit sig vårduppgifter i föräldrahemmet blir beroende av ortens arbetstillfällen, om de kan och önskar förena vårduppgifterna med förvärvsarbete. Kvinnor med försörjningsplikt har i regel svårare än manliga familjeförsörjare att i avvaktan på familjebostad flytta i förväg till en ort, där arbetstillfällen erbjuds.

Speciella svårigheter kan möta gifta kvinnor med kvalificerad yrkesutbildning, om mannen får anställning på en ort, där det finns ringa eller ingen efterfrågan på arbetskraft inom deras yrken. Den andra sidan av detta problem är att gifta män med förvärvsarbetande hustrur i stigande utsträckning tycks tveka att anta i och för sig förmånliga arbetserbjudanden på orter, där hustrun inte kan erhålla arbete inom sitt yrke.

Den större geografiska bundenheten hos kvinnorna kan illustreras av kvinnornas andel av den interlokala förmedlingsverksamheten. Medan 38 procent av samtliga tillsatta platser år 1962 tillsattes med kvinnor, svarade kvinnorna endast för 31 procent av antalet interlokalt tillsatta platser. Mot en sådan jämförelse kan invändas, att kvinnor och män i stor utsträckning för-

medlas inom skilda yrkesområden och att inslaget av interlokal förmedling varierar starkt yrkesområdena emellan. Även *inom* flertalet arbetsområden var emellertid interlokal tillsättning mindre vanlig, när det gällde kvinnlig arbetskraft. Skillnaden i interlokal förmedlingsfrekvens mellan män och kvinnor var mindre inom vissa tjänstemannayrken än inom tillverkningsindustri och affärsverksamhet.

2 a) Kvinnor, som är sysselsatta i tillfälligt arbete eller med kortare arbetstid än halv normal arbetsdag. Av de gifta kvinnor, som under en bestämd vecka tillhörde arbetskraften, hade enligt arbetskraftsundersökningen i november 1960 ca 25 procent en arbetstid, som understeg halv normal arbetsdag. Ytterligare några procent arbetade endast under en mindre del av året. Uppskattningsvis uppgick antalet gifta kvinnor med tillfälligt arbete eller kortare arbetstid än halv normal arbetsdag i november 1960 till ca 200 000. Andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor med en arbetstid understigande 22 timmar i veckan synes därefter ha ökat relativt kraftigt. I november 1963 uppgick den till 32 procent av de gifta kvinnorna i arbetskraften.

Antalet ej gifta kvinnor är i klar minoritet inom den här behandlade gruppen. Ca 8 procent av de ej gifta kvinnorna i arbetskraften hade i november 1960 kortare arbetstid än 22 timmar i veckan. Ytterligare ett par procent torde arbeta endast mindre del av året. Antalsmässigt kan de förvärvsarbetande ej gifta kvinnorna med tillfälligt arbete eller med kortare arbetstid än halv normal arbetsdag uppskattas till ca 70 000.

Man kan anta att flertalet i denna grupp anser, att den partiella sysselsättningen väl svarar mot deras önskemål och behov. I själva verket vet man, att tillgången på deltidsarbete vida understiger efterfrågan från kvinnornas sida. Även den form av partiell sysselsättning som säsongarbetet utgör, kan i många fall motsvara kvinnornas önskemål. Sedd ur många villkorligt arbetssökande kvinnors synvinkel kan gruppen partiellt sysselsatta te sig ganska avundsvärd.

Vissa reservationer måste emellertid knytas till en sådan bedömning. Även i sådana fall, där den partiella sysselsättningen väl svarar mot arbetskraftsutbudet, kan den förvärvsarbetande kvinnan ha fått göra avkall på andra önskemål i samband med förvärvsarbetet. Hennes val har träffats under bestämda förutsättningar vad gäller exempelvis tillgång på service, inklusive barntillsyn, och möjligheter till val mellan olika arbetsområden. Nästan undantagslöst innebär det en stark begränsning av möjligheterna att välja arbete, om man i första hand måste få önskemålet om förkortad arbetstid tillgodosett. Om bättre möjligheter erbjöds att ordna tillsynen för barnen, kunde de förvärvsarbetande kvinnorna tänkas ge utrymme åt andra önskemål, exempelvis större ekonomiskt utbyte av arbetsinsatsen, mera kvalificerat arbete eller arbete inom tidigare yrke, där deltidsarbete kanske inte står att få. Om å andra sidan tillfälle till deltidsarbete erbjöds inom flera arbetsområden, än vad nu i regel är fallet, skulle de gifta kvinnorna på samma sätt få större möjligheter att låta också andra önskemål spela in.

Bland gruppen partiellt sysselsatta kvinnor finns emellertid också sådana, vars sysselsättningsgrad inte svarar mot egna önskemål eller mot förvärvsbehovet. Det kan gälla kvinnor, som saknar kvalifikationer för de fasta heltidsanställningar, som erbjuds. Det kan också gälla geografiskt bundna kvinnor på orter, där god tillgång på arbete för kvinnor endast finns under en begränsad tid

av året. Som exempel kan nämnas säsongarbete i livsmedelsindustrin, arbete i turistnäringen och extra anställningar inom varuhandeln under julhandeln. När det gäller dessa kvinnor, föreligger i realiteten undersysselsättning eller, om man så vill, partiell arbetslöshet. Här bör på samma sätt som vid annan arbetslöshet utrymme finnas för anpassningsåtgärder, som förbättrar möjligheterna att erhålla ett arbete, som ger fullständigare sysselsättning.

2 b) Villkorligt arbetssökande kvinnor. Någon klar gräns finns givetvis inte mellan gruppen villkorligt arbetssökande kvinnor och arbetslösa kvinnor (1 b). Alla arbetssökande har något villkor förknippat med sin arbetsansökan, exempelvis att den gäller anställning i yrket eller på orten. Här avses emellertid mera speciella villkor, framför allt beträffande arbetstiden, vilka förutsätter en viss anpassning av arbetstillfället till utbudet av arbetskraft. I många fall torde förvärvsbehovet vara reducerat genom att kvinnans grundförsörjning är tryggad på annat sätt. Hon har alltså möjligheter att förhålla sig avvaktande inför de arbetstillfällen, som erbjuds. Detta leder till, att det partiella arbetskraftsutbudet även vid hög efterfrågan på arbetskraft absorberas relativt långsamt. I denna riktning pekar bland annat de undersökningar om tillgång och efterfrågan på deltidsarbete, som åren 1958 och 1960 utfördes inom den offentliga arbetsförmedlingen. Trots att sålunda antalet deltidsarbetssökande vid undersökningen 1960 vida översteg antalet lediganmälda deltidsplatser, blev ca 30 procent av dessa platser icke tillsatta. Samtidigt förblev ca 60 procent av de sökande oplacerade.

För de villkorligt arbetssökande kvinnorna kan behov föreligga av åtgärder av skilda slag. Tillgången och urvalet på deltidsplatser kan förbättras genom information till arbetsgivarna om den arbetskraft, som kan erbjudas under förutsättning att arbetsvillkoren anpassas efter begränsningen i kvinnornas möjligheter att ta förvärvsarbete. Utbudet kan i vissa fall ökas, om den samhälleliga servicen förbättras på sådant sätt, att det blir lättare att förena yrkesarbete med arbetsuppgifterna i hemmet. Arbetssökande, som har små möjligheter att få anställning, därför att de både önskar reducerad arbetstid och saknar aktuella yrkeskunskaper, kan genom utbildning bli lättare att placera i deltidsarbete. Slutligen kan de sökande ges en sådan information om förhållandena på arbetsmarknaden, att de avstår från svårförenliga villkor eller reviderar sina önskemål, så att de bättre kommer att svara mot den efterfrågan på arbetskraft, som kan finnas.

3 a) Kvinnor, som är benägna att söka arbete men ej arbetssökande. Antalet gifta kvinnor utanför arbetskraften var enligt arbetskraftsundersökningen i november 1960 1 100 000. I november 1963 uppgick det till 1 040 000. Med folkräkningens snävare avgränsning av den förvärvsarbetande befolkningen var antalet ej förvärvsarbetande gifta kvinnor år 1960 1 344 000. För en uppskattning av hur många av dessa, som kan vara benägna att söka arbete, är man i stort sett hänvisad till gissningar. Inom arbetsmarknadsstyrelsens lokaliserings- och utredningsbyrå har på grundval av 1960 års folkräkning yrkesverksamhetsgraden för kvinnor i rikets A-regioner beräknats (antalet förvärvsarbetande kvinnor i procent av hela antalet kvinnor i åldern 15 år och däröver i respektive region). Därefter har beräknats, hur stort antalet förvärvsarbetande kvinnor i olika regioner skulle ha varit, om samtliga regioner haft en yrkesverksamhetsgrad motsvarande riksgenomsnittet. Differensen mellan detta antal

och det faktiska antalet förvärvsarbetande kvinnor i regionerna år 1960 har angivits. De positiva och negativa differenserna tar givetvis ut varandra för hela riket. Om man emellertid antar, att benägenheten att ta förvärvsarbete i regioner med lägre än genomsnittlig yrkesverksamhetsgrad motsvarar riksgenomsnittet för realiserad yrkesverksamhetsgrad år 1960, skulle det innebära, att en outnyttjad arbetskraftstillgång på ca 90 000 kvinnor fanns inom dessa regioner.

Skillnaden mellan grupperna villkorligt arbetssökande och benägna att söka arbete kan uttryckas på olika sätt. Gruppen benägna att söka arbete kan ha svagare motivation för yrkesarbete. Den kan också vara sämre informerad om de möjligheter, som finns att erhålla arbete eller hjälp i olika former i samband med arbetsansökan. Den kan slutligen i vissa fall vara bättre informerad än en del villkorligt arbetssökande i den meningen, att dessa kvinnor vet, att de villkor, som de skulle behöva förknippa med en arbetsansökan, inte kan uppfyllas eller att arbete inte finns att få inom yrket eller på orten.

En god information om de åtgärder, som kan komma ifråga för att hjälpa arbetslösa, ofullständigt sysselsatta eller villkorligt arbetssökande kvinnor, bör också ha en aktiveringseffekt på kvinnorna i den här behandlade gruppen. En viss spridning av information sker givetvis genom de kvinnor, som kommer i direkt kontakt med dessa åtgärder. En mer allmänt spridd information behövs naturligtvis också. Svårigheten kan ligga i att göra en sådan allmän information så konkret och innehållsrik, att den verkligen uppfattas som riktad till de kvinnor det här gäller. Detta förutsätter kanske en mera ingående kännedom om dessa kvinnors inställning till yrkesarbete och om de problem, som de uppfattar som förknippade med utträde på arbetsmarknaden.

Svårare att göra något åt är givetvis de fall, där faktisk brist på arbetstillfällen råder på den ort, där kvinnorna är bundna, vare sig det rör sig om allmänt sysselsättningssvaga områden eller orter med ensidigt näringsliv och ringa efterfrågan på kvinnlig arbetskraft.

3 b) Kvinnor utan avsikt att söka arbete. Det har redan inledningsvis sagts, att en ständig överflyttning sker från gruppen kvinnor utan avsikt att söka arbete till andra sysselsättningskategorier. Förutsättningarna för kvinnornas val kan förändras, gradvis i samband med att barnen växer upp eller plötsligt genom ändring av familjens försörjningssituation. Också denna grupp av kvinnor påverkas sannolikt av information om de åtgärder, som står till buds för att underlätta en återgång till yrkeslivet.

Bland kvinnor utanför arbetskraften finns ett stort antal med kvalificerad utbildning för yrken, där det råder stor brist på arbetskraft (sjuksköterskor, sjukgymnaster, förskollärare, lärare osv.). När det gäller dessa grupper, framstår aktioner för en mera målinriktad reaktivering som befogade. Åtgärder av sådant slag kan ges ett konkretare innehåll än allmänna aktioner med syfte att aktivera hemarbetande kvinnor utan yrkestillhörighet. Om effekt kan uppnås, innebär det att redan erhållen utbildning tillvaratas och att man minskar en arbetskraftsbrist, som på grund av otillräcklig utbildningskapacitet och utbildningens längd inte snabbt kan upphävas genom nyutbildning.

Sammanfattning. De hinder för anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, som kan föreligga inom de olika här behandlade sysselsättnings-

kategorierna, kan sammanfattas under tre rubriker.

a) Hinder hos den (presumtiva) arbetssökande:
   Bristande yrkesutbildning eller yrkeserfarenhet.
   Geografisk bundenhet.
   Speciella villkor beträffande arbetstid eller andra arbetsförhållanden.
   Otillräcklig kännedom om arbetsmarknadens krav.

b) Hinder sammanhängande med efterfrågans art eller lokalisering:
   Bristande anpassning av arbetsvillkoren till de arbetssökandes behov.
   Villkor beträffande kön eller ålder vid rekrytering av arbetskraft.
   Otillräcklig total efterfrågan på arbetskraft på orter med tillgång till kvinnlig arbetskraft.

c) Brister hos de medel, som skall underlätta anpassning mellan utbudet och efterfrågan:
   De arbetsmarknadspolitiska medlen.
   Information och personalresurser.
   Andra former av samhällelig service (exempelvis barntillsyn, kollektiva anordningar av annat slag).

De generella arbetsmarknadspolitiska medlen

De arbetsmarknadspolitiska medel, som behandlats i de föregående kapitlen, är generellt tillämpliga för all arbetskraft och alla arbetssökande. Det finns inga föreskrifter, som begränsar användandet av medlen till att endast avse endera män eller kvinnor. Detta hindrar emellertid inte, att de faktiska förhållanden, som råder på arbetsmarknaden, i förening med andra institutionella faktorer kan ha medfört, att de arbetsmarknadspolitiska medlen fått olika betydelse för män respektive kvinnor. Det är till exempel uppenbart, att anordnande av beredskapsarbete endast i obetydlig utsträckning berört kvinnliga arbetslösa. Det är vidare tydligt, att stimulansen till geografisk rörlighet haft relativt större betydelse för manlig arbetskraft än för kvinnlig. Kvinnornas andel av antalet personer i vuxenutbildning har under de senaste åren stigit kraftigt. Utbildningens innehåll och längd skiljer sig emellertid rätt avsevärt kvinnor och män emellan.

Den följande genomgången av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kommer att behandla arbetsförmedling och yrkesvägledning, ekonomiska bidrag vid flyttning, utbildning samt sysselsättningsskapande åtgärder.

Arbetsförmedling och yrkesvägledning

Förmedlingsverksamhet. Frågan om kvinnornas benägenhet att anlita arbetsförmedlingen och arbetsförmedlingens möjligheter att stå arbetssökande kvinnor till tjänst är ur flera synpunkter betydelsefull. Viktigt är givetvis att arbetsförmedlingens primära uppgift att förmedla arbete och arbetskraft fullgörs gentemot alla grupper, som kan ha intresse av att ta dessa tjänster i anspråk. Men en god kontakt mellan arbetsförmedlingen och de kvinnor, som söker sig ut på arbetsmarknaden, är också en förutsättning för att raden av övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder i full utsträckning skall kunna nå dessa kvinnor. Den till arbetsförmedlingen knutna yrkesvägledningen har viktiga uppgifter att fylla både genom att intressera kvinnliga studerande för ett vidgat utbildnings- och yrkesval och genom att underlätta den omprövning av yrkesvalet, som kan bli aktuell för den vuxna kvinnan, om hon återvänder till arbetsmarknaden efter en tids bortavaro från yrkeslivet. Förtroende för arbetsförmedlingens tjänster ger den vuxna arbetssökande en naturlig kontaktväg också till yrkesvägledningen.

Arbetsförmedlingsstatistiken utgör det

Tabell 14: 4. Kvinnornas andel av arbetsförmedlingsverksamheten, jämförd med kvinnornas andel av den förvärvsarbetande befolkningen och av arbetskraften 1950—1963

	1950	1955	1960	1961	1962	1963
Arbetssökande kvinnor i % av samtl. arbetssök.	34,3	37,2	39,5	40,8	40,4	39,6
Med kvinnor tillsatta platser i % av samtliga tillsatta platser	34,1	34,7	37,0	38,7	38,3	37,6
Förvärvsarbetande kvinnor i % av förvärvsarbetande befolkning	26,4	—	29,8	—	—	—
Kvinnor i arbetskraften i % av hela arbetskraften	—	—	35,0	35,8	36,4	37,0

Källor: Arbetsförmedlingsstatistiken.
1950 och 1960 års folkräkningar.
Arbetskraftsundersökningarna i november 1960, 1961, 1962 och 1963.

enda underlaget för att bedöma, om någon olikhet finns i mäns respektive kvinnors benägenhet att anlita arbetsförmedlingen. Uppgifter om den totala förmedlingsverksamhetens omfattning utgör emellertid ett mycket grovt mått på de tjänster, som förmedlingen tillhandahåller. Förmedlingsstatistiken måste därför tolkas med viss försiktighet.

Tabell 14: 4 visar kvinnornas procentuella andel av förmedlingens arbetssökande samt andelen med kvinnor tillsatta platser av samtliga. Till jämförelse upptar tabellen också uppgifter ur 1950 och 1960 års folkräkningar om kvinnornas andel av den förvärvsarbetande befolkningen samt ur arbetskraftsundersökningarna i november 1960, 1961, 1962 och 1963 om kvinnornas andel av arbetskraften. Kvinnornas högre andel av förmedlingsverksamheten än av den förvärvsarbetande befolkningen berättigar i och för sig inte till slutsatsen, att kvinnor skulle vara mer benägna än män att anlita arbetsförmedlingen. Förmedlingsverksamheten torde i viss utsträckning avse anställningar, som inte är av den omfattningen att arbetstagaren kommer att hänföras till den förvärvsarbetande befolkningen. Även i jämförelse med arbetskraftsundersökningarna ligger emellertid kvinnornas andel av förmedlingsverksamheten förhållandevis högt. Under perioden 1950—1963 har denna andel ökat i ungefär samma takt som kvinnornas andel av sysselsättningen. Utan närmare analys av arbetsförmedlingsstatistiken bör slutsatsen begränsas till att statistiken inte ger belägg för att kvinnor skulle vara mindre benägna än män att anlita arbetsförmedlingen vid ansökan om arbete.

De olika länen emellan förekommer stora variationer i kvinnornas andel av såväl de arbetssökande som de tillsatta platserna, beroende på olikheter i länens arbetsmarknad och därmed också i förmedlingsverksamhetens struktur (tab. 14: 5). Det som avgör, hur hög kvinnornas andel av förmedlingsverksamheten blir, är inte bara kvinnornas andel av sysselsättningen i länet. Det finns visserligen ett positivt samband mellan kvinnornas andel av den förvärvsarbetande befolkningen i respektive län och deras andel av förmedlingsverksamheten, men korrelationen är låg. Olikheterna länen emellan i kvinnornas andel av förmedlingsverksamheten torde bestämmas av en rad faktorer, varför en enstaka faktor endast kan ge ett begränsat bidrag till förklaringen av dem. Jämför man variationerna i kvinnornas andel av förmedlingsverksamheten med

Tabell 14: 5. Kvinnornas andel av förmedlingsverksamheten år 1960, länsvis

Län	Arbetssökande kv. i % av samtliga arbetssökande	Med kv. tillsatta platser i % av samtliga tillsatta platser	Län	Arbetssökande kv. i % av samtliga arbetssökande	Med kv. tillsatta platser i % av samtliga tillsatta platser
A	39,5	33,4	O	34,7	29,5
B	42,5	48,7	därav Gbg	33,1	30,4
C	44,0	50,3	P	41,1	49,7
D	41,1	36,4	R	42,5	42,2
E	44,2	44,7	S	42,6	39,8
F	45,2	49,3	T	43,1	45,8
G	41,9	47,1	U	42,6	40,3
H	37,4	35,6	W	36,9	40,2
I	38,3	39,8	X	41,0	42,6
K	39,0	45,4	Y	32,8	31,3
L	42,5	44,3	Z	34,8	38,6
M	41,6	32,7	AC	34,8	37,8
därav M-ö	42,6	30,6	BD	29,5	29,2
N	45,9	41,5	Riket	39,5	37,0

Källa: Arbetsförmedlingsstatistiken.

olikheterna i deras andel av sysselsättningen och i yrkesverksamhetsgrad, så visar det sig att yrkesverksamhetsgraden har den förhållandevis största spridningen länen emellan, följd av kvinnornas andel av den förvärvsarbetande befolkningen. Kvinnornas andel av antalet arbetssökande visar de relativt minsta variationerna, medan deras andel av antalet tillsatta platser varierar något starkare.

Stora olikheter föreligger givetvis i kvinnornas andel av platstillsättningen inom skilda arbetsområden. I stora drag ansluter sig dessa variationer till olikheter i kvinnornas andel av sysselsättningen inom respektive områden. Så tillsattes exempelvis år 1963 98 procent av platserna inom Husligt arbete och 93 procent av platserna inom Vårdarbete med kvinnor. Inom Kommersiellt arbete samt Kameralt och kontorstekniskt arbete svarade kvinnorna för 85 procent av platstillsättningen samt inom Pedagogiskt arbete för 59 procent. Endast 12 procent av de tillsatta platserna inom Tekniskt arbete besattes med kvinnor. Medan endast 14 procent av samtliga tillsatta platser inom Tillverkningsarbete besattes med kvinnor, var motsvarande andel för Textilarbete 48 procent, för Tillskärnings- och sömnadsarbete 90 procent och för Livsmedelsarbete 45 procent.

Som bakgrund till den följande diskussionen om de rörlighetsstimulerande medlens aktualitet för kvinnliga arbetssökande är det av intresse att se, hur stor omfattning den interlokala förmedlingsverksamheten har för män respektive kvinnor. År 1962 tillsattes 45 356 av totalt 542 338 med män tillsatta platser, eller 8,4 procent, genom interlokal förmedling. Andelen interlokalt tillsatta platser var samma år 6,2 procent för kvinnorna (20 683 av 336 009 tillsatta platser). Därmed svarade kvinnorna för 31,3 procent av den interlokala platstillsättningen mot 38,3 procent av den totala. De olika arbetsområdena skiljer sig starkt från varandra både med avseende på den interlokala platstillsättningens betydelse för området i dess helhet och i fråga om dess betydelse för män respektive kvinnor. Dessa olikheter kommer att disku-

Tabell 14: 6. Enskild yrkesvägledning vid yrkesvägledningsexpedition, 1963

Antal rådsökande efter kön och ålder

Ålder	Män		Kvinnor		Kvinnor i % av samtliga
	Antal	%	Antal	%	
Totalt	32 783	100,0	33 731	99,9	50,7
därav					
<20 år	17 624	53,8	20 010	59,3	53,2
20—29 år	11 240	34,3	9 491	28,1	45,8
30—39 år	2 737	8,3	2 576	7,6	48,5
40— w år	1 182	3,6	1 654	4,9	58,3

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

teras närmare i det avsnitt, som behandlar de rörlighetsstimulerande medlens roll för kvinnliga arbetssökande.

Yrkesvägledning. Arbetsförmedlingens yrkesvägledningsexpeditioner ombesörjer yrkesvägledningen i de högre skolorna, medan yrkeslärarna svarar för grundskolan. Yrkesvägledning meddelas dels i form av yrkesorienterande lektioner, dels i form av enskild yrkesvägledning i samband med yrkesvägledarnas besök på skolorna. Rådsökande har också tillfälle att erhålla enskild yrkesvägledning genom att besöka arbetsförmedlingens särskilda expeditioner för yrkesvägledning eller kontaktmännens mottagningar (tab. 14: 6). Även om ungdomar överväger också bland dessa rådsökande, har under senare år medelålders och äldre kvinnor och män i ökad utsträckning anlitat yrkesvägledningen. Inte minst gäller detta kvinnor, som har för avsikt att återuppta yrkesarbete efter en tids frånvaro från arbetsmarknaden och i den situationen önskar information om sysselsättningsalternativ och utbildningsmöjligheter. När så erfordras kan den rådsökande genom yrkevägledningens försorg beredas tillfälle att genomgå psykotekniska anlagsprov.

Expeditionsindelning. Såsom framgått av det föregående omfattar förmedlingsverksamheten inom vissa arbetsområden till övervägande delen kvinnlig arbetskraft. På motsvarande sätt förmedlas inom andra områden (exempelvis skogsbruk, träindustri och byggnadsverksamhet) nästan uteslutande manlig arbetskraft. Under tidigare skeden av den offentliga arbetsförmedlingens verksamhet har denna uppdelning på förmedling av kvinnlig arbetskraft till kvinnliga arbetsområden och manlig arbetskraft till manliga arbetsområden varit betydligt skarpare än nu. En förhållandevis större del av den totala förmedlingsverksamheten avsåg då områden med en strikt könsbunden rekrytering. Under sådana förhållanden låg det nära till hands med en uppdelning på en manlig och en kvinnlig expedition. Vid den fortsatta differentieringen av verksamheten på de större förmedlingskontoren har expeditionsindelningen i stor utsträckning skett inom denna ram, varvid ytterligare manliga respektive kvinnliga expeditioner inrättats. Vid sidan om dessa har också gemensamma expeditioner tillkommit. Som gemensamma expeditioner betecknades framför allt specialförmedlingarna lärarförmedling (sedermera tjänstemannaförmedling), ungdomsförmedling, sjömansförmedling och arbetsvårdsexpeditioner. År 1945 förekom andra gemensamma expeditioner än de nämnda endast vid huvudkontoren i Stockholm, Göteborg och Malmö. Även vid dessa huvudkontor beteckna-

des emellertid fortfarande flertalet fackexpeditioner som endera manliga eller kvinnliga.

Ännu i den utredning, som under mitten av 1940-talet företogs av Sakkunniga angående arbetsförmedlingens organisation, togs denna indelning mer eller mindre för given. 1950 års arbetsförmedlingsutredning föreslog däremot att de manliga och kvinnliga expeditionerna skulle sammanslås vid en del kontor. Motiveringen härtill var inte att uppdelningen i och för sig var olämplig utan att en sammanslagning gav möjligheter till viss personalbesparing. I redovisningen av den översyn av den allmänna arbetsförmedlingens personalorganisation, som slutfördes under våren 1961, diskuterades inte frågan om expeditionsindelningen ur den här behandlade synpunkten.

Under de senaste tio åren har uppdelningen på manliga och kvinnliga expeditioner i viss utsträckning avvecklats. I samband med anskaffande av nya lokaler eller ombyggnad av äldre lokaler planeras på många håll en ändring av expeditionsindelningen i denna riktning. Den arbetsgrupp inom arbetsmarknadsstyrelsen, som sysslar med arbetslokalernas utformning, är inställd på att den kvarstående uppdelningen undan för undan bör avskaffas. I juni månad 1963 inhämtades på utredningens begäran uppgifter från länsarbetsnämnderna om expeditionsindelningen vid samtliga arbetsförmedlingskontor. Denna inventering visar att förhållandena växlar starkt de olika länsarbetsnämnderna emellan. Olikheterna kan delvis förklaras av faktiska skillnader i förmedlingsverksamhetens art och omfattning. Personal- och lokalresurser torde i många fall spela in. I kommentaren till de lämnade uppgifterna anger några länsarbetsnämnder, att ändring av expeditionsindelningen övervägs i samband med lokalbyte. Vanligast är uppdelningen på manlig och kvinnlig expedition vid tvåmanskontoren. I vissa fall motiveras denna uppdelning med att lokalerna inte medger grupparbete.

Man kan skilja på två slag av könsuppdelade expeditioner. I ena fallet gäller det små förmedlingskontor med två expeditioner, av vilka den ena betecknas som manlig och den andra som kvinnlig. Ibland tillkommer en eller ett par gemensamma expeditioner för specialförmedlingar (exempelvis tjänstemannaförmedling, arbetsvårdsexpedition). Ovanlig är inte heller en indelning på två manliga expeditioner, av vilka den ena avser bestämda yrkesgrupper och den andra »övriga manliga yrkesgrupper», samt en kvinnlig expedition.

Vid större avdelningskontor och vid huvudkontoren är differentieringen efter yrkesgrupper så långt driven, att indelningen i manliga och kvinnliga expeditioner släpps som »grovindelning». Rester av könsindelning av expeditionerna finns emellertid vid ett stort antal huvudkontor och då i kombination med en indelning efter yrkesgrupper. Vanligast är detta inom industriarbete, men också inom affärs- och kontorsarbete finns enstaka exempel på särskilda förmedlingsenheter för manliga respektive kvinnliga sökande.

Expeditionsindelning efter kön förekom i juni 1963 sammanfattningsvis i följande utsträckning:

Ingen uppdelning: 6 länsarbetsnämnder.

Ingen uppdelning vid HK men vid vissa avdelningskontor: 7 länsarbetsnämnder.

Uppdelning endast vid HK: 3 länsarbetsnämnder.

Uppdelning vid HK och avdelningskontor: 9 länsarbetsnämnder.

Personalresurser. När den offentliga

arbetsförmedlingen genom riksdagens beslut slutgiltigt förstatligades fr. o. m. den 1 januari 1948, upptog personalplanerna för samtliga länsarbetsnämnder utom Gotlands en särskild tjänst som förste assistent (konsulent) för det kvinnliga arbetsförmedlingsområdet. I Stockholms stad fanns för motsvarande arbetsuppgifter en inspektörstjänst. Dessa tjänster hade inrättats år 1944 av arbetsmarknadskommissionen för att effektivisera förmedlingsverksamheten inom detta område. Befattningshavaren hade till uppgift »*att* skaffa sig noggrann kännedom om de arbetsmöjligheter, som inom länet finnas för kvinnlig arbetskraft och om behovet av sådan arbetskraft inom olika orter och arbetsområden, *att* lämna de befattningshavare, som handha förmedling av kvinnlig arbetskraft, erforderlig handledning i fråga om de speciella arbetsmarknadsproblem, som föreligga på detta område, samt *att* medverka till att skapa kontakt mellan den kvinnliga arbetsförmedlingen och de arbetsgivare och arbetssökande, för vilka denna arbetsförmedling är avsedd, samt dessas organisationer och andra kvinnoföreningar».[1]

Vid den översyn av arbetsförmedlingens organisation, som företogs av 1950 års arbetsförmedlingsutredning, konstaterades, att 17 förste assistenttjänster var besatta. Två län hade en gemensam konsulent och 6 av de befattningar, som fanns upptagna i 1947 års personalplaner, hade vakantsatts av Kungl. Maj:t. Utredningen hade vissa anmärkningar att rikta mot konsulenttjänsterna. De uppgifter, som åvilat befattningshavarna, hade ett klart samband med uppdelningen av arbetsförmedlingen i manliga och kvinnliga expeditioner. I vissa län låg tyngdpunkten i konsulenternas verksamhet på att övervaka och samordna arbetet på hu-

vudkontorens och avdelningskontorens kvinnliga expeditioner. När det gällde yrken, där både män och kvinnor var sysselsatta i större utsträckning, fann utredningen emellertid expeditionsuppdelning efter kön olämplig ur personalbesparingssynpunkt. Även uppdelningen av tillsynen över förmedlingsverksamheten på två befattningshavare (arbetsförmedlingsinspektören och konsulenten) fann utredningen oekonomisk. Vissa av de arbetsuppgifter, som utfördes av konsulenterna, ansåg utredningen mindre angelägna. Det väsentliga av konsulenternas uppgifter borde kunna övertas av annan kanslipersonal, varför utredningen föreslog att konsulenttjänsterna skulle indragas.

I den proposition, som år 1951 framlades för riksdagen, behandlades frågan om konsulenttjänsterna tillsammans med frågan om förste assistenttjänster för vissa samordningsfrågor (s. k. koordinatorer). Sådana tjänster fanns inrättade i 7 län. Av sammanlagt 24 tjänster för konsulent- och samordningsuppgifter föreslogs att 11 tjänster skulle avskaffas, medan 13 tjänster bibehölls för samordningsuppgifter. Koordinatorerna kom därigenom att i viss mån avlösa konsulenterna i kansliorganisationen vid länsarbetsnämnderna.

För närvarande finns inga tjänster inom arbetsförmedlingsorganisationen speciellt avsedda för arbetsuppgifter rörande kvinnlig arbetskraft. Endast indirekt, via en expeditionsindelning på manliga respektive kvinnliga expeditioner, blir en del av fältorganisationens personal avdelad för uppgifter inom vad som kallats det kvinnliga arbetsförmedlingsområdet.

Överväganden och förslag. Det finns ingen anledning att här överväga samtliga de arbetsuppgifter, som arbetsför-

[1] »Den offentliga arbetsförmedlingens framtida organisation» (SOU 1947: 51).

medlingen skall svara för i förhållande till de kvinnliga arbetssökandena. I de flesta avseenden är förmedlingens åligganden identiska, vare sig det är fråga om manliga eller kvinnliga sökanden. *De särskilda synpunkter, som förtjänar att understrykas i detta sammanhang, gäller i första hand den roll, som förmedlingen kan fylla för att motverka dels könsbunden rekrytering till vissa arbetsområden, dels ett alltför snävt inriktat arbetsval från kvinnliga sökandes sida. En annan uppgift, som direkt sammanhänger med förmedlingsarbetet, är att medverka till en bättre anpassning av arbetsvillkoren, framför allt beträffande arbetstiden, efter de arbetssökande kvinnornas möjligheter att ställa sin arbetskraft till förfogande. Slutligen måste det ankomma på arbetsförmedlingen att inom sitt verksamhetsområde uppspåra och söka aktivera icke yrkesverksamma kvinnor inom yrkesgrupper, där det råder brist på arbetskraft.*

Det motstånd mot mera omfattande förändringar, som kännetecknar rekryteringsmönstret på många arbetsområden, återfinns både på arbetsgivar- och arbetstagarsidan. Personalanställare är obenägna att pröva kvinnor i uppgifter, där man tidigare har erfarenhet endast av män. I synnerhet gäller naturligtvis detta, om det finns möjligheter att erhålla manlig arbetskraft. På motsvarande sätt är flertalet kvinnliga arbetssökande inriktade på ett fåtal arbetsområden med övervägande kvinnlig arbetskraft. Även om det allmänt sett är angeläget att området för de kvinnliga sökandenas utbildnings- eller arbetsval utvidgas, är detta en svår uppgift inom en arbetsmarknad med god tillgång på arbete inom kontor, handel och vårdområdet. Skall arbetsförmedlingen med större framgång kunna medverka till en ändring av dessa mönster, måste särskilda förutsättningar föreligga, som gynnar sådana ansträngningar. Dit hör en hög efterfrågan på arbetskraft, tillgång på kvinnlig arbetskraft, som inte sugs upp av de traditionellt kvinnliga arbetsområdena, och lämpliga utbildningsmöjligheter för att underlätta en introduktion av kvinnor på hittills oprövade arbetsuppgifter. Det är nödvändigt att förmedlingen är uppmärksam på marknadsläget och aktivt tillvaratar de möjligheter, som det erbjuder i detta avseende.

Utredningen vill därför understryka vikten av att arbetsförmedlingen ges resurser, som medger en aktiv insats för att omskapa det rådande rekryteringsmönstret. Den uppdelning i manliga och kvinnliga förmedlingsexpeditioner, för vilken tidigare redogjorts, måste emellertid betecknas som en i hög grad passiv anpassning till rådande förhållanden på arbetsmarknaden. Man bör naturligtvis inte överdriva den negativa betydelsen av en konventionell och schematisk indelning av detta slag. Det är förståeligt, om uppdelningen tett sig ändamålsenlig vid mindre förmedlingskontor, där lokalerna kanske gjort det nödvändigt att två förmedlare arbetar med skilda arbetsmaterial. Mindre förklarlig ter sig de rester av könsindelning av expeditionerna, som förekommer vid ett stort antal huvudkontor.

Oavsett vilka praktiska överväganden, som från början lett till uppdelning av förmedlingsexpeditionerna efter kön, måste en sådan indelning i dag betecknas som förlegad. Den synes också stå i strid med de intentioner, som arbetsmarknadsstyrelsen gett uttryck åt bl. a. i det aktivitetsprogram för kvinnlig arbetskraft, som styrelsen antog i januari 1961. Frågan har inte bara principiell betydelse. Även om ett gott samarbete råder de olika expeditionerna emellan, måste det vara ett hinder för en breddning av de kvinn-

liga sökandenas arbetsval att dessa sökande i viss utsträckning hänvisas till expeditioner, vars platsmaterial omfattar uteslutande beställningar på kvinnlig arbetskraft. Förmedlarens bristande direktkontakt med annan efterfrågan på arbetskraft måste försvåra önskvärda initiativ för att pröva arbetsplaceringar av mindre traditionellt slag. Expeditionsindelningen innebär alltså en påtaglig risk för att kvinnorna skall avskärmas från en stor del av arbetsmarknaden.

Även om man kan peka på en tendens att avveckla könsindelningen av förmedlingsexpeditionerna, tycks denna avveckling inte ske i tillfredsställande takt. *Utredningen anser det därför önskvärt, att arbetsmarknadsstyrelsen vidtar åtgärder för att påskynda ett avskaffande av indelningen av förmedlingsexpeditionerna efter kön, och att den fortsatta avvecklingen noga följs av styrelsen.*

Yrkesvägledningens uppgift att vägleda den rådsökande inför yrkesvalet aktualiserar också frågan om ett bredare yrkesval från kvinnornas sida. Inte heller yrkesvägledningens möjligheter att aktivt påverka yrkesinriktningen bör emellertid överskattas. På samma sätt som utrymmet för förmedlingens handlande i viss mån begränsas av arbetsgivares och arbetssökandes föreställningar om kvinnors lämplighet för olika arbetsuppgifter, inskränks också utrymmet för yrkesvägledningens insats. När eleverna kommer till yrkesvalslärare och yrkesvägledare, är deras attityder till yrkesvalet redan grundlagda, ofta med stöd av föräldrarnas förväntningar för sönernas och döttrarnas framtid. Samtidigt har yrkesvägledarna att ta hänsyn till avnämarsidans villighet att ta emot den färdigutbildade kvinnliga arbetskraften också på arbetsområden, där man tidigare endast haft manlig arbetskraft. Likväl bör yrkesvägledningen redan med hjälp av sina resurser att ge saklig information om förhållanden och framtidsutsikter inom olika yrkesområden kunna göra en väsentlig insats. Man måste emellertid räkna med att det tar en viss tid, innan yrkesvägledningen får mera genomgripande resultat, när det gäller att minska den traditionsbundenhet och ensidighet, som präglar flickornas yrkesval.

Yrkesvägledningen har en annan viktig uppgift utöver den att väcka flickornas intresse för ett friare yrkesval. De utbildningsplaner, som redovisas, visar att flickorna på det hela taget är inställda på kortare utbildningsvägar än pojkarna. Utbildningsplaner och yrkesplaner är givetvis olika sidor av samma val. Flickornas lägre ambition beträffande utbildning är en följd av deras inriktning på yrken, för vilka det krävs ingen eller endast elementär yrkesutbildning. Även på gymnasienivå återfinns en liknande tendens hos flickorna att satsa på kortare utbildningsvägar. Det bör finnas utrymme för insatser från yrkesvägledningens sida för att höja flickornas yrkesmässiga målsättning och få dem att välja kvalificerade utbildningar inom det yrkesområde, som de är intresserade av. Yrkesutbildningens betydelse för kvinnornas ställning på arbetsmarknaden kan knappast överskattas.

Det är slutligen angeläget, att yrkesvägledningen har resurser för att ta emot de vuxna rådsökande, som behöver hjälp vid sitt yrkesval i samband med omställning eller återinträde på arbetsmarknaden. I första hand måste det vara arbetsförmedlarnas uppgift att ge den orientering och den vägledning, som de flesta som varit borta en längre tid från arbetslivet behöver. Också de, som är intresserade av att först ge-

nomgå någon form av vuxenutbildning, bör kunna få den erforderliga informationen genom att diskutera sin situation med förmedlaren. I mera svårbedömda fall måste emellertid yrkesvägledningens specialkompetens kunna anlitas. Inte minst är detta önskvärt, om det är fråga om att satsa på en längre utbildning inom ett arbetsområde, som är nytt för den sökande. I sådana fall kan en prövning av den sökandes förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen kräva medverkan av yrkesvägledningen och de resurser, som den förfogar över.

Som tidigare framhållits har intresset för att söka enskild yrkesvägledning ökat under de senaste åren, inte minst från de medelålders kvinnornas sida. Tidvis är emellertid väntetiderna vid yrkesvägledningsexpeditionerna långa. *Utredningen vill understryka vikten av att yrkesvägledningen ges sådana resurser, att den kan tillgodose det stigande behovet av yrkesvägledning också för medelålders och äldre kvinnor och män.*

Den vägledning, som förmedlaren ger en arbetssökande, som står inför valet mellan alternativa anställningserbjudanden eller utbildningsmöjligheter, ska möjliggöra en god individuell anpassning till arbetet. När det gäller gifta kvinnliga arbetssökande, behövs i många fall en anpassning av arbetet till de villkor, som den sökande knyter till sin arbetsansökan. De gäller i flertalet fall arbetstidens längd och förläggning men kan också avse avstånd mellan bostad och arbetsplats, möjlighet till ledighet under sommaren eller liknande. Villkor av detta slag ställer oundvikligen ökade anspråk på förmedlingsresurserna — anspråk som måste kunna uppfyllas, om detta arbetskraftsutbud skall kunna tillvaratas.

Önskemål om behov av reducerad arbetstid återfinns inte bara hos de gifta kvinnorna. Kortare arbetstid än 35 timmar per vecka är emellertid ojämförligt vanligast bland gifta kvinnor. Enligt arbetskraftsundersökningen i november 1963 arbetade 52,7 procent av de förvärvsarbetande gifta kvinnorna mindre än 35 timmar under mätveckan. Motsvarande andel för de ej gifta kvinnorna var 18,8 procent och för männen 7,8 procent. Mindre än 22 timmar arbetade 31,6 procent av de gifta kvinnorna, 8,9 procent av de ej gifta kvinnorna och 3,8 procent av männen.

Arbetskraftsundersökningarnas uppgifter om andelen deltidsarbetande gifta kvinnor kan fresta till slutsatsen, att de gifta kvinnorna haft relativt lätt att få anställning med begränsad arbetstid. Tillgängliga data ger emellertid bristfällig upplysning om vilka slags deltidsarbeten som redovisningen täcker. En relativt betydande del torde avse medhjälpande familjemedlemmar inom jordbruk. Då redovisningen av arbetstidens längd sker efter näringsgren, ger den endast en antydan om vilka yrken, som ger goda möjligheter till reducerad arbetstid. I november 1963 var medianarbetstiden för samtliga förvärvsarbetande gifta kvinnor 33,0 timmar. Lägre medianarbetstid redovisas inom Husligt arbete (12,3 timmar) samt Jordbruk och skogsbruk (27,8 timmar). Inom Tjänster m. m. (exkl. husligt arbete), Handel, Samfärdsel och Tillverkningsindustri låg medianarbetstiden på respektive 33,7, 34,5 35,3 och 36,0 timmar.

I redovisningen av den undersökning av tillgång och efterfrågan på deltidsarbete, som under tiden april—december 1960 utfördes inom den offentliga arbetsförmedlingen, finns uppgift om andelen deltidsplatser inom olika arbetsområden. Expeditionerna för husligt arbete, tvätt och rengöring ingick

ej i undersökningen. Vid övriga expeditioner utgjorde deltidsplatserna 2,3 procent av hela antalet lediga platser. Högst andel deltidsplatser fanns inom affärsarbete (5,0 procent), följt av kontorsarbete (4,2 procent) och industriarbete (2,3 procent). Både tillgången och efterfrågan på deltidsarbete var koncentrerade till affärs- och kontorsarbete, som svarade för 61 procent av de lediga deltidsplatserna och 69 procent av de yrkesinriktade deltidsarbetssökande.

De svårigheter, som erfarenhetsmässigt föreligger att tillgodose efterfrågan på deltidsarbete, beror inte enbart på att antalet deltidsarbetstillfällen är för lågt för att svara mot behovet. Det väsentliga problemet ligger i att tillgången på deltidsarbete är alltför litet yrkesmässigt differentierat. Med ökad yrkesutbildningsfrekvens och starkare yrkestillhörighet hos kvinnorna kommer säkerligen behovet av en för yrkeslivet representativ tillgång på deltidsanställningar att göra sig allt starkare gällande. Skall det behovet kunna tillgodoses, krävs ett aktivt ackvisitionsarbete inte bara för den enskilda arbetssökande med deltidsönskemål utan på en betydligt bredare front. Insatser av den omfattningen torde i dag inte rymmas vid sidan om det löpande förmedlingsarbetet.

Behovet av uppspårande verksamhet från förmedlingens sida gäller inte bara arbetstillfällen, som svarar mot det arbetskraftsutbud, som förmedlingen registrerar. Det ankommer också på förmedlingen att söka få kontakt med arbetskraft, som kan tillgodose den rådande efterfrågan. Inom ett flertal yrkesområden råder en kännbar brist på kvalificerad arbetskraft, samtidigt som det finns ett stort antal icke yrkesverksamma gifta kvinnor med den erforderliga utbildningen. Några exempel kan nämnas. Familjeberedningen har beräknat, att det finns närmare 3 000 icke yrkesverksamma förskollärare mot 2 100 inom yrket verksamma. Förvärvsintensiteten år 1960 bland gifta sjuksköterskor uppskattas i en av prognosinstitutet utförd undersökning till ca 37 procent, mätt i antal årsverken per 100 sjuksköterskor. 54 procent av de gifta kvinnliga socionomerna var enligt 1960 års folkräkning förvärvsarbetande. Andelen förvärvsarbetande av gifta kvinnor med examen vid filosofisk fakultet var 62 procent.

Inom ramen för arbetsmarknadsstyrelsens aktivitetsprogram för den kvinnliga arbetskraften har under de senaste åren ett värdefullt arbete nedlagts för att stimulera icke yrkesverksamma kvinnor i de nämnda utbildningsgrupperna att återgå till yrkesarbete eller ställa sig till förfogande för vikariat. Inom vårdområdet har ökade möjligheter till kontakt med yrkeskårerna skapats, sedan arbetsförmedlingen från den 1 januari 1963 övertagit förmedlingsverksamheten för legitimerade sjuksköterskor. Repetitions- eller reaktiveringskurser har anordnats för samtliga de nämnda grupperna. Omfattningen av denna verksamhet har emellertid hittills varit begränsad. Utredningen anser, att ett villkor för att en väsentlig utökning av reaktiveringsverksamheten skall komma till stånd är att det centrala planeringsarbetet kan fullföljas genom ett kontinuerligt bedrivet arbete på det lokala planet. Inte heller detta arbete är av den arten, att det kan inrymmas i det löpande förmedlingsarbetet eller medhinnas vid sidan om detta.

I samband med de här redovisade frågeställningarna har utredningen övervägt behovet av särskild personal med uppgift att ansvara för de åtgärder, som erfordras på det lokala planet. Utredningen har funnit, att läns-

arbetsnämndernas kanslier behöver förstärkas för detta ändamål. Vid diskussionen om tjänsternas utformning har utredningen först velat ta ställning till frågan om de tidigare tjänsterna som konsulenter för det kvinnliga arbetsförmedlingsområdet bör återinrättas. Utredningens överväganden har resulterat i att utredningen beslutat att inte föreslå ett återinförande av dessa tjänster. Skälen härtill har i huvudsak varit följande.

När konsulenttjänsterna tillkom, rådde alltjämt en ganska klar gränsdragning mellan det manliga och det kvinnliga förmedlingsområdet. Gemensamma expeditioner förekom — utom i de tre största städerna — endast inom specialförmedlingarna. Tjänsternas beteckning, instruktionen för befattningshavarna och de faktiska arbetsuppgifter, som dessa kom att syssla med, hängde nära samman med denna indelning, vars berättigande vid denna tidpunkt knappast ifrågasattes. Om motsvarande tjänster inrättades i dag, skulle de närmast få ett konserverande inflytande på den könsindelning av förmedlingsverksamheten, som utredningen redan tagit avstånd ifrån. Avvecklas — såsom utredningen i det föregående föreslagit — den återstående expeditionsindelningen efter kön, så bortfaller i varje fall formellt också begreppet det kvinnliga arbetsförmedlingsområdet.

Möjligheten återstår att anknyta tjänsterna till vissa förmedlingsområden med stort eller helt dominerande inslag av kvinnliga arbetssökande och tilldela befattningshavarna koordinatorsuppgifter för dessa förmedlingsområden. Ett förslag i denna riktning skulle emellertid i praktiken innebära ett fasthållande vid den organisatoriska könsindelningen av förmedlingsverksamheten och stå i strid med utredningens intentioner.

Sammanfattningsvis kan sägas, att utredningen funnit, att de åtgärder som behöver vidtagas, bl. a. för att förverkliga det antagna aktivitetsprogrammet för den kvinnliga arbetskraften, inte är av det slaget att den tjänsteman, som skall ansvara för dessa åtgärder bör ha sina arbetsuppgifter knutna till speciella expeditioner eller förmedlingsområden. I stället måste det förutsättas, att åtgärderna kan komma att kräva medverkan från hela förmedlingsorganisationens sida.

Utredningen föreslår sålunda att länsarbetsnämndernas kanslier erhåller en tjänst på inspektörsnivå (lgr 21—23) med särskild uppgift att ansvara för de åtgärder som erfordras för att bättre tillvarata de totala arbetskraftstillgångarna (inspektör för aktiveringsuppgifter). Åtgärdernas art är delvis densamma, vare sig det är fråga om icke yrkesverksamma gifta kvinnor, medelålders eller äldre arbetskraft. När arbetsmarknadsstyrelsen i januari 1961 antog aktivitetsprogram dels för den kvinnliga arbetskraften, dels för den medelålders och äldre arbetskraften, förutsågs att en samordning av åtgärderna skulle företas vid programmens genomförande. Det skall ankomma på innehavarna av de föreslagna tjänsterna att på länsplanet ansvara för denna samordning.

Den närmare utformningen av de arbetsuppgifter, som i de olika länen skulle åligga de föreslagna inspektörerna, blir delvis beroende av de förhållanden, som råder inom länets arbetsmarknad, och de möjligheter till åtgärder, som dessa öppnar. I huvudsak kan arbetsuppgifterna rubriceras som utredningsarbete, samordning, intern och extern information samt kontaktarbete. Utredningsarbetet bör bl. a. innefatta inventering av underlaget för utbildnings- och annan aktiveringsverksamhet samt undersökningar av sysselsätt-

ningstillfällen, som svarar mot det tillgängliga arbetskraftsutbudet. Häri skall också inrymmas en sådan specialfråga som tillgången på deltidsarbete inom arbetsområden, där deltidsarbete hittills inte erbjudits i någon nämnvärd omfattning. Den interna informationen skall bl. a. syfta till att göra förmedlarna uppmärksamma på de möjligheter, som kan finnas att placera arbetssökande efter ett mindre traditionsbundet rekryteringsmönster, både med avseende på kön och ålder. Informationen bör också medverka till att de arbetsmarknadspolitiska medlen fullt utnyttjas för att öka placeringsmöjligheterna för denna arbetskraft. Den externa informationen och det utåtriktade kontaktarbetet skall upplysa om de totala arbetskraftstillgångarnas art och omfattning och om de möjligheter som finns att erhålla arbetskraft, om arbetsvillkoren anpassas till dessa arbetssökandes förutsättningar att ställa sin arbetskraft till förfogande. Gentemot de arbetssökande krävs en vidgad information om möjligheter som finns att erhålla arbete, och om innehållet i de arbetsmarknadspolitiska medel, som förmedlingen förfogar över. I kontakt med enskilda arbetsgivare skall inspektören planera de konkreta åtgärder, som arbetsförmedlingen och arbetsgivaren i samarbete kan vidta för att genom utbildnings- och rekryteringsaktioner tillgodose arbetsgivarens behov av arbetskraft. Hit hör bl. a. reaktiveringsverksamhet med inriktning på icke yrkesverksamma kvinnor inom olika utbildningsgrupper.

I sitt arbete skall kansliernas inspektörer för aktiveringsuppgifter ha stöd och ledning av det centrala utrednings- och planeringsarbete, som utförs för att förverkliga de nämnda aktivitetsprogrammen. Det synes därvid önskvärt att programmen ges en återkommande översyn och revidering, så att de i sin utformning kan tjäna som aktuella handlingsprogram för den totala verksamheten. Den föreslagna förstärkningen på länsplanet bör medföra, att de berörda tjänstemännen inom arbetsmarknadsstyrelsens arbetsförmedlingsbyrå inte tas i anspråk för att genomföra konkreta aktioner på det regionala eller lokala planet utan kan ägna mera av sin tid åt den långsiktiga planeringen och åt en rådgivande verksamhet i förhållande till länsarbetsnämnderna.

Ekonomiska bidrag vid flyttning

Redogörelse. Av de medel, som arbetsförmedlingen förfogar över för att underlätta de arbetssökandes anpassning till förändringar i sysselsättningsförhållandena, synes de ekonomiska bidragen till flyttande arbetskraft ha kommit till begränsad användning för kvinnliga arbetssökande. Det har i föregående avsnitt påpekats, att den interlokala förmedlingsverksamheten spelat en mindre roll för kvinnliga arbetssökande än för manliga. Av de med män tillsatta platserna år 1962 tillsattes sålunda 8,4 procent med sökande från annan arbetsförmedling. Motsvarande andel för kvinnorna var 6,2 procent. Under föregående år har skillnaden mellan män och kvinnor i interlokal förmedlingsfrekvens varit ännu något större.

Kännedomen om andelen kvinnor bland dem som beviljats ekonomiska bidrag i samband med flyttning, är begränsad. Enligt den i kapitel 5 redovisade undersökningen beträffande personer, vilkas ansökningar om starthjälp och/eller familjebidrag avgjordes i oktober 1959 och oktober 1960, svarade kvinnor endast för 5,3 procent av antalet sökande personer och 5,5 procent av antalet beviljade ansökningar. Även om andelen därefter kan ha stigit, finns det anledning att räkna med att den

Tabell 14: 7. Procentuell fördelning efter arbetsområde av den interlokala platstillsättningen år 1962

Arbetsområde	Män		Kvinnor		Totalt	
Jord- och skogsbruk	8,1		0,9		5,8	
Industriarbete	28,6		10,2		22,7	
därav malmbrytn. o. metallind.		20,2		2,4		14,6
livsmedelsind.		1,4		1,9		1,5
textil- o. beklädnadsind.		0,8		4,4		1,9
Byggnadsverksamhet	21,2		—		14,5	
Samfärdsel	17,9		0,6		12,5	
Affärsverksamhet	0,6		5,0		2,0	
Bank- och försäkringsverksamhet	0,1		0,3		0,2	
Allmän tjänst	0,2		—		0,2	
Socialvård	0,2		0,4		0,3	
Tekniska arbetsområden	3,4		1,1		2,7	
Kontorsarbete	0,8		7,6		2,9	
Undervisning	3,7		11,4		6,1	
Hälso- och sjukvård	0,6		18,6		6,3	
Husligt arbete	—		12,4		3,9	
Genomgående yrken	2,3		1,6		2,1	
Övriga (bl. a. lagerarbete, hotell- o. restaurangarbete och praktikarb.)	12,3		30,0		17,9	
Totalt	100,0		100,1		100,1	

Källa: Arbetsförmedlingsstatistiken.

ekonomiska rörlighetsstimulansen hittills spelat en obetydlig roll vid den interlokala förmedlingen av kvinnlig arbetskraft. Material saknas, som skulle kunna ge underlag för en närmare bedömning av anledningarna härtill. Här skall endast några faktorer belysas, som kan ha bidragit till de ekonomiska bidragens ringa betydelse för den flyttande kvinnliga arbetskraften.

Arbetsförmedlingsstatistiken för år 1962 visar, att drygt 42 procent av de med kvinnor interlokalt tillsatta platserna tillhörde arbetsområdena Hälso- och sjukvård, Husligt arbete och Undervisning (tab. 14: 7). 10 procent förmedlades till Industriarbete med Textil- och beklädnadsindustri som största undergrupp. Närmare 8 procent av platserna utgjordes av Kontorsarbete och 5 procent av Affärsarbete. 30 procent redovisas i gruppen Övriga, innefattande bl. a. Hotell- och restaurangarbete, där de interlokalt tillsatta platserna till stor del kan antas bestå av säsonganställningar. Av de med män interlokalt tillsatta platserna tillhörde nära 50 procent områdena Industriarbete och Byggnadsverksamhet. Enbart på Malmbrytning och metallindustri kom drygt 20 procent av platserna. Ca 18 procent tillhörde Samfärdsel (huvudsakligen Sjöfart och stuveriarbete), medan 8,1 procent utgjordes av anställningar inom Jordbruk och skogsbruk. Det är tydligt att den interlokala förmedlingsverksamheten för kvinnor endast till ringa del gällt de arbetsområden, dit enligt efterundersökningen personer flyttat med bidrag. Ca 85 procent av de personer, som ingår i undersökningen, flyttade till anställningar inom den fasta industrin eller byggnadsverksamheten.

En relativt stor del av antalet med kvinnor interlokalt tillsatta platser tillhör tjänstemannaförmedlingens yrkesområden, inom vilka de ekonomiska bidragen vid flyttning hittills kommit till begränsad användning. Inom husligt arbete har enligt praxis arbetsgivaren

som regel betalt den anställdas resa, medan behov av starthjälp på grund av naturaförmånerna sällan aktualiserats. Möjligheter att bevilja starthjälp vid säsonganställningar av kortare beräknad varaktighet än sex månader har öppnats först fr. o. m. den 1 juli 1963. Starthjälpen kan i fortsättningen beräknas få betydelse bl. a. för den kvinnliga arbetskraft, som förmedlas till sommaranställningar inom hotell- och restaurangarbete och till livsmedelsindustrin under dess högsäsong.

Den ringa omfattningen av ekonomiska bidrag till flyttande kvinnlig arbetskraft hänger förmodligen inte bara samman med att kvinnlig arbetskraft i stor utsträckning förmedlats till andra arbetsområden än den manliga arbetskraften. Också arbetsmarknadsläget i mottagningslänet kan ha medverkat till en mera restriktiv praxis, när det gäller flyttande kvinnor. Ett av de villkor, som är gemensamma för samtliga bidragsformer, avser arbetsmarknadssituationen på den nya anställningsorten. Denna skall »av länsarbetsnämnden i mottagningslänet konstateras vara sådan att behov av arbetskraft från annan ort för ifrågavarande anställning föreligger». Det torde vara relativt få orter utanför de största städerna som har brist på kvinnliga arbetssökande, medan i stället knapphet på arbetstillfällen för lokalt bunden kvinnlig arbetskraft är ett vanligt problem.

Överväganden och förslag. De möjligheter, som de ekonomiska bidragen till flyttande arbetskraft ger, när det gäller att åstadkomma en bättre anpassning mellan tillgången på kvinnlig arbetskraft och de sysselsättningstillfällen, som arbetsmarknaden erbjuder, begränsas i viss utsträckning av den lokala bundenhet, som utmärker en del av det kvinnliga arbetskraftsutbudet. Man kan inte räkna med att de ekonomiska bidragen i nämnvärd grad skall kunna medverka till en ökad geografisk rörlighet hos gifta kvinnor, vars män har stadigvarande sysselsättning på familjens bosättningsort. De ekonomiska bidragen vid flyttning kan därför bedömas ha begränsat värde som medel att aktivera dessa arbetskraftstillgångar, oavsett hur bestämmelserna om medlens tillämpning är konstruerade. Det är medlens ändamål och inte deras utformning, som medför att de måste komma i andra hand bland de instrument, som arbetsförmedlingen förfogar över för att åstadkomma en bättre anpassning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft för denna grupp kvinnor.

När det gäller kvinnlig arbetskraft, som inte är lokalt bunden, ger emellertid arbetsförmedlingsstatistiken besked om att ett relativt stort utrymme finns för geografisk rörlighet och därmed också för att påverka dessa flyttningsrörelser på ett sådant sätt, att tillgången på arbetskraft tillvaratas så effektivt som möjligt. Det förefaller som om dessa möjligheter hittills inte helt tillvaratagits för den flyttande kvinnliga arbetskraften.

Av de bidragsformer, som inryms i det ekonomiska stödet vid flyttning, torde respenningen och starthjälpen vara de som framför allt blir aktuella. Det bör emellertid understrykas, att familjebidrag skall kunna beviljas till flyttande kvinnliga familjeförsörjare på samma grunder som till gifta män. Även om antalet fall, där familjebidrag kan bli aktuellt, är litet, kan bidraget i det enskilda fallet bli av avgörande betydelse för att möjliggöra en flyttning till en anställning, som ger stadigvarande försörjning. *Det är enligt utredningens uppfattning önskvärt, att det i tillämpningsföreskrifterna beträffande familjebidragen direkt utsäges, att bidrag*

kan beviljas i de fall, där en ensamförsörjande kvinna flyttar före den övriga familjen till anställningsorten. Även beträffande utrustningsbidraget bör det understrykas, att bidrag till dessa familjer skall prövas på samma grunder som i fråga om familjer med två vuxna.

De anvisningar om ekonomiska bidrag till nyexaminerade sökande, som utfärdades år 1962, bör få betydelse för yngre kvinnliga arbetssökande på orter, där utbildningsöverskott råder inom vissa yrkesgrupper och varifrån en utflyttning måste ske. Inte minst i norrlandslänen uppstår regelbundet lokala överskott på arbetssökande bl. a. med handelsutbildning och huslig utbildning. Det är önskvärt att dessa arbetssökande bereds anställning inom sina respektive yrken i stället för att gå kvar i hemmen eller ta tillfälliga anställningar av annat slag i avvaktan på ett arbetstillfälle på hemorten. Det bör också understrykas, att vid prövning av ansökan om starthjälp den omständigheten att fritt vivre ingår i anställningsförmånerna inte i och för sig bör utgöra skäl att avslå ansökan om bidrag.

Vad slutligen prövningen av arbetsmarknadssituationen på anställningsorten beträffar, vill utredningen framhålla följande. Med hänsyn till att flertalet orter har en viss tillgång på icke placerade, lokalt bundna kvinnliga arbetssökande, är det i och för sig förståeligt, att länsarbetsnämnderna kan komma att inta en relativt restriktiv hållning vid prövningen av bidrag till utifrån kommande kvinnlig arbetskraft. Arbetsmarknadssituationen på anställningsorten måste emellertid bedömas i förhållande till läget på utflyttningsorten. Om den totala efterfrågan på arbetskraft där är liten och placeringsmöjligheter för de kvinnor, som överväger att flytta, helt saknas, innebär en flyttning att en sådan utjämning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft, som flyttningsbidragen syftar till, kommer till stånd. Den kvinnliga arbetskraftens rörlighet är på det hela taget lägre än vad som vore önskvärt med hänsyn till behovet av en sådan utjämning. *De möjligheter som finns att placera kvinnliga arbetssökande genom interlokala förmedlingsåtgärder bör därför tillvaratas, och de ekonomiska bidragen vid flyttning bör i full utsträckning utnyttjas för att underlätta denna rörlighet.*

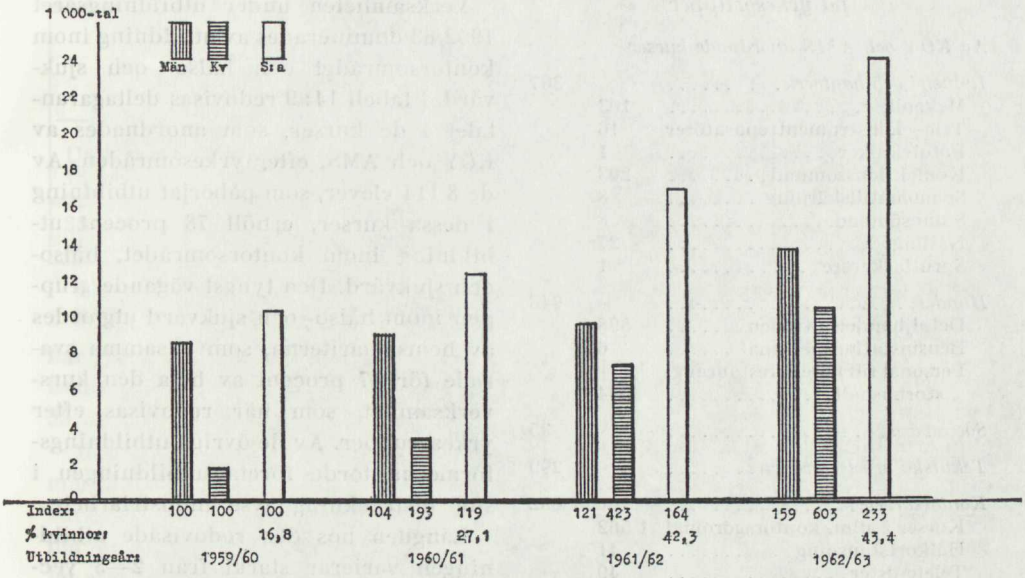
Yrkesutbildning

Redogörelse. Den aktivitet som utvecklats under de senaste åren för att förbättra placeringsmöjligheterna för kvinnliga arbetssökande och stimulera icke yrkesverksamma kvinnor att återgå till arbetsmarknaden har haft vuxenutbildningen som sitt främsta instrument. Omfattningen av utbildningsverksamheten har vuxit mycket snabbt. Antalet kvinnor som under året påbörjat utbildning sexdubblades mellan utbildningsåren 1959/60 och 1962/63 (tab. 14: 8; diagram 14: 1). Av tabellen framgår att antalet elever i kurser anordnade av länsarbetsnämnd visar den utan jämförelse starkaste ökningen (från 152 elever till 4 502). Flertalet av dessa elever har genomgått hemsamaritutbildning.

Utbildningsverksamhetens omfattning varierar starkt länen emellan. Skillnaderna i antalet kvinnliga elever torde återspegla olikheter både i fråga om rekryteringsunderlaget och i den lokala arbetsmarknadens möjligheter att ta emot arbetskraft med den utbildning, som arbetsförmedlingen kunnat hänvisa till. Det senare har betydelse i synnerhet för den omfattning som utbildningsverksamheten för lokalt bundna gifta kvinnor kan ges.

Diagram 14:1

Antal personer som påbörjat utbildning åren 1959/60, 1960/61, 1961/62 och 1962/63



Den mest omfattande vuxenutbildningen för kvinnor redovisar Stockholms stad, där 822 kvinnor befann sig i utbildning den 15 oktober 1963. Skillnaderna länen emellan gäller emellertid inte bara det antal kvinnor, som utbildas, utan också kvinnornas andel av hela antalet personer i utbildning. Den 15 oktober 1963 varierade kvinnornas andel av antalet personer i utbildning mellan 17,4 procent (Norrbottens län) och 65,6 procent (Stockholms stad). För hela riket var motsvarande andel 36,3 procent. Förutom

Tabell 14: 8. Antal kvinnor som påbörjat utbildning åren 1959/60, 1960/61, 1961/62 och 1962/63

Kurser anordnade av	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63
KÖY				
Nybörjare	249	379	424	581
Omskolning	493	988	1 710	2 805
Fortbildning	15	61	372	349
Enskilda företag				
Fortbildning	21	2	54	163
Annan utbildning	193	155	606	1 147
Ordinarie yrkesskolor	600	411	537	768
Länsarbetsnämnd	152	1 323	3 579	4 578
Summa	1 723	3 319	7 282	10 391
Index	100	193	423	603
Proc. kvinnor av samtliga som påbörjat utbildning	16,8	27,1	43,2	43,4

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

Tabell 14: 9. Antal kvinnor som påbörjat utbildning 1962/63, fördelade på yrkesgrupper

Av KÖY och AMS anordnade kurser

Industri och hantverk		367
Mekaniker	103	
Tele- el. instrumentreparatörer	16	
Fototekniker	1	
Konfektionssömnad	203	
Schablontillskärning	8	
Skinnsömnad	8	
Nåtling	27	
Sprutlackerare	1	
Handel		948
Detaljhandelsbiträden	598	
Bensinstationspersonal	6	
Personal till hotell, restaurang, storhushåll	344	
Socialvård		35
Tekniska arbetsområden		299
Kontorsarbete		1 652
Kurser i allm. kontorsgöromål	1 562	
Hålkortstansning	41	
Telefonister	49	
Hälso- och sjukvård		4 698
Reaktiv. kurs för sjuksköterskor	164	
Rep.kurs för sjukgymnaster	106	
Laboratoriepersonal	203	
Sjukvårdsassistenter	51	
Vårdbiträden	78	
Barnvårdarinnor	101	
Hemsamariter	3 842	
Sysselsättningshandledare	127	
Hörselvårdsassistenter	26	
Husligt arbete		109
Övrigt		6
Summa		8 114
Ordinarie utbildningsväsendet		768
Företagsutbildning		1 310
Annan ovan ej specificerad utbildning		199
Hela antalet kvinnor som påbörjat utbildning 1962/63		10 391

Stockholms stad redovisade i nämnd ordning Stockholms, Älvsborgs, Göteborgs och Bohus, Malmöhus, Jönköpings, Skaraborgs, Södermanlands och Örebro län hög andel kvinnor av personer i utbildning, samtliga över 40 procent. Lägst var andelen kvinnor, efter Norrbottens län, i Värmlands, Blekinge, Kopparbergs och Gotlands län, vilka alla låg under 25 procent.

Verksamheten under utbildningsåret 1962/63 dominerades av utbildning inom kontorsområdet och hälso- och sjukvård. I tabell 14: 9 redovisas deltagarantalet i de kurser, som anordnades av KÖY och AMS, efter yrkesområden. Av de 8 114 elever, som påbörjat utbildning i dessa kurser, erhöll 78 procent utbildning inom kontorsområdet, hälso- och sjukvård. Den tyngst vägande gruppen inom hälso- och sjukvård utgjordes av hemsamariterna, som ensamma svarade för 47 procent av hela den kursverksamhet, som här redovisas efter yrkesgrupper. Av de övriga utbildningsformerna torde företagsutbildningen i stor utsträckning avse industriarbete.

Längden hos den redovisade utbildningen varierar starkt från 2—3 veckors kurser inom vårdområdet (barnvårdarinnor och sysselsättningshandledare) till 2-årig utbildning för sjukvårdsassistenter. Hemsamaritutbildning omfattar i regel 7 veckor, medan de elementära kontorskurserna brukar ha en längd av 12 veckor. Ungefär samma omfattning hade detaljhandelskurserna (10—12 veckor). Genomsnittligt har de utbildningar, som kvinnor genomgått, varit betydligt kortare än männens. Medan den genomsnittliga utbildningslängden för kvinnor utbildningsåret 1962/63 kan uppskattas till ca 4 månader, torde motsvarande siffra för männen ligga på ca 7 månader.

Åldersfördelningen för de kvinnliga deltagarna i vuxenutbildningen belyser den betydelse, som utbildningen har för att underlätta ett återinträde på arbetsmarknaden. För månaderna oktober och maj föreligger fr. o. m. oktober 1960 uppgifter om personer i utbildning vid månadens mitt fördelade efter kön och ålder. Under den period, för vilken åldersuppgifter föreligger,

Tabell 14: 10. Procentuell fördelning efter ålder av antalet kvinnor och män i utbildning okt. 1960, 1961, 1962 och 1963 samt maj 1961, 1962 och 1963

Åldersgrupp	Okt. — 60		Maj — 61		Okt. — 61		Maj — 62		Okt. — 62		Maj — 63		Okt. — 63	
	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.	M.
Under 18 år.....	31,0	33,5	21,6	19,9	20,4	23,3	10,2	18,8	15,4	21,3	11,6	15,4	13,7	18,8
18—21 år.....	17,1	17,7	24,1	19,4	16,9	18,5	21,3	19,4	19,1	18,9	24,6	22,1	24,1	19,3
22—34 »	17,5	28,3	21,7	31,4	21,9	30,0	22,9	32,5	20,8	31,3	25,2	32,6	23,2	32,5
35—44 »	19,4	14,3	17,4	18,0	23,2	17,2	22,9	17,2	25,7	16,4	20,9	17,3	21,4	17,6
45 år och över.....	15,0	6,2	15,2	11,3	17,6	11,0	22,7	12,1	19,0	12,1	17,6	12,6	17,6	11,8

Anm. På grund av avkortning kan summan av individuella termer avvika från 100,0.
Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

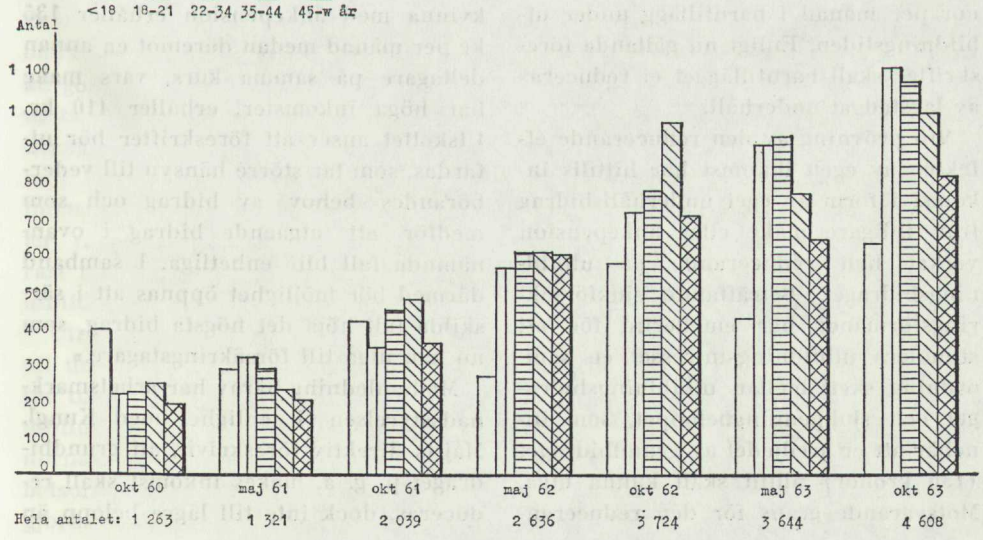
har genomgående en större andel av kvinnorna än av männen varit i åldern 35 år och äldre (tab. 14: 10).

Medan andelen 35 år och äldre av männen fr. o. m. maj 1961 visar små variationer (mellan 28—30 procent), har andelen kvinnor i denna ålder växlat starkare, mellan knappt 33 procent i maj 1961 och närmare 46 procent i maj 1962. Av diagram 14: 2, som visar antalet kvinnor i utbildning i mitten av oktober och maj månad, framgår att *antalet* kvinnor i de två högsta åldersgrupperna stigit från år till år, om jämförelse görs mellan samma månad respektive år.

Ökningen av totalantalet kvinnor i utbildning vid ett visst räkningstillfälle (mitten av månaden) är inte lika kraftig som ökningen av antalet kvinnor, som under ett år påbörjat utbildning. Detta torde bero på den förskjutning, som skett mellan nybörjarutbildningen för de yngsta kvinnorna och omskol-

Diagram 14:2

Antal kvinnor i utbildning efter ålder, 1960 – 1963



ningsverksamheten för kvinnor i de högre åldersgrupperna med deras genomsnittligt kortare utbildningstid, vilken leder till ett högre årsantal kursdeltagare i förhållande till månadssiffrorna.

Gällande bestämmelser om utbildningsförmåner för deltagare i vuxenutbildningen är desamma för kvinnor och män. Vissa bestämmelser och tillämpningsföreskrifter rörande rätt till utbildning och behovsprövning av bidrag är emellertid av speciellt intresse för kvinnliga deltagare. På några punkter, där de tidigare gällande föreskrifterna ansetts innebära nackdelar för kvinnor, har fr. o. m. den 1 juli 1963 ändring företagits.

Vid prövning av rätt till bidrag har sålunda tidigare gällt, att barntillägg och förhöjt barntillägg kunnat beviljas för barn, till vilket underhåll utgår enligt dom eller avtal, endast om och i den mån utgående underhållsbidrag understigit dåvarande maximibelopp för familjetillägg för barn, 45 kronor respektive 87 kronor per månad. Detta innebar, att en ogift eller frånskild kvinna, som exempelvis erhöll bidragsförskott för barn, kunde få högst 4 kronor per månad i barntillägg under utbildningstiden. Enligt nu gällande föreskrifter skall barntillägget ej reduceras av lagstadgat underhåll.

Vid prövning av den reducerande effekten av egen inkomst har hittills inkomst i form av eget underhållsbidrag från tidigare make eller änkepension verkat helt reducerande på utbildningsbidraget. Beträffande sjukförsäkringsförmåner har emellertid för att stimulera utbildningsintresset en samordning skett mellan utbildningsbidraget och sjukpenningbeloppet, som innebär att en tredjedel av grundbidraget (135 kronor) alltid skall kunna utgå. Motsvarande gräns för den reducerande effekten av egen inkomst har nu införts också beträffande änkepension och underhållsbidrag från frånskild make.

Slutligen ändrades föreskrifterna om reducering av utbildningsbidrag p. g. a. makes inkomst på sådant sätt, att grundbidraget på 410 kronor alltid skulle kunna utgå. Inte heller hyresbidrag för bostad på annan utbildningsort än hemorten skulle reduceras av makes inkomst.

I fråga om den reducerande effekten av makes inkomst har emellertid därefter — från den 1 juli 1964 — föreskrifterna ånyo ändrats. Riksdagen godtog sålunda följande uttalande av statsutskottet (utlåtande nr 11 år 1964):

"Enligt gällande bestämmelser skall den som åtnjuter pension, sjukpenning eller annan försäkringsersättning under vissa förutsättningar kunna erhålla utbildningsbidrag motsvarande högst en tredjedel av grundbidraget, vilket följaktligen i dessa fall reduceras från 410 till 135 kr. Enligt av arbetsmarknadsstyrelsen utfärdade föreskrifter reduceras däremot i regel inte grundbidraget på grund av makes inkomst. Följden har blivit att exempelvis en kvinna med änkepension erhåller 135 kr per månad medan däremot en annan deltagare på samma kurs, vars make har höga inkomster, erhåller 410 kr. Utskottet anser att föreskrifter bör utfärdas, som tar större hänsyn till vederbörandes behov av bidrag och som medför att utgående bidrag i ovannämnda fall blir enhetliga. I samband därmed bör möjlighet öppnas att i särskilda fall höja det högsta bidrag, som nu kan utgå till försäkringstagare.»

Med anledning härav har arbetsmarknadsstyrelsen i enlighet med Kungl. Maj:ts direktiv föreskrivit, att grundbidraget p. g. a. makes inkomst skall reduceras, dock inte till lägre belopp än

halva grundbidraget. Samtidigt beslöt styrelsen, att det s. k. stimulansbidraget till pensionstagare och jämställda, om särskilda skäl föreligger, skall kunna utgå med hälften av grundbidraget mot tidigare högst en tredjedel.

Övervägande och förslag. De senaste årens växande utbildningsverksamhet har erbjudit ett relativt rikhaltigt kursprogram för de kvinnor, som genomgått vuxenutbildning. Goda möjligheter har funnits att välja mellan olika utbildningsyrken. Den starka koncentration, som likväl skett till sådana traditionellt kvinnliga arbetsområden som kontorsområdet, detaljhandeln och vårdområdet, är ändå inte förvånande. Det har knappast funnits anledning att räkna med att utbildningsvalet skall ske nämnvärt friare än yrkesvalet bland de kvinnor, som för första gången träder ut i yrkeslivet. Den tvekan, som en hemarbetande kvinna kan känna inför att återuppta yrkesarbete efter en längre tids frånvaro från arbetsmarknaden, torde ytterligare bidra till att göra utbildningsvalet förhållandevis traditionsbundet. Många gånger sker valet också i anslutning till tidigare yrkeserfarenheter. Efterfrågan på arbetskraft inom de nämnda, dominerande utbildningsområdena har varit tillräckligt hög för att goda placeringsresultat skall ha uppnåtts. Särskilt gäller detta de större städerna, av vilka i synnerhet Stockholm haft en kännbar brist på arbetskraft inom dessa arbetsområden. När det gäller vårdområdet, skulle man här snarast ha önskat en större anslutning av utbildningsintresserade kvinnor.

Utredningen är emellertid angelägen att understryka vikten av att man fullt tar till vara de möjligheter som vuxenutbildningen ger att underlätta kvinnornas inträde på relativt oprövade arbetsområden. Erfarenheterna av hittills gjorda försök har varit goda. Det finns anledning att hoppas, att intresset för dessa utbildningar — exempelvis för maskinarbete inom metallindustri eller för tekniska arbetsområden — skall växa allt eftersom de positiva resultaten blir mera kända. Det är sannolikt realistiskt att räkna med att förutsättningarna för en mera pionjärbetonad utbildningsverksamhet är större inom områden med ett mindre differentierat näringsliv än i städer med hög efterfrågan på kvinnlig arbetskraft inom de stora avnämarområdena för kvinnlig arbetskraft.

Inom kontorsområdet, som har speciellt lätt att attrahera utbildningssökande kvinnor, finner utredningen det önskvärt att utbildningsprogrammet görs så differentierat som möjligt med utrymme för olika specialutbildningar. Den starka övervikten för elementära kontorskurser torde på längre sikt inte vara lycklig. Eleverna är här kvinnor med ingen eller ringa tidigare erfarenhet av kontorsarbete. Det är troligt att redan en måttlig dämpning av efterfrågan på kontorspersonal skulle medföra, att en 3—4 månaders utbildning visar sig otillräcklig för att göra dessa kvinnor konkurrenskraftiga som arbetssökande.

Skilda synpunkter kan läggas på frågan om utbildningens längd. De mycket korta utbildningar, som många av de kvinnliga kursdeltagarna genomgår, kan på många arbetsområden vara helt tillräckliga. I vissa fall förbereder de för arbetsuppgifter, där utbildningen tidigare helt skett på arbetsplatsen, och har därvid närmast karaktären av introduktionskurser vid övergången till yrkeslivet. Många av de utbildningssökande kvinnorna torde också tveka inför längre utbildningsalternativ, varför en allmän förlängning av kurstiderna skulle verka återhållande på rekryteringen av deltagare. Å andra sidan más-

te de korta kurstiderna och de begränsade utbildningskraven från personalanställarnas sida ses mot bakgrunden av att kvinnor inom många områden övervägande sysselsätts i okvalificerade arbetsuppgifter. Man kommer därmed in i en cirkel, som det vore angeläget att utbildningsverksamheten försökte bidra till att bryta.

Utredningen vill därför allmänt framhålla att det är önskvärt att vuxenutbildningen ger ökat utrymme åt mera kvalificerade utbildningsalternativ. Inom vissa arbetsområden — exempelvis kontorsområdet, tekniska arbetsområden, vårdområdet och restaurang och storhushåll — skulle dessa utbildningsalternativ kunna ges i form av en etappvis uppbyggd utbildning omfattande två eller flera kurser på tillsamman 1—2 år. Om sådana integrerade kursplaner skapades, borde möjlighet ges för deltagarna att göra avbrott mellan de ingående kurserna för att erhålla praktik inom arbetsområdet. Varje etapp av utbildningen bör utgöra ett avslutat helt och därmed medge att eleverna avstår från följande led av utbildningen, om de saknar intresse eller fallenhet för att fortsätta. Samtidigt skulle den i kursplanen ingående vidareutbildningen stå öppen för dem, som bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig den, utan att förnyad arbetslöshetsprövning behövde företas.

Fördelen med en på sådant sätt uppbyggd längre utbildning vore att de utbildningssökande inte behövde tveka att påbörja utbildningen på grund av dess längd, då de endast binder sig för ett första led av ungefär den längd, som nu är vanlig. Samtidigt kan det intresse för vidareutbildning, som från början finns eller som kursen kan komma att väcka, tillgodoses med bibehållande av de utbildningsförmåner, som från början beviljats. Rätten till avbrott för anställning är viktig, bl. a. därför att praktik kan vara ett krav för antagning till en senare etapp av utbildningen, om denna ges inom det ordinarie utbildningsväsendet, och även i andra fall bör vara av värde för den fortsatta utbildningen.

Förutsättning för att få utbildning med bidrag från arbetsmarknadsverket är att den sökande redan är eller förväntas bli arbetslös. Med arbetslösa jämställs i detta sammanhang hemarbetande kvinnor, som önskar återuppta förvärvsarbete och kan bedömas få svårigheter att utan föregående yrkesutbildning erhålla lämpligt arbete. För kvinnor, som står i arbete, kan i princip utbildning inte beviljas. Undantag görs emellertid för ensamställda kvinnor, som har minderåriga barn och som har anställningar som är olämpliga med hänsyn till vården och tillsynen av barnen, exempelvis på grund av obekväm arbetstid. Den omständigheten att en kvinna p. g. a. bristande yrkesutbildning varit hänvisad till ett så okvalificerat arbete, att hennes inkomst inte ger henne och eventuella beroende familjemedlemmar tillräcklig försörjning, kvalificerar i och för sig inte för utbildning.

Bristande yrkesutbildning är förhållandevis vanligare bland kvinnor än bland män. Inte minst gäller detta medelålders och äldre kvinnor, sysselsatta i yrken av typ kvinnligt grovarbete. Här återfinns bl. a. ensamställda hemmadöttrar, som upp i medelåldern vårdat föräldrar eller annan anhörig och som efter deras bortgång blivit hänvisade att ta det arbete, som de i avsaknad av utbildning och yrkeserfarenhet kunnat få. Ensamställda mödrar kan av ett tidigt äktenskap och/eller moderskap ha hindrats ifrån att skaffa sig en planerad yrkesutbildning. En moder utan yrkesutbildning, som står i den situationen

att hon helt eller delvis skall försörja minderåriga barn, har som regel en otillräcklig försörjningsförmåga. Den omständigheten, att hon tagit ett okvalificerat, lågavlönat arbete bör inte utgöra hinder för att hon genom utbildning ges bättre möjligheter att försörja sig. Det förefaller inte rimligt att hon skall vara sämre ställd i detta avseende än en hemarbetande gift kvinna, som önskar återgå till yrkesarbetet och som kan beviljas utbildning och utbildningsbidrag på förhållandevis generösa grunder. *Utredningen vill därför föreslå, att en ensamstående kvinna — med eller utan försörjningsplikt mot minderåriga barn — som p. g. a. bristande yrkeskunskap inte kan erhålla ett med hänsyn till sin försörjning lämpligt arbete skall kunna beviljas utbildning i samma utsträckning som om hon varit arbetslös.*

Utredningen finner det värdefullt att barntillägget till ensamställda mödrar numera ej reduceras. Detta är nämligen en förutsättning för att de merkostnader för barntillsyn, som kan uppstå under utbildningstiden, skall kunna täckas och först därigenom får det förhöjda barntillägget den avsedda betydelsen.

När det gäller reduktionen av utbildningsbidrag p. g. a. makes inkomst, finner utredningen att de fr. o. m. den 1 juli 1964 gällande föreskrifterna innebär en klar försämring för de gifta kvinnorna. Bestämmelserna om utbildningsbidragen bör enligt utredningens uppfattning vara så utformade, att de uppmuntrar icke yrkesverksamma kvinnor till att via utbildning återgå till arbetsmarknaden. *Starka skäl talar därför för en återgång till det tidigare tillämpade systemet, innebärande att grundbidraget på 410 kronor alltid skall kunna utgå.*

När det slutligen gäller reduktionen av utbildningsbidrag p. g. a. underhållsbidrag för frånskild make, vill utredningen ifrågasätta, om reglerna för prövningen inte borde ges en generösare utformning. I stället för den genomförda överensstämmelsen i prövningen mellan sjukpenning och underhållsbidrag, borde underhållsbidraget enligt utredningens mening jämställas med makes inkomst. *Utredningen vill därför föreslå, att också i fall, där en hemskild eller frånskild kvinna erhåller underhållsbidrag, grundbidraget skall kunna utgå oreducerat.*

Sysselsättningsskapande åtgärder

Behovet av sysselsättningsskapande åtgärder för kvinnlig arbetskraft är delvis av annan karaktär än för män. Detta sammanhänger med skillnader i arbetslöshetens art hos kvinnor och män. Den kvinnliga arbetslösheten har diskuterats i ett tidigare avsnitt (Sysselsättningen för kvinnor i arbetskraften; uppgifter om arbetslöshet).

När det gäller kvinnor, som tillhör arbetsmarknaden och som drabbas av arbetslöshet i samband med en nedgång i sysselsättningen, är problemen i allt väsentligt av samma slag som för arbetslösa män. De åtgärder, som därvid kan komma i fråga för att skapa ökad sysselsättning, är i stort sett desamma för män och kvinnor. De olika åtgärdernas relativa betydelse kommer emellertid att visa väsentliga olikheter.

Av annat slag är den arbetslöshet eller undersysselsättning, som kan föreligga för kvinnor på orter med ringa efterfrågan på kvinnlig arbetskraft. Dessa sysselsättningssvårigheter, som bl. a. avspeglar sig i de stora geografiska skillnaderna i de gifta kvinnornas yrkesverksamhetsgrad, spelar sannolikt en betydligt större roll för kvinnorna än den arbetslöshet, som uppstår vid en nedgång i sysselsättningen. De drabbar i första hand nyinträdande

och återinträdande på arbetsmarknaden. De återinträdande gifta kvinnornas lokala bundenhet bidrar till att försvåra en lösning av dessa sysselsättningsproblem.

Av de sysselsättningsskapande åtgärder, som behandlats i kapitlen 8—11, skall här beredskapsarbeten, arkivarbete och industribeställningar i korthet beröras. De i vanlig ordning bedrivna beredskapsarbetena har aldrig haft och kan inte heller väntas få någon nämnvärd betydelse för kvinnliga arbetslösa. Arbetenas art begränsar huvudsakligen deras användning till att ge sysselsättning för byggnads- och anläggningsarbetare och närstående yrkesgrupper. De särskilda beredskapsarbetena för svårplacerade kan däremot, om lämpliga arbetsobjekt kan anskaffas, ge ökade möjligheter att placera också kvinnliga arbetslösa, som kan hänföras till de grupper, som dessa arbeten är avsedda för. Hittills har dessa möjligheter endast i begränsad utsträckning utnyttjats.

Arkivarbete utgör numera en form av arbetsträning och skyddad sysselsättning och har därmed en uppgift snarlik de särskilda beredskapsarbetenas. För båda dessa slag av sysselsättning för svårplacerade har utredningen i ett tidigare avsnitt föreslagit den gemensamma beteckningen rehabiliteringsarbeten. Till skillnad från de särskilda beredskapsarbetena har arkivarbete kommit till relativt stor användning för svårplacerade arbetslösa kvinnor. Enligt den undersökning, som arbetsmarknadsstyrelsen år 1961 utförde rörande personer som den 31 december 1960 var sysselsatta i arkivarbete, var 35 procent av arkivarbetarna kvinnor (539 av 1 530). Två tredjedelar av dessa kvinnor befann sig i åldern 55 år och däröver. Medianåldern var drygt 58 år. Bland de 864 svenskfödda arkivarbetare, som lämnat uppgift om senaste anställning före arkivarbete, var 255 kvinnor. Den största gruppen av dessa — 160 kvinnor — utgjordes av tidigare kontorsanställda.

För svårplacerade arbetslösa kvinnor skulle utan tvivel en ökad differentiering och spridning av rehabiliteringsarbetena komma att få stor betydelse. Som utredningen tidigare understrukit, förutsätter en sådan utökning av arbetstillfällena en aktiv ackvisitionsverksamhet från arbetsmarknadsorganens sida samt generösare bestämmelser om statsbidrag till statskommunala arkivarbeten. Utredningen har därför föreslagit att dessa i bidragshänseende jämställs med statskommunala beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft.

Särskilda beredskapsarbeten och arkivarbete utgör former av sysselsättningsskapande åtgärder, som är individuellt inriktade på arbetslösa med svårigheter att placeras på den öppna marknaden. Behov av sådana åtgärder föreligger för enskilda arbetslösa från alla yrkesområden. Generellt är däremot arbetslöshetsrisken låg för stora grupper av kvinnliga arbetstagare, som sysselsätts inom arbetsområden med ingen eller ringa konjunkturkänslighet. Detta gäller exempelvis för den offentliga sektorns stora tjänstemannagrupper inom statlig och kommunal förvaltning och undervisning samt för personal inom hälso- och sjukvård. Störst torde arbetslöshetsrisken vara för de industrianställda kvinnorna. Den åtgärd som i första hand kommer i fråga för att vidmakthålla sysselsättningen för dessa arbetstagare vid en konjunkturnedgång är utläggande av statliga och kommunala industribeställningar. Under konjunkturavmattningen 1958—1959 gjordes arbetsmarknadspolitiskt motiverade industribeställningar för

sammanlagt 65 miljoner kronor. Mer än en tredjedel av detta belopp avsåg beställningar till textil- och konfektionsindustri, där kvinnor utgör drygt 50 respektive 65 procent av de anställda. Utredningen har i ett tidigare avsnitt föreslagit, att statliga och kommunala industribeställningar skall komma till ökad användning vid konjunkturnedgång, bl. a. genom att beställningar skall kunna läggas ut till hela branscher, som drabbas av ett mera allmänt bortfall av exportorder. Utredningen har därvid förutsatt, att sådana åtgärder kommer att minska behovet av andra sysselsättningsskapande åtgärder, t. ex. anordnande av beredskapsarbete. I detta sammanhang vill utredningen endast understryka, att varje förskjutning från beredskapsarbeten till industribeställningar samtidigt innebär att de sysselsättningsskapande åtgärderna i ökad grad kommer också arbetslöshetshotade kvinnliga arbetstagare tillgodo.

De sysselsättningssvårigheter, som föreligger för kvinnor på orter med ringa efterfrågan på kvinnlig arbetskraft, är på en gång det arbetsmarknadsproblem, som berör det största antalet kvinnor, och det som är svårast att i varje fall på kort sikt komma tillrätta med. Det är framför allt de lokalt bundna kvinnorna, som genom bristen på arbetstillfällen på dessa orter avstängs från möjligheten att välja mellan hemarbete och yrkesarbete. Flertalet lokalt bundna kvinnor är gifta, men också ogifta kvinnor kan i viss utsträckning vara bundna av åtaganden gentemot anhöriga. Den kraftiga utflyttning av kvinnlig ungdom, som ett ensidigt näringsliv på en ort kan framtvinga, innebär också nackdelar, även om den ur arbetsmarknadssynpunkt framstår som en anpassningsåtgärd.

Det gemensamma för dessa orter eller områden är att de saknar tillräckligt antal arbetstillfällen inom sådana arbetsområden, där kvinnor i första hand efterfrågas, eller m. a. o. att den spontana efterfrågan på kvinnlig arbetskraft är för liten. I många fall är också den totala efterfrågan på arbetskraft otillräcklig för att bereda varaktig försörjning för ortens befolkning. På andra orter kan efterfrågan på arbetskraft i och för sig vara tillfredsställande men ensidigt inriktad på manlig arbetskraft.

Störst är givetvis svårigheterna inom allmänt sysselsättningssvaga områden. För kvinnorna i glesbygderna måste man räkna med att ett tillräckligt antal arbetstillfällen aldrig kommer att kunna skapas. Av de ca 440 000 gifta kvinnorna i glesbebyggelse tillhörde år 1960 endast 11 procent den förvärvsarbetande befolkningen, flertalet sannolikt som medhjälpande familjemedlemmar. Endast på längre sikt, genom den fortsatta koncentrationen av befolkningen till tätorterna, kan yrkesverksamhetsgraden hos dessa kvinnor väntas stiga. Det kan erinras om att en av de starkaste faktorerna bakom den ökning av de gifta kvinnornas yrkesverksamhetsgrad, som ägt rum under de senaste decennierna, är den fortgående urbaniseringen.

På orter, där sysselsättningssvårigheterna för kvinnorna sammanhänger mindre med en allmänt låg efterfrågan på arbetskraft än med en ensidig inriktning av denna efterfrågan på manlig arbetskraft, finns det två vägar, som i samverkan kan bidra till problemens lösning. Den ena består av lokaliseringspolitiska åtgärder i syfte att skapa ett mera differentierat näringsliv på dessa orter. Den andra består i aktiva insatser för att påverka rekryteringsmönstret.

Det finns starka skäl att eftersträva en differentiering av näringslivet inom

ett geografiskt område, vid sidan om önskemålet att skapa ökade sysselsättningsmöjligheter för ortens kvinnor och därmed tillvarata den tillgång som deras arbetskraft utgör. Utformningen av den av samhället bedrivna lokaliseringspolitiken har emellertid nyligen behandlats av kommittén för näringslivets lokalisering[1] och skall här inte närmare diskuteras.

Arbetsförmedlingens uppgift att aktivt arbeta för ett vidgat yrkesval från de arbetssökande kvinnornas sida och en mindre könsbunden rekrytering från arbetsgivarnas sida har diskuterats i ett föregående avsnitt (Arbetsförmedling och yrkesvägledning). Det är på expanderande industriorter med brist på arbetskraft, som förutsättningarna för sådana insatser är gynnsammast. Utbildning av kvinnor, som är bosatta på orten, för de lediga arbetstillfällena har bestämda fördelar framför andra rekryteringsalternativ, bl. a. genom att bostadsfrågan inte blir något problem för denna arbetskraft. För att tillvarata fördelarna med att rekrytera arbetskraft från orten har arbetsgivarna också varit beredda att anpassa arbetstiderna efter de kvinnliga arbetstagarnas önskemål och behov. Den utbildning, som föregått anställning, har i flera fall skett i form av företagsutbildning. Kurser anordnade av företagen framstår som en särskilt lämplig utbildningsform, när uppgiften är att aktivera ortens arbetskraftstillgångar och att introducera kvinnlig arbetskraft på nya arbetsområden.

Bara med utgångspunkt från en kvardröjande uppdelning av arbetsmarknaden i manliga och kvinnliga arbetsområden kan åtgärder av detta slag rubriceras som skapande av sysselsättningstillfällen för kvinnlig arbetskraft. Sysselsättningstillfällen finns redan, och uppgiften är att åstadkomma en anpassning mellan denna efterfrågan och den *totala* tillgången på arbetskraft på orten. På längre sikt måste det bli den samlade efterfrågan på arbetskraft i förhållande till arbetskraftsutbudet från hela befolkningen inom det geografiska området som avgör om balans skall anses föreligga mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft.

Åtgärder utanför arbetsmarknadspolitiken

De hinder, som av familjeskäl kan föreligga för kvinnor att gå ut i förvärvsarbete, är endast delvis av den art, att det faller inom utredningens uppdrag att föreslå lösningar. Väsentliga insatser måste göras också inom andra områden. Utredningen skall här i korthet beröra några i detta sammanhang särskilt betydelsefulla frågor.

Svårigheterna att på ett tillfredsställande sätt ordna tillsynen för barn under skolåldern eller i de lägre skolåldrarna är ett av de verksammaste hinder som möter de mödrar, som vill förena hemarbete och förvärsvarbete. Familjeberedningen, som sysslar med frågor som sammanhänger med samhällets service till barnfamiljerna, har bl. a. föreslagit ökade insatser från samhällets sida för att tillgodose behovet av barntillsyn. 1963 års riksdag förelades och godkände förslag, som innebär att antalet daghemsplatser kommer att fördubblas under 1960-talet. Med hänsyn till den eftersläpning, som kännetecknar utbyggnaden av daghemsverksamheten och utbildningen av förskollärare, kan de beslutade åtgärderna ej på kort sikt väntas medföra något nämnvärt nettotillskott av kvinnlig arbetskraft till arbetsmarknaden. Den nuvarande disproportionen mellan antalet daghemsplatser och antalet hem med barn under 7 år, där en ensam förälder eller båda ma-

[1] »Aktiv lokaliseringspolitik» (SOU 1963:58)

karna förvärvsarbetar, är så stor, att de första stadierna av en utbyggnad av den samhälleliga barntillsynen inte kan väntas omedelbart påverka yrkesverksamhetsgraden hos de gifta kvinnorna.

Medan antalet daghemsplatser under 1950-talet t. o. m. sjönk något, ökade samtidigt antalet gifta kvinnor i arbetslivet förhållandevis snabbt. Uppenbarligen måste detta ha skett med anlitande av andra former för barntillsyn, bl. a. familjedaghemsvård. Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att också denna form av barntillsyn ägnas ökad uppmärksamhet och att kvaliteten hos denna vårdform förbättras genom organiserat urval, handledning och kontinuerlig tillsyn. Ur arbetsmarknadssynpunkt är det den totala tillgången på kvalificerade och stabila former av barntillsyn, som är det väsentliga, medan däremot utredningen inte anser sig ha anledning att närmare diskutera avvägningen mellan olika sådana vårdformer.

Effekten ur arbetsmarknadssynpunkt av den planerade ökningen av antalet daghemsplatser är till väsentlig del beroende av en lämplig lokalisering i förhållande till å ena sidan arbetskraftstillgångarna och å andra sidan arbetstillfällena. Utredningen välkomnar därför det samarbete, som numera har inletts mellan socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen i syfte att bl. a. förse kommunerna med fortlöpande information om folkökning, sysselsättning och kvinnlig yrkesverksamhet inom olika bebyggelsecentra.

Behovet av kollektivt tillhandahållen service inskränker sig emellertid inte till ordnande av barntillsyn i form av heldagsvård, eftermiddagshem eller barnpassning vid sjukdom. Också andra hemsysslor behöver underlättas eller avlastas de enskilda hushållen. Utöver de initiativ, som i begränsad utsträckning tagits i form av kollektivhus eller familjehotell, är det angeläget att också andra vägar att tillgodose behovet av kollektiv service prövas, t. ex. i form av välplanerade servicecentraler, som kan åta sig sådana uppgifter som klädvård, städning, budskickning m. m.

Frågor, som rör familjebeskattning, har nyligen utretts av allmänna skatteberedningen. Medan den samhälleligt ordnade barntillsynen avser att undanröja hinder för förvärvsarbete, ligger familjebeskattningens betydelse för yrkesverksamhetsgraden hos gifta kvinnor i den hämmande eller stimulerande effekt på benägenheten att ta förvärvsarbete, som beskattningens utformning får.

Det är inte utredningens avsikt att närmare diskutera dessa frågor, vilkas lösning faller utanför utredningens uppdrag. Utredningen vill likväl betona, att det ur utredningens synpunkt är angeläget att familjebeskattningen får en sådan utformning, att någon hämmande effekt på de gifta kvinnornas benägenhet att förvärvsarbeta inte uppstår.

Utredningen vill vidare erinra om den betydelse som lönesättningen har för kvinnornas benägenhet att söka förvärvsarbete, samtidigt som lönenivån kan påverka efterfrågan på arbetskraft och den inriktning, som denna får. De förslag, som utredningen har framlagt, syftar bl. a. till att underlätta en sådan utveckling, att kvinnornas möjligheter att erhålla ett mera kvalificerat och bättre betalt arbete ökar. Utredningen har däremot inte sett som sin uppgift att ta upp dessa frågor till närmare behandling.

Slutligen vill utredningen understryka vikten av att en samordning sker av de olika samhälleliga åtgärder — statliga och kommunala — som syftar till att undanröja hinder för kvinnors förvärvsarbete.

KAPITEL 15

Handikappade

Nuvarande förhållanden

Ämnets avgränsning och arbetsvårdsbehovet

Intresset för de partiellt arbetsföras sysselsättningsproblem har inte enbart uppenbara sociala och humanitära bevekelsegrunder utan även arbetsmarknadsmässiga och ekonomiska. Mot bakgrunden av de knappa arbetskraftsresurserna ligger det i samhällets intresse att snarast möjligt bereda förvärvsarbete till personer, som fått sin arbetsförmåga nedsatt. Till detta har på senare år i högre grad än tidigare rent statsfinansiella aspekter kommit. En snabb återgång till arbetslivet innebär nämligen bl. a. betydande besparingar inom det socialförsäkringssystem, som är under utbyggnad.

Verksamheten för handikappade omfattar medicinsk rehabilitering och arbetsvård. Till den medicinska rehabiliteringen hör förutom den egentliga sjukvården även vissa undersöknings- och behandlingsformer såsom sjukgymnastik, sysselsättnings- och arbetsterapi, fysikalisk behandling, ortopediska hjälpmedel, funktionsprövning och kurativ verksamhet. Arbetsvården omfattar övriga icke medicinska åtgärder, som är nödvändiga för att bereda partiellt arbetsföra produktivt arbete. Till arbetsvård hör sålunda arbetsförmedling, arbetsprövning, arbetsträning, yrkesutbildning, skyddad sysselsättning samt näringshjälp för startande av egen rörelse. I detta sammanhang uppkommer en annan gränsfråga. Den statliga arbetsvården begränsas till vuxna handikappade, som efter slutad skolgång är i behov av hjälp för arbetsplacering eller skyddad sysselsättning. Ansvaret för träning och utbildning under barna- och ungdomsår faller på ordinarie skolor eller på specialskolor för olika grupper handikappade.

Det ligger i sakens natur, att gränserna mellan medicinsk rehabilitering och arbetsvård i många fall är flytande. Arbetsmarknadsutredningen, som enligt utredningsuppdraget skall befatta sig med de direkt arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för partiellt arbetsföra, kommer inte närmare att gå in på dessa gränsfrågor utan skall i huvudsak uppehålla sig vid den verksamhet, som på detta område bedrives av arbetsmarknadsverket. Samordningsfrågor behandlas dels i arbetsmarknadsstyrelsens delegation för arbetsvårdsfrågor, där medicinalstyrelsen är representerad, dels av den i december 1961 tillsatta centrala rehabiliteringsberedningen, som har att ta upp frågor av mera allmän natur rörande rehabiliteringen, verkställa erforderliga utredningar på området, medverka vid planläggning av rehabiliteringsverksamhetens utformning och sprida upplysning i rehabiliteringsfrågor.

Man har vid olika tidpunkter genom undersökningar inom landet eller med stöd av undersökningar i andra länder sökt uppskatta arbetsvårdsbehovets omfattning. Det har emellertid inte varit möjligt att med någon större grad av säkerhet på förhand fastställa behovet av dylika åtgärder. Förutsättningarna för en sådan beräkning skiftar mellan stad och land och mellan olika geografiska områden beroende på näringslivets sammansättning och på de allmänna sysselsättningsmöjligheterna. Det allmänna konjunkturläget, strukturförändringarna inom näringslivet samt även andra förhållanden och förändringar, som underlättar eller försvårar handikappades möjligheter att erhålla försörjning genom arbete, påverkar också behovet av åtgärder. Till detta kommer den från tid till annan varierande sjukdoms- och skadefrekvens, som kan ställa krav på rehabiliteringsverksamheten, varvid som exempel kan nämnas de ökande trafikolycksfallen.

I arbetsförmedlingsstatistiken redovisas antalet arbetsvårdssökande. Uppgifterna är inte så mycket ett mått på det totala arbetsvårdsbehovet i landet som fastmer ett uttryck för det antal personer, som söker sig eller remitteras till de särskilda arbetsvårdsexpeditionerna. Åtskilliga partiellt arbetsföra torde inte söka upp arbetsvårdsexpeditionerna, eftersom de vet, att man ej kan bistå alla. Expeditionernas service måste också enligt uppgifter från arbetsmarknadsstyrelsen på grund av bristande resurser begränsas. Återhållsamhet iakttages i första hand när det gäller att utsträcka verksamheten till nya vård- och serviceområden. Arbetsvårdsstatistikens ofullständighet som mätare på arbetsvårdsbehovet understrykes ytterligare av det förhållandet, att många lindrigt arbetshindrade får sin sysselsättningsfråga löst av den allmänna arbetsförmedlingen eller genom egna ansträngningar. I synnerhet under senare år, när de arbetsmarknadspolitiska resurserna generellt sett ökat, har den allmänna förmedlingen utan arbetsvårdande åtgärder kunnat arbetsplacera många handikappade. Dessa fall redovisas ej i arbetsvårdsstatistiken.

Endast då anställnings- eller utbildningsfrågorna kräver utredningar av yrkesmässig, medicinsk eller social natur sker en remiss till de arbetsvårdsexpeditioner, som inrättats vid arbetsförmedlingens samtliga huvudkontor samt vid ett antal större avdelningskontor. Huvudparten av remisserna kommer från sociala organ, sjukvårdsinrättningar och socialförsäkringsinstitutioner. Som tidigare framhållits ingår nämligen arbetsvården som ett väsentligt led i systemet av åtgärder för social och medicinsk rehabilitering av arbetshindrade personer.

Trots vad som här anförts har antalet sökande vid arbetsvårdsexpeditionerna ökat kraftigt under de senaste åren, vilket framgår av tabell 15: 1.

I arbetsvårdsstatistiken är de arbetssökande uppdelade efter huvudsakliga arbetshinder. Fördelningen under år 1963 återges i tabell 15: 2.

Grupperingen har skett efter vad som i varje enskilt fall ansetts vara den sökandes huvudsakliga arbetshinder och ger därför inte någon upplysning om

Tabell 15: 1. Antal sökande vid arbetsvårdsexpeditionerna, 1957—1963

År	Hela antalet	Därav kvinnor
1957	24 852	5 955
1958	24 873	5 881
1959	26 578	6 222
1960	31 359	6 863
1961	33 486	7 414
1962	39 222	8 804
1963	49 633	11 261

Tabell 15:2. Arbetsvårdssökande fördelade efter arbetshinder, 1963

Arbetshinder	Antal	
	män	kvinnor
Rörelsehindrade	13 587	3 571
Hörselskadade	406	265
Syndefekta	998	358
Lungtuberkulösa	1 162	315
Psykiskt sjuka eller defekta	6 170	2 910
Andra sjuka	8 258	2 594
Socialt missanpassade	3 171	314
Alkoholister	3 584	84
Överåriga	598	102
Andra arbetshindrade	438	748
Summa	38 372	11 261

den kombination av fysiska och psykiska samt i vissa fall även sociala handikapp, som är vanligt förekommande. Markant är den ökning som under senare år skett av de hjälpsökande rörelsehindrades antal. Delvis kan den tillskrivas det stegrade antalet trafikolyckor med skador i rörelseorganen som följd, men ett stort antal nya sökande har även kommit från i kroppsarbete förslitna arbetstagare med rygg- och ledbesvär. Det rör sig främst om äldre skogs-, anläggnings- och byggnadsarbetare men även om kvinnor, som på grund av dylika besvär inte längre kan fortsätta i sitt tidigare arbete. Arbetsansökningar från personer med arbetshinder handlägges som förut nämnts också av den allmänna förmedlingen. Detta gäller i synnerhet sådana grupper som socialt missanpassade, alkoholister och överåriga. Detta torde vara en förklaring till det förhållandevis låga antalet arbetsvårdssökande bland dessa grupper.

Lungtuberkulösa, som tidigare varit en av arbetsvårdsexpeditionernas största grupper, har undan för undan minskat i antal främst beroende på framsteg i den medicinska behandlingen.

Samarbetet mellan arbetsvård, socialvård och sjukvård ger möjligheter till en tidig kontakt med nya arbetsvårdsfall. Som förut påpekats är dock resurserna ännu inte tillräckliga för insatser på alla vårdområden. Stora grupper av arbetshindrade väntar ännu på effektiv rehabilitering och arbetsvård. Som exempel kan nämnas mentalsjuka, psykiskt efterblivna, epileptiker samt vissa grupper svårt rörelsehindrade såsom polioskadade, reumatiker, MS- och CP-fall. Det bör emellertid framhållas att en förutsättning för en effektivare arbetsvård för dessa grupper är en allmänt förbättrad rehabilitering på vårdstadiet och grundläggande yrkesutbildning för dem som i unga år drabbats av invalidiserande sjukdomar eller hämmats i sin utveckling.

Arbetsvårdens omfattning, innehåll m m

Arbetsvårdsutredningen syftar till att klarlägga den sökandes möjligheter att försörja sig genom arbete. I utredningen ingår såväl medicinsk undersökning som psykotekniska prov och vissa andra undersökningar, som kan ge besked om en placering i öppna marknaden är möjlig. Utredningen skall utmynna i förslag om lämpligt yrke och erforderliga åtgärder för arbetsplacering eller startande av egen rörelse.

I tabell 15: 3 redovisas antalet tillsatta platser dels i öppna marknaden, dels i skyddad sysselsättning under åren 1958—1963.

Arbetsplacering i öppna marknaden är i hög grad beroende på den allmänna tillgången på arbetstillfällen. Antalet arbetsplacerade minskade under konjunkturnedgången åren 1958—1959. Därefter har det åter stigit, under senare år mycket kraftigt. Möjligheterna att placera partiellt arbetsföra i arbete varierar med konjunkturerna men är självfallet också beroende av arbetsför-

Tabell 15:3. Antal med arbetsvårdssökande tillsatta platser, 1958—1963.

	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Arbetsanskaffning i öppna marknaden	8 167	8 895	10 622	11 081	10 400	12 378
Sysselsättning i skyddade verkstäder	879	1 021	743	899	929	1 400
Hemarbete	105	105	168	210	147	201
Beredskapsarbete och arkivarbete	491	1 040	2 720	3 201	5 810	9 108
Summa	9 642	11 061	14 253	15 291	17 286	23 087

medlingens och arbetsvårdens allmänna resurser. Det gäller såväl personella resurser som tillgången på hjälpmedel för att göra de arbetshindrade bättre skickade att antaga ett arbete. I sistnämnda avseende har under de senaste åren förbättrade yrkesutbildningsmöjligheter väsentligt underlättat utplaceringen. Likaså spelar tillgången på platser för skyddad sysselsättning stor roll för placeringsresultatet. Behovet av skyddad sysselsättning är betydligt större än den nuvarande tillgången på platser i verkstäder och i utearbeten. Av tabell 15: 3 framgår dock, att en väsentlig ökning av antalet personer, som placerats i skyddad sysselsättning, skett på senare tid. Det gäller i synnerhet i fråga om beredskapsarbeten för svårplacerade.

Arbetsvårdsexpeditionerna kan anlita medicinska specialister för undersökning och utlåtanden. I övrigt har behovet av *medicinsk expertis* tillgodosetts genom läkare, som är knutna till länsarbetsnämnderna och som har till uppgift att svara för undersökning av enskilda fall, att granska intyg utfärdade av andra läkare samt att allmänt anlägga medicinska synpunkter på bedömningen av arbetsvårdsåtgärdernas utformning i de enskilda fallen. Läkare är anställda även vid andra arbetsvårdande institutioner. Arbetsprövningsverksamheten vid statens arbetsklinik står sålunda under ledning av läkare, och även till institutionerna för arbetsträning och skyddad sysselsättning har läkare knutits.

Särskild uppmärksamhet i form av yrkesvals- och lämplighetsprov ägnas i synnerhet sådana sökande, som är påtänkta för en mera kvalificerad eller långvarig utbildning. Arbetsvårdsexpeditionerna kan remittera sökande för *anlagsprövning* till något av de psykotekniska instituten i landet eller till Personaladministrativa rådet. Erfarenheterna visar att de psykotekniska proven ger större säkerhet vid val av yrke och även bidrar till att leda in de arbetsvårdssökandes egna önskemål på praktiskt framkomliga vägar. Kostnaderna för undersökningarna samt för resor och traktamenten täckes helt av statsmedel.

För mera svårbedömda arbetsvårdsfall kan särskilda undersökningar och observationer — arbetsprövning — vara nödvändiga för att man skall kunna nå fram till en »arbetsdiagnos», som kan ligga till grund för beslut om lämpliga åtgärder. För detta ändamål inrättades år 1950 i Stockholm en statlig arbetsklinik, som nu har plats för 30 arbetsprövningsfall men som efter utbyggnad får plats för 40 sådana fall. Klinikföreståndaren är läkare, och prövningen innefattar medicinska och psykologiska undersökningar, prövning i praktiskt arbete samt funktionsförbättrande behandling. Anslag för anli-

tande av speciell teknisk och medicinsk expertis står till klinikens förfogande. Till klinikens uppgifter hör även forskning inom arbetsvårdens område. Klienterna, som kommer från hela landet, får statliga bidrag till sitt uppehälle enligt de grunder, som gäller för arbetsmarknadsstyrelsens utbildningsbidrag. Klinikens kapacitet är ca 200 arbetsprövningar per år, vilket inte tillnärmelsevis fyller behovet. Arbetsmarknadsstyrelsen har därför i sitt arbetsvårdsprogram föreslagit, att vissa träningsverkstäder och vanföreanstalternas yrkesskolor skall utrustas med speciella arbetsprövningsresurser. Statens arbetsklinik skulle under sådana förutsättningar ägna sig åt de svåraste prövningsfallen och samtidigt fungera som utbildnings- och forskningsanstalt.

I skrivelse den 12 juli 1962 har arbetsmarknadsstyrelsen uppmanat länsarbetsnämnden att uppta förhandlingar med huvudmännen för arbetsträningsverkstäder om inrättande av särskilda prövningsavdelningar i anslutning till verkstäderna. Till skrivelsen har fogats anvisningar för verksamhetens bedrivande i form av krav på personell utrustning, maskin- och instrumentutrustning, lokaler samt arbetsprogram. Huvudmän som inrättar avdelning för arbetsprövning kan enligt förenämnda skrivelse av arbetsmarknadsverket få ersättning för de kostnader, som är förenade med verksamhetens drift, i form av särskild prövningsavgift för varje särskilt prövningsfall. Dessutom kan utbildningsbidrag utgå till den person, som är föremål för prövning. I juli 1964 hade 4 sådana prövningsavdelningar med tillsammans 40 platser inrättats i anslutning till redan etablerade träningsverkstäder.

Personer, som på grund av sjukdom eller av annan anledning varit borta från arbetslivet under längre tid, behöver successivt och systematiskt träna upp sin arbetsförmåga och vänja sig vid de betingelser och förhållanden, som råder på en arbetsplats. En sådan *arbetsträning*, som försiggår under läkartillsyn, kan samtidigt innebära en prövning under praktiskt arbete av yrkesförutsättningar, arbetsförmåga och arbetsvilja. Sedan mitten av 1940-talet har landsting, kommuner och enskilda sammanslutningar inrättat träningsverkstäder med differentierade sysselsättningsmöjligheter. Särskilt snabb har tillväxten varit under senare år, till stor del beroende på förbättrade statsbidragsvillkor såväl för nyetablering som för drift av verkstäderna.

Statsbidrag till anordnande av verkstäder för handikappade har fram till den 1 juli 1964 till byggnadskostnader utgått med 325 kronor per m² nettogolvyta, dock för högst 15 m² per arbetsplats. Detta belopp har genom beslut av 1964 års riksdag höjts till 390 kronor. I verkstäder med särskilt utrymmeskrävande tillverkning kan bidrag utgå för högst 30 m² per arbetsplats. Från budgetåret 1962/63 kan dessutom bidrag utgå med hälften eller, då särskilda skäl föreligger, två tredjedelar av kostnaderna för anskaffande av en grunduppsättning maskiner eller likvärdig utrustning. Huvudman, som bedriver verksamhet i förhyrda lokaler, kan erhålla hyresbidrag med 50 procent av hyreskostnaden, dock högst med 15 kronor per m² och år samt för högst 15 m² per arbetsplats (i undantagsfall för högst 30 m² per arbetsplats).

Fr. o. m. budgetåret 1963/64 utgår försörjningsbidrag till personer i arbetsträning med samma belopp, som gäller för utbildningsbidrag till arbetslösa, dock under högst 6 månader. Till denna ersättning utgår statsbidrag med hälften. Från samma tidpunkt gäller även att underskott på verkstadens drift

till hälften täckes av statsbidrag, dock med högst tvåtusen kronor per arbetsplats och år. Före denna tidpunkt kunde driftsbidrag från staten utgå med 40 procent, i vissa undantagsfall 45 procent, av föreståndares och arbetsledares löner.

Arbetsträning bedrives i flertalet fall i samma lokaler som skyddad sysselsättning. Under 1963 förekom arbetsträning vid 19 verkstäder, som samtidigt hade avdelningar för skyddad sysselsättning. Arbetsträning vid fristående verkstadsenheter fanns på 8 platser i landet. Vid ingången av 1963 var 942 personer inskrivna vid verkstäder för arbetsträning. Under året inskrevs 2 007 personer och utskrevs 2 034. Vid årets slut kvarstod 915. Andelen kvinnor i arbetsträning uppgick till 24 procent.

Från arbetsträning går de handikappade till arbete i öppna marknaden, till yrkesutbildning, till skyddad verksamhet eller till hemarbete. I många fall avbrytes vistelsen vid verkstäderna på grund av sjukdom eller konstaterad arbetsoförmåga.

I fråga om huvudmännens utgifter och statsbidrag för träningsverkstäder hänvisas till avsnittet om skyddad och halvskyddad sysselsättning.

Yrkesutbildning för partiellt arbetsföra

Ett av de verksammaste medlen för att höja den arbetshindrades konkurrensförmåga och underlätta en utplacering i öppna marknaden är yrkesutbildning. Det gäller såväl för ungdomar, som drabbats av handikapp och som under sin skoltid skall förberedas för arbetslivet, som för personer, som efter inträdet i arbetslivet blir handikappade eller som efter avslutad skolgång är i behov av arbetsvård. Utredningens uppdrag är begränsat till den sistnämnda gruppen. Utredningen finner det ändå motiverat att redan här understryka den utomordentliga vikt, som utbildningen av handikappade ungdomar måste tillmätas.

För vuxna handikappade är länsarbetsnämnderna bemyndigade att bekosta praktiskt taget alla slag av utbildning, som bedömes erforderlig och lämplig. Huvudparten av dem, som söker arbetsvård och som bedömes vara i behov av utbildning, får dock sådan i de särskilt anordnade anpassningskurserna för vuxna. Den kraftiga ökningen av denna verksamhet under senare år har varit av stor betydelse för de handikappades möjligheter till en yrkesmässig anpassning. Antalet utbildningsfall bland arbetshindrade har ökat från 1 281 under 1955 till 3 915 under 1960, 5 138 under 1961 samt 6 508 och 8 321 under respektive 1962 och 1963. Av de under 1963 utbildade tillhörde 39 procent gruppen rörelsehindrade, 23 procent andra sjuka och 14 procent psykiskt sjuka eller defekta. Andra större grupper var syndefekta och lungtuberkulösa. Anpassningskurserna för vuxna har i vissa fall inrättats och utformats speciellt för arbetshindrade. Exempel härpå är kurser för blinda, astmasjuka, hjälpklasselever samt hemarbetare. Ytterligare specialkurser planeras enligt uppgift för hörselskadade, svårt vanföra, epileptiker och alkoholister. Specialskolorna för vanföra, blinda och döva står öppna även för andra kategorier partiellt arbetsföra. Partiellt arbetsföra utbildas i relativt stor utsträckning även i centrala och kommunala verkstadsskolor eller andra ordinarie skolor för yrkesutbildning såsom handelsskolor och tekniska skolor. Av betydelse är även den lärlingsutbildning, som bedrives inom näringslivet.

Utbildningsbidrag och övriga utbildningsförmåner till partiellt arbetsföra är desamma som för arbetslösa under utbildning. Bidrag kan enligt gällande bestämmelser även utgå exempelvis för dagliga resor till och från utbildningsplatsen.

Skyddad och halvskyddad sysselsättning

Många arbetssökandes arbetsförmåga kan för kortare eller längre tid vara så nedsatt, att de endast under särskilt tillrättalagda förhållanden kan göra en produktiv arbetsinsats. Efter en tids arbete i skyddad form kan emellertid sådana förändringar ske i den sökandes arbetskapacitet eller i efterfrågan på arbetskraft, att placering i öppna marknaden blir möjlig. I tabell 15: 3 har redovisats det antal arbetshindrade, som under åren 1958—1963 hänvisats till olika former av skyddad sysselsättning. Verkstäder för skyddad sysselsättning har upprättats av ett 100-tal huvudmän, i första hand av kommuner men även av enskilda sammanslutningar. Verksamheten omfattar till övervägande del verkstadsrörelse med viss specialisering t. ex. metallarbete, snickeri, textilarbete eller bokbinderi. På vissa håll inrymmer verksamheten skrivbyråer med enklare former av kontorsarbete. Vid årsskiftet 1963/64 arbetade 2 741 personer vid verkstäder, som kunde erbjuda skyddad sysselsättning. Vid ingången av 1963 sysselsattes 2 164 personer vid verkstäder för skyddad sysselsättning. Under året inskrevs 1 877 och utskrevs 1 300 personer. Av de sysselsatta var 31 procent kvinnor.

Statsbidrag för uppförande eller förhyrning av lokaler för sådana verkstäder är desamma som för träningsverkstäder. Bidrag kan även utgå till hälften av kostnaderna för maskinutrustning. Som driftsbidrag svarar staten för hälften av uppkommet driftsunderskott inom en begränsning av högst 2 000 kronor per arbetsplats och år. Direkta statsbidrag till de sysselsattas löner utgår däremot inte, utan ersättning för utfört arbete utbetalas i form av ackordslön eller i form av garanterad timpenning. Medeltimförtjänsten vid verkstäderna uppgick år 1963 till kronor 3: 87.

Den ekonomiska redovisningen har hittills varit gemensam för samtliga verkstäder inom arbetsvården, såväl träningsverkstäder som verkstäder för skyddad sysselsättning. Under år 1963 uppgick värdet av såld produktion till 21,7 milj. kronor och i lön till de sysselsatta utbetalades 17,5 milj. kronor. Statsbidraget för driften uppgick under samma tid till 4,8 milj. kronor, varav 1,4 milj. kronor avsåg första halvåret 1963 och 3,4 milj. kronor andra halvåret, då nya regler och förbättrade bidragsförmåner infördes. Huvudmännens nettokostnader för verksamheten efter statsbidrag översteg 13 milj. kronor. För budgetåret 1964/65 har riksdagen till Bidrag till driften av verkstäder för handikappade anvisat ett förslagsanslag av 13 milj. kronor.

För att behovet av skyddad sysselsättning bättre skall kunna tillgodoses, lämnar arbetsmarknadsverket information till kommunerna. Verket står även till tjänst med rådgivning vid planeringen, med anskaffande av arbetsuppgifter till verkstäderna i viss utsträckning samt med utbildning av befattningshavare vid verkstäderna.

Industrier, som upprättar separata avdelningar för sysselsättning av handikappade, s. k. halvskyddade verkstäder, och som ställer samtliga platser vid verkstäderna till arbetsförmedlingens förfogande, kan få statsbidrag till denna verksamhet. Statsbidragen ut-

gick fram till den 1 juli 1962 i form av bidrag till arbetsledares löner enligt samma grunder, som gällde för skyddade verkstäder. Bidragen visade sig emellertid otillräckliga i förhållande till företagens merkostnader, varför företagens intresse för verksamheten var obetydlig. Merkostnaderna är att hänföra till ett mindre intensivt utnyttjande av maskiner och lokaler, större anspråk på arbetsledning, avsyning och administration, ökade transportkostnader m. m. Endast sex halvskyddade verkstäder hade därför vid denna tidpunkt inrättats.

1962 års riksdag biföll ett i proposition framlagt förslag om högre bidrag till ifrågavarande företag, varigenom bidrag kunde utgå med högst en krona per fullgjord arbetstimme. Inte heller detta bidrag har visat sig tillräckligt som en stimulans för inrättande av nya avdelningar för halvskyddad verksamhet. Beloppet har därför efter beslut av 1964 års riksdag höjts till två kronor för fullgjord arbetstimme.

Hemarbete och hemarbetscentraler

En del handikappade, som ej kunnat förflytta sig till en bestämd arbetsplats, har varit hänvisade att utföra förvärvsarbete i hemmet. Arbetsförmedlingen har i viss omfattning förmedlat kontakt mellan sådana sökande och arbetsgivare, som lämnat ut hemarbete. Efter överenskommelse om anställning som hemarbetare har därefter i regel distribution av material och hämtning eller leverans av färdiga produkter skötts av företaget. Den service, som på detta sätt kommit att belasta arbetsgivaren, har varit ett av skälen till att hemarbetet fått begränsad omfattning. Eftersom behovet av hemarbete är betydligt större än tillgången, har det därför visat sig nödvändigt från arbetsvårdens sida med en utbyggd service gentemot såväl arbetstagare som företag. För den skull har inrättats s. k. *hemarbetscentraler* med uppgift att förmedla arbetsuppgifter, övervaka hemarbetet, instruera arbetstagare, distribuera material samt mottaga och avsyna det utförda arbetet. Därvid har vissa av de tidigare nämnda verkstäderna för skyddad sysselsättning fungerat som hemarbetscentraler. I ett mindre antal fall har speciella centraler inrättats. Vid årsskiftet 1963/64 sysselsattes genom hemarbetscentraler 662 personer, varav 435 kvinnor. Statsbidrag till driften av hemarbetscentraler utgår enligt samma grunder som gäller för verkstäder för skyddad sysselsättning.

Näringshjälp åt handikappade

Utöver yrkesutbildning, arbetsträning, arbetsanskaffning etc. har det i många fall visat sig nödvändigt att ge stöd även i andra former, för att handikappade genom eget arbete skall kunna bidraga till eller själv klara sin försörjning. Åtgärderna har främst avsett stöd för startande av egen rörelse eller för anskaffande av fordon för resa till och från en arbetsplats. Dessa kompletterande åtgärder har vanligen kallats näringshjälp.

Den statliga näringshjälpen var länge en del av pensionsstyrelsens invaliditetsförebyggande verksamhet. Successivt flyttades näringshjälpen — i enlighet med förslag från Kommittén för partiellt arbetsföra — över till arbetsmarknadsstyrelsen. Fr. o. m. budgetåret 1962/63 sorterar den statliga näringshjälpen liksom arbetsvården i övrigt under arbetsmarknadsstyrelsen. Så länge näringshjälpen var knuten till den invaliditetsförebyggande verksamheten, hade den ringa omfattning. Det gäller både i fråga om stödet i det en-

skilda fallet och det antal handikappade, som fick hjälp denna väg.

Fram till 1947 utgick bidrag i huvudsak till anskaffande av arbetsmaskiner, redskap och verktyg i hantverksyrken och främst till personer som erhållit yrkesutbildning genom pensionsstyrelsens försorg. Sistnämnda år höjdes maximibeloppet för bidrag från 1 000 kronor till 5 000 kronor. I praktiken begränsades dock bidragen först till 2 000 kronor och senare till 3 500 kronor på grund av anslagens otillräcklighet. Det statliga bidraget skulle täcka högst tre fjärdedelar av totalkostnaden. Resterande belopp tillsköts av kommuner, landsting, någon organisation eller av den sökande själv. Statsbidraget täckte dock i flertalet fall inte tre fjärdedelar av totalbeloppet.

Anslaget till näringshjälp uppgick för budgetåret 1947/48 till 35 000 kronor. Det ökades successivt och för budgetåret 1958/59 anvisades för ändamålet 1 milj. kronor. Anslaget för budgetåret 1964/65 uppgår till 6 milj. kronor.

Näringshjälpens storlek, villkor, m. m. Syftet med näringshjälpsverksamheten är att ge möjligheter till arbete och försörjning åt sådana partiellt arbetsföra och svårplacerade personer, som inte genom andra arbetsvårdande åtgärder kan inpassas i arbetslivet. Näringshjälp kan beviljas handikappade personer m. fl., som inte utan denna hjälp kan beredas arbete i öppna marknaden eller som kan få sin försörjning endast genom egen rörelse.

Näringshjälp kan utgå till följande ändamål:

bestridande av kostnader för *anskaffande av arbetsmaskiner och verktyg* samt till kostnader som eljest är förbundna med igångsättande av egen verksamhet;

anskaffande av personbil eller motordriven invalidvagn, då fordonet är en förutsättning för utkomst genom arbete eller för förvärvande av yrkesutbildning. (Den som tidigare erhållit näringshjälp till motorfordon, kan också få bidrag till ersättningsanskaffning. Sådana ärenden avgöres av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall);

anskaffande av smärre verktyg och arbetsredskap i samband med arbetsplacering.

Näringshjälp kan utgå till en och samma person med högst 10 000 kronor och kan helt eller delvis utlämnas som lån. Under vissa förhållanden kan en handikappad få näringshjälp både till egen rörelse och till motorfordon med högst 10 000 kronor till vardera ändamålet.

Tidigare föreskriven begränsning av maximibeloppet till högst tre fjärdedelar av totalkostnaderna gäller ej längre. Statlig näringshjälp kan sålunda utgå upp till 10 000 kronor i varje enskilt fall — undantagsvis kan som förut sagts därutöver bidrag till motorfordon utgå. Om hjälpbehovet överstiger 10 000 kronor skall arbetsvårdsexpeditionerna medverka till att kompletterande bidrag eller lån erhålles från annat håll.

Innan näringshjälp lämnas för *startande av egen rörelse,* företages genom arbetsvårdsexpeditionen en utredning om behovet av sådant stöd, de ekonomiska förutsättningarna för rörelsen och sökandes personliga förutsättningar att med hänsyn till yrkeskunskaper och handikapp kunna driva verksamheten. Härvid inhämtas utlåtande från läkare, företagsekonomisk expertis, utbildningsanstalter, kommunala myndigheter m. fl. Länsarbetsnämnderna, som beslutar om näringshjälp i det övervägande antalet fall, är också bemyndigade att bekosta erforderliga expertutredningar.

Näringshjälp för *anskaffande av motorfordon* kan utgå till person som

måste ha eget fordon för att komma till en arbets- eller utbildningsplats. Även i dessa fall ankommer det på arbetsvårdsexpeditionerna att göra erforderlig utredning. Läkare skall styrka, att det föreligger medicinska skäl för anskaffande av eget fordon. Hjälp kan utgå även i sådana fall, då höggradigt invalidiserad person inte själv kan erhålla körkort men familjemedlem eller annan åtager sig att köra fordonet till och från arbete eller yrkesutbildning. Vid bedömning av vagnstyp, storlek, teknisk utrustning och prisklass kan expertis anlitas.

Den ekonomiska behovsprövningen vid näringshjälp för startande av rörelse omfattar en förmögenhetsprövning, där hänsyn tas till förmögenhet endast om den överstiger 40 000 kronor, såvida inte förmögenheten består av kontanter, banktillgodohavanden eller lätt realiserbara andra tillgångar. Sistnämnda tillgångar skall dock inte medräknas i finansieringsplanen, om de anses erforderliga som reserv med hänsyn till den sökandes sjukdom, försörjningsbörda eller andra personliga förhållanden. Då tillgångarna överstiger 40 000 kronor, skall ärendet med nämndens yttrande underställas arbetsmarknadsstyrelsens prövning.

I fråga om näringshjälp för anskaffande av motorfordon tillkommer inkomstprövning. Då bruttoårsinkomsten överstiger 18 000 kronor för ensamstående person och 25 000 kronor för makar, åligger det nämnden att överlämna ärendet till arbetsmarknadsstyrelsen för beslut. Utan ekonomisk behovsprövning beviljas dock alltid bidrag till merkostnader för invalidaggregat eller andra speciella anordningar, som är erforderliga med hänsyn till handikappet.

Näringshjälp utgår i regel i form av bidrag. Näringshjälp av statsmedel i form av lån kommer i fråga endast i sådana fall, då nettoavkastningen av en rörelse kan beräknas bli jämförelsevis hög. Lånet är räntefritt. Mottagaren av näringshjälp måste förbinda sig att inte utan länsarbetsnämndens medgivande avyttra rörelse, maskinutrustning eller fordon, vartill bidrag utgått. Förbindelsen äger i regel giltighet under 5 år. I fråga om kioskrörelse eller liknande självständig verksamhet kan dock nämnden för att förhindra okontrollerad överlåtelse, utsträcka förbindelsens giltighetstid.

Personer, som tidigare fått statlig näringshjälp för anskaffande av motorfordon, kan få nytt bidrag för byte av fordonet. Sådana ärenden avgöres av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall. I fall av fordonsbyte, där bidrag inte tidigare utgått, skall ärendet i vanlig ordning avgöras av länsarbetsnämnden.

Vid beslut om bidrag till fordonsbyte tillämpar Kungl. Maj:t ett system för inkomstprövning. Motivet härför är att näringshjälp avser att ge handikappade personer någorlunda lika startmöjligheter som icke handikappade. Bidrag till personer, som tidigare erhållit näringshjälp, skall därför utgå endast i sådana fall, då rimlig inkomstlikställighet inte kunnat uppnås och då bidrag till byte av invalidbil är en oundgänglig förutsättning för att den handikappade i fortsättningen skall kunna få sin utkomst.

Inkomstlikställighet anses föreligga, när årsinkomsten motsvarar medelinkomsten för industriarbetare, varvid även makes inkomst beaktas. Hänsyn tas även till försörjningsbördans omfattning. Som exempel på tillämpningen av reglerna för inkomstprövning kan nämnas, att gift person med två minderåriga barn erhåller bidrag motsvarande prisskillnaden mellan den nya bilen och bytesvärdet av den gamla

Tabell 15:4. Näringshjälpsfall i undersökningslänen fördelade efter ålder och civilstånd.

Ålder	Ogifta eller förut gifta		Gifta		Hela antalet
	utan måb	med måb	utan måb	med måb	
—24 år	25	1	—	2	28
25—34 »	18	5	2	22	47
35—44 »	13	15	12	53	93
45—54 »	11	7	25	58	101
55—ω »	8	2	31	20	61
Hela antalet	75	30	70	155	330

vid en inkomst upp till 14 000 kronor. Därefter minskar bidraget med stigande inkomst och upphör vid en inkomst överstigande 22 000 kronor. För att dämpa verkningarna av de trösklar, som uppstår vid en sådan prövning, kan i fall av reducerat bidrag även räntefria lån utgå. Personer i inkomstläget 20 000—30 000 kan i regel erhålla enbart lån till en del av kostnaderna för bilbytet.

Undersökning av näringshjälpsverkverksamheten 1962—1963. Arbetsmarknadsutredningen har efter samråd med rehabiliteringsberedningen låtit företaga en undersökning av vissa med näringshjälpen sammanhängande förhållanden. Undersökningen omfattade 330 handikappade, varav 43 kvinnor, som under tiden 1/7 1962—30/9 1963 erhållit näringshjälp i Stockholms, Blekinge, Älvsborgs, Örebro och Gävleborgs län. Förutom personliga data inhämtades uppgifter bl. a. om yrkeserfarenheter, yrkesutbildning samt arbetshindrets art och omfattning. Vidare kartlades förhållanden som motiverade beviljandet av näringshjälp, näringshjälpsobjekt, den företagsekonomiska utredningen, undersökningen av den sökandes lämplighet samt redogörelse för åtgärder som vidtagits för att förbättra den sökandes förutsättningar att sköta åsyftad verksamhet. Slutligen inhämtades uppgifter om finansiering, tidpunkt och sätt för näringshjälpens utanordnande, förvaltningsföreskrifter, åtgärder för tillsyn över verksamheten samt uppföljning med kommentarer om näringshjälpens resultat ur försörjningssynpunkt.

De berörda personernas fördelning efter civilstånd, försörjningsplikt och ålder framgår av tabell 15:4.

Flertalet av de i undersökningen ingående personerna hade försörjningsplikt. Andelen unga personer var förhållandevis låg — ca 8 procent under 25 år — medan hälften återfanns i åldersgrupperna över 44 år.

Av materialet i övrigt framgår att rörelsehinder dominerade bland handikapp-orsakerna. Av totalt 330 bidragssökande hade sålunda 246 eller 75 procent svårigheter att förflytta sig. Denna starka dominans förklarar också att cirka 60 procent av ansökningarna gällde bidrag för inköp av motorfordon. Gruppen rörelsehindrade är den utan jämförelse största bland arbetsvårdsexpeditionernas sökande. Av övriga bidragssökande hade 12 syndefekter, 11 lungtuberkulos, 14 psykisk sjukdom eller defekt, 42 andra sjukdomar, medan 2 rubricerades som socialt missanpassade, 2 var tidigare alkoholmissbrukare och en överårig.

Undersökningen ger vid handen, att näringshjälp i övervägande antalet fall beviljas för verksamhet på områden där

mottagarna har tidigare yrkeserfarenheter. Tidigare yrkeskunskaper förvärvade genom omskolning eller yrkesarbete har alltså kunnat utnyttjas i eget företag, där en anpassning av arbetsförhållandena till den handikappades speciella situation varit möjlig. Detta gäller särskilt personer, som erhållit bidrag för startande av verkstadsrörelse. Av totalt 68 personer, som beviljats bidrag till sådan verksamhet, kunde 58 falla tillbaka på i regel mångårig yrkesvana — 14 av dessa erhöll genom arbetsvårdens försorg kompletterande specialutbildning — medan 10 genom omskolning erhållit för verksamheten erforderliga yrkeskunskaper. Mindre klart är enligt undersökningen sambandet mellan yrkesvana och näringshjälpsobjekt i fråga om de personer, som startat kiosk- och affärsrörelse. Endast hälften av dessa hade nämligen tidigare erfarenheter av affärsverksamhet, och var fjärde erhöll genom arbetsvårdens försorg praktik eller fortbildning inom yrkesområdet.

Näringshjälp till inköp av motorfordon har i regel beviljats för resor till och från en arbets- eller utbildningsplats. I ett mindre antal fall har fordonet varit avsett för transporter i egen rörelse.

Undersökningen bekräftar, att prövningen av ansökan om näringshjälp föregås av fullständig arbetsvårdsutredning. Förutom utlåtande från länsarbetsnämndens förtroendeläkare eller från annan för den sökandes vård ansvarig läkare inhämtas vid behov utlåtande från specialist. Yttrande om den personliga lämpligheten inhämtas som regel från kommunala myndigheter, arbetsgivare, skolor, utbildningsanstalter och andra som kan bidraga vid bedömningen. I övrigt anlitas, fastän i relativt liten utsträckning, psykotekniska prov, arbetsprövning och arbetsträning för att klarlägga den personliga lämpligheten. Den företagsekonomiska utredningen verkställes i regel av branschexperter och i fråga om verkstadsrörelse i övervägande antalet fall av länets företagarförening. Vid val av motorfordon och i fråga om fordonens utrustning med invalidaggregat anlitas Svenska vanförevårdens centralkommitté eller bilinspektörer men även motorbranschens egna experter.

Besluten om näringshjälp avsåg varierande typer av objekt med kostnader från några tiotal kronor för inköp av verktyg och tekniska hjälpmedel till inköp av kiosker, kaférörelser, bensinstation och lantgårdar till belopp överstigande 30 000 kronor. Av tabell 15:5 framgår de i undersökningen ingående objektens fördelning på olika slag av utrustning eller egen rörelse samt uppgifter om kostnaden för respektive objekt.

Mer än 60 procent av ansökningarna avsåg bidrag till motorfordon i flertalet fall för nyinköp men även för byte och för teknisk utrustning. Genomsnittliga totalkostnaden för samtliga ansökningar uppgick till 9 285 kronor. Totalkostnaden för de sju objekt, som vardera hade en kostnad på mer än 30 000 kronor, uppgick till 296 800 kronor. Finansieringen av dessa sju företag ordnades genom bidrag, lån eller egen insats. I statlig näringshjälp utbetalades sammanlagt 35 500 kronor, eller cirka 12 procent av totalbeloppet. Kommun och landsting lämnade bidrag till 6 procent och lån till 10 procent av totalbeloppet, medan den sökande själv i huvudsak genom lån tillsköt återstoden.

Under den tid näringshjälp meddelades av pensionsstyrelsen, täcktes kostnaderna för inköp av verktygsmaskiner, rörelser och motorfordon genom bidrag från stat, kommun, landsting, organisationer, försäkringsbolag och

Tabell 15:5. Näringshjälpsobjekt fördelade efter art och kostnad

Objekt	Antal objekt i kostnadsläget kr							Summa
	—1 000	1 000— 2 000	2 000— 5 000	5 000— 10 000	10 000— 15 000	15 000— 30 000	30 000—	
Verkstadsrörelse	10	14	16	19	5	4	—	68
Kiosk- el affärsrörelse	1	1	10	6	11	7	5	41
Kontorsmässig verksamhet	—	2	—	2	—	—	—	4
Jordbruk, djurskötsel	—	—	2	2	2	1	2	9
Annan verksamhet	—	1	—	1	—	—	—	2
Motorfordon	3	6	4	110	76	1	—	280
Verktygsutrustning, tekniska hjälpmedel	3	1	—	2	—	—	—	6
Summa	17	25	32	142	94	13	7	330

den sökande själv. Den praxis som då utbildades hade sin grund främst i det förhållandet, att det statliga anslaget för näringshjälp var otillräckligt, varigenom i de enskilda fallen bidragsbeloppen måste maximeras. Men även uppfattningen, att kommunen hade ett ansvar för den handikappades försörjning, ledde till ett nära samarbete med kommuner och landsting samt till gemensamma ansträngningar för finansiering av det tilltänkta företaget. Principerna om en kostnadsfördelning har tillämpats även sedan arbetsmarknadsverket övertog verksamheten, vilket framgår av den i tabell 15:6 återgivna

Tabell 15:6. Kostnader för näringshjälpsobjekt med procentuell fördelning av finanseringen.

Typ av rörelse m. m.	Total kostnad kr	Procentuell fördelning mellan					
		Stat	Landsting	Primärkommun	Försäkringsinrättning	Organisation	Egen insats
Verkstadsrörelse	424 268	59,8	11,7	12,9	3,7	0,3	11,6
Kiosk- eller affärsrörelse	623 500	31,7	8,0	11,8	5,5	1,8	41,2
Kontorsmässig verksamhet	18 063	100,0	—	—	—	—	—
Jordbruk, djurskötsel	162 000	26,5	8,5	9,7	2,5	3,1	49,7
Annan verksamhet	9 200	67,4	16,3	16,3	—	—	—
Motorfordon	1 857 023	46,6	10,6	10,8	4,0	3,9	24,1
Verktygsutrustning, tekniska hjälpmedel	19 050	59,3	10,5	18,4	—	—	11,8
Summa	3 113 104	44,9	10,0	11,2	4,1	2,9	26,9
Därav som lån	494 771	7,7	17,2	18,7	—	2,2	54,2

Tabell 15:7. Procentuell fördelning av kostnader för näringshjälpsobjekt på statlig näringshjälp och andra finansieringsvägar

Tidsperiod	Procentuell kostnadsfördelning mellan						Summa
	Statlig näringshjälp	Landstingshjälp	Hjälp från primärkommun	Försäkringsersättning	Hjälp i övrigt	Egen insats	
1/7-62—30/6-63	39,5	10,8	12,0	4,3	3,3	30,1	100,0
1/7-63—1/10-63	58,4	8,3	9,2	3,8	1,7	18,6	100,0

sammanställningen över finansieringen av de i undersökningen ingående objekten.

Den statliga näringshjälpen svarade för 45 procent av totalkostnaderna, landstingen för 10, kommuner för 11, försäkringsinrättningar för 4, organisationer och andra för 3 och den sökande själv för 27 procent av de totala kostnaderna.

Näringshjälpen utlämnades delvis i form av räntefria lån. Av den statliga näringshjälpen var enligt föreliggande undersökning cirka 3 procent förenat med återbetalningsskyldighet, av landstingens 27 procent och av primärkommunernas 27 procent. Av den egna insatsen utgjorde 32 procent lån.

Den höjning av maximibeloppet för statlig näringshjälp till 10 000 kronor, som genomfördes fr. o. m. den 1 juli 1963, har lett till att kostnaderna förskjutits mot en större statlig andel. I tabell 15: 7 redovisas kostnadsfördelningen enligt undersökningen i procent av totalbeloppet dels för budgetåret 1962/63, dels för tiden 1/7 1963—1/10 1963.

De förändringar i kostnadsfördelningen, som denna sammanställning belyser, har enligt uppgift från arbetsmarknadsstyrelsen fortsatt efter den 1 oktober 1963 med en successiv överföring av kostnaderna till den statliga näringshjälpen. Bidrag från landsting, kommuner och enskilda organisationer har uppenbarligen betraktats som supplement till de statliga bidragen. I den mån det statliga bidragets maximibelopp ökat, har därför behovet av tillskott från andra institutioner kunnat minska. Detta gäller även den ersättning, som utgår främst från kollektiv rehabiliteringsförsäkring. I försäkringsvillkoren ingår f. ö. den bestämmelsen, att ersättning inte lämnas i den mån den till följd av behovsprövning påverkar storleken av bidrag, som enligt gällande bestämmelser lämnas från statlig eller kommunal myndighet.

Av undersökningen framgår att utredningsarbetet i samband med ansökan om näringshjälp ofta tar avsevärd tid. Förfrågningar och undersökningar beträffande den sökandes lämplighet, medicinska undersökningar och företagsekonomisk utredning är oundgängliga förutsättningar för beslut i ärendet. När denna del av arbetet slutförts, vidtar ofta tidsödande och komplicerade förhandlingar om finansiering av objektet för näringshjälp, varvid beslut om bidrag från en institution ofta fattas under förbehåll att andra myndigheter eller organisationer deltar i finansieringen.

Utanordnandet av näringshjälp sker enligt vad som kan utläsas av undersökningen i sådana former, att erforderlig kontroll över medlens användning upprätthålles samtidigt som den sökande får den hjälp, som kan vara nödvändig vid köpehandlingarnas upp-

rättande eller vid inköp av maskiner och utrustning. Vid startande av rörelse utbetalades beloppet så gott som uteslutande genom kommunal myndighet, som var köparen behjälplig vid starten och under den första tidens svårigheter. Uppföljningen av näringshjälpen är ett svårlöst problem, där arbetsvårdsexpeditionerna till följd av alltför stor arbetsbelastning inte i någon större utsträckning kunnat åtaga sig att följa verksamhetens utveckling och lämna erforderligt stöd. Denna uppgift har därför i viss utsträckning anförtrotts kommunala myndigheter eller på orten verksamma organisationer. I övrigt har bidragstagaren ålagts att regelbundet avge redovisning över arbets- och inkomstförhållanden. Näringshjälpen har utlämnats under skriftligt förbehåll att utrustning, motorfordon eller rörelse inte får avyttras utan länsarbetsnämndens medgivande. Detta förbehåll äger i regel giltighet under 5 år.

Vid en efterundersökning, som företagits i september 1964, för att ge en uppfattning om näringshjälpens effekt ur försörjningssynpunkt, har närmare uppgifter inhämtats om personer i refererad undersökning, som erhållit näringshjälp för startande av egen rörelse. Undersökningen omfattade 108 företag, varav 12 var tillfälligt nedlagda, definitivt avvecklade eller försålda till följd av dödsfall, sjukdom, omställning eller flyttning från orten. Ett av de undersökta företagen hade aldrig startat och därför ej heller erhållit näringshjälp. Återstående 96 företag gav i 57 fall sina innehavare full försörjning, i 26 fall lämnade rörelsen väsentligt bidrag till försörjning medan återstående 13 företag endast gav ett mindre tillskott till ägarens försörjning. Det bästa ekonomiska utbytet gav affärs- och kioskrörelser, som i 28 fall av 31 gav sina ägare full försörjning. Av 53 innehavare av verkstadsrörelser kunde 24 helt försörja sig på sin verksamhet, medan 19 av rörelsen erhöll väsentligt bidrag och 10 ett mindre tillskott till sin försörjning. Det bör i detta sammanhang påpekas, att till verkstadsrörelse även räknats den hemslöjdsbetonade verksamhet, som i bostaden bedrives av svårt handikappade personer.

Som bakgrund till redovisningen av den gjorda undersökningen kan nämnas, att arbetsmarknadsverket under budgetåret 1962/63 beviljade näringshjälp i 947 fall till en kostnad för staten av 3 179 000 kronor. Därefter har såväl antal bifallna ansökningar som medelsförbrukning kraftigt ökat. Under budgetåret 1963/64 uppgick sålunda antalet näringshjälpsfall till 1 400 och kostnaderna för statens räkning belöpte sig till 7 275 000 kronor.

För *beredskapsarbete* och *arkivarbete* för svårplacerad arbetskraft har redogörelse lämnats i kapitel 11, Beredskapsarbeten.

Övervägande och förslag

Behovet av arbetsvård, vissa gränsfrågor m m

Som förut sagts är det inte möjligt att kvantifiera behovet av arbetsvård utan mycket komplicerade utredningar och bedömningar. Allmänt kan dock konstateras att arbetsvårdsbehovet är betydligt större än vad som avspeglar sig i den av arbetsmarknadsverket redovisade arbetsvårdsstatistiken. Antalet sökande vid arbetsvårdsexpeditionerna har successivt ökat och närmade sig under kalenderåret 1964 60 000. Ökningen är främst följden av ett större intresse för rehabiliteringsfrågor från sjukhus, vårdanstalter och socialförsäkringsinrättningar. I synnerhet har det under senare år organiserade samarbete

mellan sjukförsäkring och arbetsvård bidragit till att fler sökande kommit till arbetsvårdsexpeditionerna. Det råder även ett klart samband mellan ökningen av antalet arbetsvårdssökande och den statliga arbetsvårdens resurser. I samma mån som möjligheterna till hjälp förbättras, kan nämligen nya arbetsvårdsfall aktualiseras. Förbättrade personalresurser, ökade möjligheter till arbetsträning, yrkesutbildning och skyddad sysselsättning ökar spontant tillströmningen av remisser och sökande och gör det möjligt för arbetsvårdsexpeditionerna att nyetablera eller förbättra kontakter med olika vårdområden.

Trots de större resurser, som ställts till arbetsvårdsexpeditionernas förfogande och som lett till en väsentlig ökning av antalet hjälpta personer, har många partiellt arbetsföra inte kunnat beredas arbetsträning eller yrkesutbildning eller arbetsplaceras i öppna marknaden eller i skyddad sysselsättning. Orsaken härtill är främst allmänt otillräckliga resurser men även bristande möjligheter att kunna tillgodose krav på särbehandling av de enskilda fallen. I vissa fall kan uteblivna åtgärder förklaras av att remitterande myndigheter alltför optimistiskt bedömt rehabiliteringsmöjligheterna.

Under senare år har ett antal statliga utredningar fäst uppmärksamheten på behovet av förbättrade rehabiliteringsmöjligheter för olika grupper arbetshindrade personer. De förslag som framlagts har dels gällt ett större beaktande av den medicinska rehabiliteringen under vård- och anstaltstid, dels en uppföljning av vårdresultaten genom en kontinuerlig övergång till yrkesmässig anpassning inom arbetsvårdens ram. Som exempel på ur arbetsvårdssynpunkt eftersatta gruppper arbetshindrade har tidigare nämnts mentalsjuka, utvecklingsstörda, epileptiker samt svårt rörelsehindrade såsom polioskadade, reumatiker, MS- och CP-fall m. fl. Exemplifieringen kunde utvidgas att omfatta flertalet typer av arbetshinder, eftersom i synnerhet de svårast arbetshindrade och personer med kombination av flera handikapp endast i begränsad utsträckning kan bli föremål för rehabiliterande åtgärder under nuvarande förhållanden.

Karakteristiskt för utvecklingen är, att nya eller ökade krav ställes eller kommer att ställas på arbetsvårdens medverkan. Detta gäller exempelvis de riklinjer för förtidspensionering och sjukpenningförsäkring m. m., som antagits av 1962 års riksdag. De ökade förmånerna från socialförsäkringen aktualiserar kraven på en kvantitativ och kvalitativ upprustning av rehabiliteringsresurserna. Det är främst inför den väntade ökningen av antalet pensionsfall, som dessa krav gör sig gällande. Vid invaliditetsbedömning och gradering av förtidspensionens storlek måste nämligen pensionsdelegationerna kunna falla tillbaka på arbetsvårdens utredning.

I betänkande framlagt av 1956 års nykterhetsvårdsutredning (SOU 1961: 58) ingår förslag om att den fortsatta utbyggnaden av nykterhetsvården bör inriktas på en utökning av de öppna och frivilliga vårdformernas resurser. I detta sammanhang anser nykterhetsvårdsutredningen det nödvändigt, att arbetsförmedlingen inkopplas på ett tidigt stadium och genom anstalterna erhåller de uppgifter om de enskilda alkoholisterna, som är erforderliga för att arbetsvårdsåtgärder efter anstaltsvistelsen skall kunna vidtagas och vidtagas i rätt tid.

Likartat är förhållandet med kriminalvårdens klientel, för vilket 1956 års eftervårdsutredning (Justitiedepartementet, stencil 23, 1961) betonat vikten

av förmedlingsinsatser på ett så tidigt stadium, att åtgärder för en återinpassning i arbetslivet kan vara förberedda vid frigivningen.

Man kan sålunda allmänt konstatera, att arbetsvårdens resurser är otillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt kunna tillgodose det vid arbetsvårdsexpeditionerna redan nu anmälda behovet. Härutöver finns ett känt men inte hos expeditionerna registrerat behov av arbetsvård för vissa handikappgrupper.

Konsekvensen av detta konstaterande måste bli att ökade insatser på arbetsvårdens område är erforderliga. En utbyggnad av detta vårdområde kan motiveras med behovet av att effektivare utnyttja våra arbetskraftsresurser, med inbesparade vårdkostnader, socialutgifter och försäkringsersättningar samt slutligen och framförallt med rent sociala och humanitära skäl, som starkt talar för att också handikappade genom meningsfyllt arbete beredes möjligheter till en mera normal tillvaro.

Med utgångspunkt från uppfattningen, att de åtgärder, som hittills vidtagits för rehabilitering av handikappade, är otillräckliga i förhållande till det behov som föreligger, framlägger utredningen i det följande vissa förslag till förbättring och utbyggnad av arbetsvården. Utredningen har inte sett som sin uppgift att i detalj utforma förslag rörande olika arbetsvårdsformer eller den specifika behandlingen av olika handikappgrupper utan understryker allmänt vikten av en såväl kvalitativ som kvantitativ förbättring av arbetsvårdens olika hjälpmedel. Utfärdandet av detaljföreskrifter och anpassningen av åtgärderna till föreliggande behov får sedermera ankomma på arbetsmarknadsverket i dess egenskap av statligt arbetsvårdsorgan.

En tidig kontakt med olika vårdinstanser och en kontinuerlig övergång från medicinsk vård till arbetsvård kan ge väsentliga vinster i form av förkortad vårdtid och en ändamålsenlig inriktning av åtgärder, som syftar till arbete i öppna marknaden. I fråga om ansvarsfördelningen mellan vårdanstalter och arbetsvård vill utredningen anföra följande.

På sjukvårdens område föreligger planer på en väsentlig utbyggnad av den medicinska rehabiliteringen. Enligt de riktlinjer för denna verksamhet, som uppdragits av medicinalstyrelsen, skulle den lasarettsanslutna rehabiliteringen omfatta differentierad fysikalisk terapi, sjukgymnastik och andra former av funktionsträning, sysselsättnings- och arbetsterapi, psykisk rådgivning och annan psykisk stimulans, social rådgivning och ekonomiska stödåtgärder samt funktionsprövning. Arbetsvården skulle, när de planerade rehabiliteringsklinikerna kommit till stånd, knytas till verksamheten med uppgift att svara för yrkesvägledning under vårdtiden samt att därefter vid behov fullfölja behandlingen med sådana yrkesmässigt inriktade åtgärder som arbetsprövning, arbetsträning, yrkesutbildning och arbetsplacering. Den medicinska rehabiliteringen kan i många fall vara en nödvändig förutsättning för att handikappade personer genom fortsatta arbetsvårdande åtgärder skall kunna anpassa sig till arbetslivets fordringar, men den har samtidigt en vidare uppgift att ge invalidiserade och kroniskt sjuka, som inte kan tänkas övergå till produktivt arbete, större förutsättningar att föra ett förhållandevis normalt liv.

Det ligger enligt utredningens mening i sakens natur, att gränserna mellan medicinsk rehabilitering och arbetsvård i många fall blir flytande. Vid båda dessa vårdformer ställes stora krav på läkarinsatser. Det nära samarbete, som är en förutsättning för ett rationellt ut-

nyttjande av personella och institutionella resurser, underlättas av det förhållandet att det i regel är samma huvudmän — landsting och städer utanför landsting — som driver såväl rehabiliteringskliniker som verkstäder för handikappade. De gränsfrågor beträffande ansvaret, som kan komma att uppstå, skall som tidigare framhållits behandlas av rehabiliteringsberedningen.

Planerna på rehabiliteringskliniker har endast till obetydlig del förverkligats. Detta innebär för arbetsvårdens del, att många sökande måste remitteras för undersökning till läkare och sjukvårdsinrättningar men även att många handikappade måste avvisas från arbetsvårdens institutioner, då de inte är färdiga för den form av arbetsvård, som för närvarande kan beredas. Det måste därför åligga de sjukvårdande myndigheterna att genom primära åtgärder för medicinsk rehabilitering komplettera med det led i behandlingen av handikappade, som ännu i stort sett saknas.

Vad som hittills berörts gäller i huvudsak de planerade lasarettsanslutna rehabiliteringsklinikerna. Särskilt beaktande kräver emellertid även den arbetsterapi, som i mer eller mindre arbetsmarknadsmässiga former bedrives vid mentalsjukhus, fångvårdsanstalter, alkoholistanstalter och ungdomsvårdsskolor. Huvudsakligen sker den i anstalternas egen regi vid verkstäder eller i form av sysselsättning i löpande sysslor inom anstalten, i jordbruk eller skogsbruk. En annan terapiform är en utsträckt »frigång», som möjliggör anställning på dagtid hos arbetsgivare i anstaltens närhet, medan klienten, sedan arbetet för dagen slutat, återvänder till anstalten. För dessa grupper vårdtagare har på försök beredskapsarbete anordnats. Försöken omfattar inte enbart personer, som är utskrivna eller försöksutskrivna från anstalter, utan även sådana, som fortfarande är intagna på anstalt och som i beredskapsarbetet kan beredas arbetsterapi.

Det är delvis en praktisk fråga hur denna utökade arbetsterapi skall administreras. Ett försök till en gränsdragning mellan vad som kan betraktas som sjukhus- och anstaltsvård respektive som arbetsvård innebär inte ett önskemål att minska arbetsmarknadsverkets totala insatser på detta område. Behovet av speciella åtgärder för utskrivna och försöksutskrivna har nämligen hittills inte på långt när kunnat tillgodoses. *Det är arbetsmarknadsutredningens uppfattning att arbetsmarknadsverkets resurser i första hand bör inriktas på effektivare insatser för de personer, som kan lämna anstalterna och som därvid är i trängande behov av stöd för sin anpassning till arbetsmarknaden. Den förbättring av vården på anstalterna i form av en effektivare arbetsterapi, som även är nödvändig, bör åligga de för vården ansvariga myndigheterna.*

Arbetsförmedlingen och arbetsvårdsexpeditionerna

Med utgångspunkt från den enskilde arbetssökandens färdigheter och önskemål och från näringslivets behov av arbetskraft för skilda arbetsuppgifter skall arbetsförmedlingen åstadkomma en arbetsplacering, som både ur individens och näringslivets synpunkt kan betraktas som ändamålsenlig. För att underlätta anpassningen har arbetsförmedlingen till sitt förfogande olika hjälpmedel, främst yrkesvägledning, yrkesutbildning och ekonomiska bidrag.

Denna strävan att underlätta de enskilda personernas anpassning till näringslivet för att samtidigt få ut största möjliga effekt av tillgängliga resurser börjar redan under skoltiden med prak-

tisk yrkesorientering, yrkesvägledning och yrkesutbildning. Den fortsätter med medverkan till anpassning till tekniska och strukturella förändringar samt anvisning av arbete, som i möjligaste mån motsvarar de personliga förutsättningarna. I ett stort antal fall sker denna anpassningsprocess utan arbetsförmedlingens medverkan.

Arbetshindrade personer utgör inte någon från andra arbetssökande klart urskiljbar grupp. Ett fysiskt eller psykiskt arbetshinder behöver inte alltid medföra svårigheter vid en arbetsplacering. Detta gäller i synnerhet, om den sökande har personliga egenskaper och yrkeskunskaper eller kan ges sådana kunskaper, som är attraktiva på arbetsmarknaden. Av detta följer att många handikappade kan betjänas av den allmänna arbetsförmedlingen på samma sätt som övriga arbetssökande. Den hänsyn, som i sådana fall måste tagas vid val av arbetsområde och arbetsplats, arrangemang för omskolning eller för flyttning till annan ort, kräver i stort samma överväganden som i fråga om andra arbetssökande med begränsade möjligheter att erhålla anställning. En väsentlig ökning av insatserna för beredande av arbetsvård åt handikappade personer är i hög grad en fråga om arbetsförmedlingens möjligheter att ägna dessa sökande tillräcklig uppmärksamhet. Ansvaret vilar sålunda inte enbart på de särskilt inrättade arbetsvårdsexpeditionerna, utan det är enligt utredningens mening nödvändigt, att en ökad organisatorisk samverkan kommer till stånd mellan arbetsförmedlingens samtliga avdelningar. Den upprustning, som skett av den offentliga arbetsförmedlingens personella resurser, och den effektivisering av förmedlingens hjälpmedel, som ägt rum, bör ge utrymme för större arbetsvårdsinsatser än hittills. Uppfattningen, att partiellt arbetsföra så långt detta är möjligt bör betjänas av arbetsförmedlingens allmänna expeditioner eller specialförmedlingar, framfördes redan av kommittén för partiellt arbetsföra i dess betänkande I (SOU 1946: 24). Kommittén framhöll, att de partiellt arbetsföra i görligaste mån skulle inordnas i det ordinarie systemet av sociala tjänster och att ingen speciell lösning utanför de allmänna sammanhangens ram skulle förordas, innan den generella tillämpningens giltighet blivit prövad.

Vid ingången av budgetåret 1964/65 disponerade arbetsvårdens fältorganisation 231 tjänster inom arbetsmarknadsverkets permanenta organisation samt dessutom 19 ½ provisoriskt inrättade tjänster. Detta innebar en ökning sedan föregående budgetår med 20 permanenta tjänster. I petitaframställningen för ifrågavarande budgetår hade arbetsmarknadsstyrelsen hemställt om en ökning med 55 tjänster och har för budgetåret 1965/66 återkommit med hemställan om en personalförstärkning.

Arbetsmarknadsutredningen, som inte har uppdraget att i detalj pröva arbetsmarknadsverkets personalorganisation, *vill allmänt understryka vikten av att arbetsvårdsexpeditionernas personalbehov i största möjliga utsträckning tillgodoses.* Möjligheterna att klara eftersatta arbetsvårdsbehov är, som förut sagts, beroende av personliga insatser för utredning, rehabilitering samt arbetsplacering. Även om den allmänna arbetsförmedlingen enligt utredningens rekommendationer i större utsträckning än hittills skall medverka vid utplacering av från arbetsvården remitterade arbetshindrade personer och helt ta ansvaret för vissa handikappade personer, synes personalbesättningen vid arbetsvårdsexpeditionerna vid nuvarande arbetsbelastning vara otillräcklig. Till detta kommer att kraven på insat-

ser från arbetsvårdsexpeditionernas sida av tidigare angivna skäl uppenbarligen kommer att öka under de närmaste åren.

Arbetsprövning

Arbetsprövning bedrives för närvarande endast vid en institution i landet, nämligen Statens arbetsklinik i Stockholm, vars arbetsuppgifter enligt utfärdad instruktion skall vara

att pröva arbetshindrade och ur sysselsättningssynpunkt svårbedömbara personers förutsättningar för olika arbeten;

att bedriva arbetsfysiologisk och arbetspsykologisk forskning samt

att med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen på de områden som är föremål för dess verksamhet.

Kliniken har haft långa väntelistor på sökande, som remitterats för arbetsprövning. Kliniken har efterhand utvecklats till en diagnoscentral för svårt arbetshindrade personer. Diagnosen ställes i samverkan mellan klinikens olika funktionärer. Läkare, sjuksköterskor och sjukgymnast bidrar med fysiologisk bedömning, psykiater och psykolog klarlägger den psykiska sidan av problemen, kuratorn de sociala faktorerna och yrkesläraren studerar den sökande i arbete, medan slutligen arbetsvårdstjänstemannen har att sammanfatta resultaten i ett yrkesvägledande samtal och i praktiska arbetsvårdsåtgärder.

Arbetsklinikens kapacitet är för närvarande cirka 200 prövningsfall per år. Detta motsvarar endast en ringa del av det totala arbetsprövningsbehovet. Kliniken fyller enligt utredningens uppfattning trots sin begränsade kapacitet en mycket viktig uppgift inom arbetsvården. Detta gäller i fråga om prövningen av speciella problemfall men i lika hög grad om kliniken som forskningsinstitution för bl. a. utprövning av metoder för arbetsprövning och arbetsträning. Institutionen har även betydelse för utbildning av arbetsvårdens personal.

I syfte att få behovet av arbetsprövning bättre täckt har som förut nämnts arbetsmarknadsstyrelsen anmodat länsarbetsnämnderna att inleda förhandlingar med huvudmän för träningsverkstäder om inrättandet av prövningsavdelningar i anslutning till verkstäderna, varvid följande anförts om arbetsprövningens syfte.

För bedömning av de arbetsvårdande åtgärder, som i det enskilda fallet kan vara mest adekvata, är en rätt utformad arbetsprövning ett viktigt hjälpmedel. Arbetsprövningen syftar till att genom medicinsk, psykologisk och social utredning och praktiska arbetsprov under yrkesmässiga former kartlägga den handikappades intressen och anlagsinriktning, fysiska och psykiska arbetskapacitet, arbetsvilja och förmåga till samarbete med arbetsledning och arbetskamrater. Arbetsprövningen utgör ett viktigt komplement till yrkesvägledningens vanliga metoder för att utröna sökandes lämplighet för visst yrke. Den är också ett ytterst värdefullt hjälpmedel för arbetsdiagnostisering av handikappade, som skall genomgå arbetsträning eller placeras i skyddad sysselsättning. Arbetsprövning kan även komma till användning vid bedömning av sökande till näringshjälp. I frågor rörande förtidspensionering eller skadeersättning kan den användas för bedömning av den eventuella invaliditetens omfattning (invaliditetsgradering).

Centrala rehabiliteringsberedningen har i en promemoria den 11 december 1962 med riktlinjer för den allmänna rehabiliteringsorganisationen diskuterat, hur arbetsprövningen skall inplaceras i en blivande rehabiliteringsorganisation. Enligt beredningens mening bör en arbetsprövning, som är förenad med medicinsk vård och andra åtgärder för förbättring av funktions- och arbetsförmåga, tillhöra rehabiliteringsklinikernas uppgifter. I konsekvens härmed föreslår beredningen att Statens arbets-

klinik bör inordnas i Karolinska sjukhuset. I övrigt borde vissa centralt belägna arbetsträningsinstitutioner under en övergångstid, tills rehabiliteringsorganisationen vid sjukhusen hunnit utbyggas till erforderlig kapacitet, utrustas med resurser för en kvalitativt tillfredsställande arbetsprövning.

Det är arbetsmarknadsutredningens uppfattning, att dessa enligt beredningen temporärt inrättade arbetsprövningsinstitutioner i anslutning till vissa träningsverkstäder bör ingå som en permanent del i arbetsvårdsorganisationen. Prövningsinstitutionernas arbetsuppgifter bör dock begränsas till att enbart omfatta en standardiserad yrkesmässig prövning av handikappade, vilket inte utesluter utan närmast kompletterar en med medicinsk vård och andra åtgärder för förbättring av funktions- och arbetsförmågan förenad arbetsprövning. Som skäl för detta ställningstagande vill utredningen anföra följande.

Det finns ett allmänt känt behov av förbättrade metoder för bedömning av enskilda arbetssökandes förutsättningar för utbildning och arbete. Många misstag, innebärande personliga misslyckanden och ekonomiska förluster, skulle kunna förebyggas, om större omsorg ägnades åt en bättre anpassning av åtgärderna till den enskildes förutsättningar och önskemål. Utredningen har tidigare i kapitlet om yrkesutbildning föreslagit åtgärder för en ökad anlagsprövning i samband med hänvisning till omskolning och fortbildning. Särskilt framträdande blir kraven på säkrare bedömningsgrunder, när det gäller att ge arbetsvård åt handikappade personer. Innan åtgärder i form av arbetsträning, skyddad sysselsättning, yrkesutbildning, arbetsplacering eller näringshjälp vidtages och innan utlåtande om förutsättningar för förvärvsarbete lämnas till socialförsäkring eller socialvård, borde i betydligt större utsträckning än hittills en arbetsdiagnos ställas, grundad på medicinska och psykologiska undersökningar samt systematiskt upplagda praktiska prov. En metodiskt utförd yrkesmässig prövning är enligt utredningens mening i ett stort antal arbetsvårdsfall en förutsättning för val av lämplig åtgärd och i lika hög grad för den närmare utformningen av dessa åtgärder.

Den prövning, som enligt utredningens mening bör komma till stånd i anslutning till vissa träningsverkstäder belägna på orter med regionsjukhus eller fullt utrustade centrallasarett, bör ha en rent yrkesmässig inriktning. Den skall genom standardiserade undersökningar och prov kunna ge svar på frågor om arbetsförmåga och yrkesförutsättningar. Med utgångspunkt från de erfarenheter, som gjorts både inom och utom landet, och den forskning, som bedrivits vid Statens arbetsklinik, borde det enligt utredningen vara möjligt att inordna de olika prövningsmomenten i en metodisk plan, som på begränsad tid och med begränsade resurser i fråga om utrustning och personal skulle kunna göra en arbetsdiagnos möjlig i många arbetsvårdsfall. Prövningen skulle i stora drag innehålla erforderlig läkarundersökning, psykotekniska anlagsprov samt systematisk praktisk prövning enligt s. k. work-sample system, dvs. representativa avsnitt av olika arbetsprocesser så utformade, att en standardiserad bedömning av den enskildes lämplighet för ifrågavarande arbeten blir möjlig. En prövningsavdelning, som inrättas på ort där rehabiliteringsklinik inte kommit till stånd, kommer att vid behov av kompletterande läkarundersökningar ställa krav på medverkan av läkare inom skilda specialområden. Detta behov borde enligt utredningen kunna fyllas genom remiss till utanför präv-

ningsavdelningen verksamma specialister. På orter, där såväl rehabiliteringsklinik som prövningsavdelning är i verksamhet, bör prövningsavdelningarnas behov av läkarexpertis kunna tillgodoses genom ett samarbete mellan de båda institutionerna. Ett sådant samarbete underlättas i hög grad av det förhållandet, att landsting eller städer utanför landsting som regel kommer att vara huvudmän för båda dessa verksamhetsgrenar.

Genom en begränsning av prövningsavdelningarnas verksamhetsområde till en yrkesmässigt inriktad prövning behöver man enligt utredningens mening inte befara något intrång på det område, som tillhör rehabiliteringsklinikerna. Dessa sistnämnda har ett mera vidsträckt verksamhetsfält med tyngdpunkten förlagd till rehabiliteringsåtgärder för patienter intagna på kliniker eller på anslutet sjukhus och till poliklinisk behandling av rehabiliteringsfall. En väsentlig uppgift därvidlag blir omhändertagandet av tidskrävande och ur arbetsvårdssynpunkt komplicerade utredningsfall. Även vid en fullt utbyggd rehabiliteringsklinik kommer behov att föreligga av en rent yrkesmässig prövning, varför i ett avslutningsskede samarbete kan behöva inledas med en utanför kliniken verkande prövningsavdelning. Även träningsverkstädernas resurser torde i viss utsträckning komma att utnyttjas som ett led i den medicinska rehabiliteringen.

Utredningen delar rehabiliteringsberedningens uppfattning, att Statens arbetsklinik bör inordnas i en medicinsk rehabiliteringsorganisation. Det är dock utredningens bestämda uppfattning, att detta icke bör ske, förrän rehabiliteringskliniker upprättats i första hand vid undervisnings- och regionsjukhusen. Statens arbetsklinik har nämligen som redan sagts den största betydelse för prövning av komplicerade arbetsvårdsfall, remitterade från arbetsvårdsexpeditioner i olika delar av landet samt för forskning som är direkt inriktad på en utveckling av arbetsvårdens metoder och hjälpmedel. Klinikens ställning som speciellt serviceorgan åt hela arbetsvårdsorganisationen skulle i väsentlig grad gå förlorad i samband med ett införlivande med rehabiliteringsverksamheten vid Karolinska sjukhuset. En sådan organisatorisk förändring bör därför inte ske, förrän arbetsvårdens behov av prövning av enskilda arbetssökande och av forskning och metodutveckling kan tillgodoses vid rehabiliteringskliniker även på andra orter i landet.

Det bör enligt utredningen ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen i egenskap av centralt arbetsvårdsorgan att i samråd med berörda myndigheter och organisationer utfärda anvisningar för utrustning och drift och att även i övrigt förbereda inrättandet av prövningsavdelningar i den utsträckning så är erforderligt och möjligt. Möjligheterna att bygga upp verksamheten torde framför allt komma att bli beroende av tillgången på kvalificerad personal. Den specialutbildning, som kommer att bli erforderlig för olika personalkategorier vid prövningsavdelningarna, synes i det förberedande arbetet böra planeras i samverkan mellan i första hand arbetsmarknadsstyrelsen och medicinalstyrelsen.

I fråga om statsbidrag till prövningsavdelningar hänvisas till avsnittet Statsbidrag till verkstäder för handikappade.

Arbetsträning och skyddad sysselsättning

»Verkstäder för handikappade» är samlingsbeteckning för såväl träningsverkstäder som verkstäder för skyddad sysselsättning. Arbetsträning avser, som benämningen anger, att förbereda en

handikappad person för anställning eller yrkesutbildning, medan skyddad sysselsättning skall ge tillfälle till arbete under tillrättalagda förhållanden. Produktionen vid verkstäderna omfattar dels legoarbeten, dels egentillverkning. Produktionsinriktningen och den ekonomiska målsättningen för densamma är i hög grad bestämmande för den arbetsvård, som dessa institutioner är i stånd att ge. Gränsen ur behandlingssynpunkt mellan arbetsträning och skyddad sysselsättning är i de flesta fall flytande, i synnerhet i de verkstäder där bägge arbetsvårdsformerna bedrives jämsides. Erfarenheterna har visat, att ett för starkt hänsynstagande till driftsekonomiska synpunkter inverkar menligt på arbetsträningen, som under sådana omständigheter tenderar att bli mer sysselsättning än systematiserad träning.

Det är enligt utredningens mening angeläget att få till stånd en kvalitativ förbättring av den behandling, som meddelas vid träningsverkstäder. Arbetsträning måste vara systematiskt upplagd, om den skall fylla sin uppgift att ge handikappade personer den arbetsvana, funktionsduglighet och kondition, som är nödvändig för arbetsplacering eller yrkesutbildning. Med de erfarenheter, som vunnits under de många år som träningsverkstäder varit i verksamhet, borde det nu vara möjligt att göra upp en plan för en metodisk arbetsträning. Utan att i övrigt göra jämförelser mellan utbildning och arbetsträning, synes en systematisering av träningen kunna ges formen av en träningsplan med samma funktion som undervisningsplanerna inom vuxenutbildningen men med större möjligheter att ta hänsyn till speciella omständigheter i de enskilda fallen. Många av de grundtankar, som präglar den moderna yrkespedagogiken, borde kunna överföras till arbetsträningens metodik. En förutsättning för en sådan omläggning är emellertid, att verksamheten frigöres från den hänsyn till inkomst av produktion, som hittills haft alltför stort inflytande på arbetsträningens utformning. De praktiska arbetsuppgifter, som även i fortsättningen måste förekomma i samband med arbetsträning, bör tjäna som övningsuppgifter anpassade till och inordnade i det träningsschema som uppgjorts. *Utredningen föreslår, att det skall ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att i samverkan med erforderlig sakkunskap från andra myndigheter och institutioner utarbeta träningsplaner samt att i övrigt utfärda anvisningar för träningsverkstädernas verksamhet.*

Vid verkstäder för *skyddad sysselsättning* har verksamheten som tidigare nämnts till syfte att ge arbetshindrade, som inte kan placeras i öppna marknaden, arbete och inkomst under tillrättalagda förhållanden. Vid utformningen av skyddad sysselsättning måste stor vikt läggas vid arbetsmiljö och vid förhållanden och anordningar på arbetsplatsen, som i de enskilda fallen gör en arbetsinsats möjlig. Dessa hänsynstaganden till den enskilde arbetstagaren måste emellertid i största möjliga utsträckning även kombineras med en produktionsteknisk utformning av verksamheten i syfte dels att förbättra de anställdas ersättning för utfört arbete, dels att göra arbetet mera meningsfyllt.

Utredningen har tidigare påpekat behovet av en väsentlig utökning av antalet verkstäder för skyddad sysselsättning inte minst för de stora grupper av svårt handikappade, som nu saknar möjlighet till produktivt arbete. Det torde ej vara möjligt att med någon större säkerhet fastställa, hur stort behovet av skyddad sysselsättning är. Behovet är dock enligt utredningens mening även under en högkonjunktur så stort, att det

väsentligt överstiger verksamhetens nuvarande omfattning. Särskilt framträdande är kravet på sysselsättningsmöjligheter för utvecklingshämmade.

Bidragsfrågor samt frågor om löneförmåner till de sysselsatta vid verkstäderna behandlas i följande avsnitt.

Statsbidrag till verkstäder för handikappade

Statsbidrag utgår för närvarande enligt tidigare redovisade regler såväl till kostnaderna för uppförande av lokaler för arbetsträning och skyddad sysselsättning som till en första grunduppsättning av maskiner och verktyg. Direkta bidrag till *etableringskostnader för prövningsavdelningar* kan däremot inte utgå.

Tillskapandet av särskilda prövningsavdelningar torde i vissa fall lokalmässigt komma att innebära, att avdelningarna kommer att inrymmas i redan befintliga verkstäder för handikappade. I andra fall kan nybyggnad eller utbyggnad komma att bli erforderlig. I fråga om apparat-, instrument- och maskinutrustning för prövningsavdelningar torde det genomgående bli fråga om kostnader för en betydande nyanskaffning. Enligt arbetsmarknadsutredningens mening talar starka skäl för att prövningsavdelningar i fråga om statliga bidrag till nyetablering skall behandlas på samma sätt som träningsverkstäder och verkstäder för skyddad sysselsättning. *Utredningen föreslår därför, att statsbidrag till prövningsavdelningar skall utgå såväl till uppförande av lokaler som till en grunduppsättning maskiner och instrument enligt samma regler, som gäller för träningsverkstäder och verkstäder för skyddad sysselsättning.* I fråga om dessa sistnämnda statsbidrag har utredningen inte funnit anledning framlägga förslag till ändringar, eftersom etableringsbidragen till såväl konstruktion som storlek relativt väl synes fylla uppgiften att verka stimulerande på startande av ny verksamhet.

I fråga om *prövningsavdelningarnas driftskostnader samt ersättning till handikappade under arbetsprövning* har arbetsmarknadsstyrelsen bemyndigat länsarbetsnämnderna att till personer i arbetsprövning utge utbildningsbidrag enligt de regler, som gäller för yrkesutbildning av arbetslösa m. fl. Förutom ersättning till den enskildes uppehälle under en begränsad prövningstid medger detta bemyndigande utbetalande av avgift för kostnader, som uppstår för själva prövningen. Detta innebär, att arbetsmarknadsverket med kursavgifter svarar för huvudmännens alla kostnader i samband med arbetsprövning.

I fråga om utbildningsbidrag för klienternas försörjning under prövningstiden har utredningen ingen erinran. Utredningen delar också den uppfattningen att prövningskostnaderna i princip skall åvila staten. Som jämförelse kan nämnas, att arbetsmarknadsverket för närvarande helt svarar för kostnaderna i samband med psykotekniska prov av arbetsvårds- och utbildningssökande. Däremot kan vissa invändningar göras mot metoden, att prövningsavgift i varje särskilt fall beräknas efter respektive avdelnings kostnader för prövningen. En sådan ordning, som innebär, att staten svarar för samtliga kostnader oavsett hur verksamheten bedrives, kan komma att begränsa huvudmännens intresse för en rationalisering av verksamheten. Man får heller inte bortse från de svårigheter, som administrativt och redovisningsmässigt kan uppstå, i synnerhet som prövningsavdelningarna arbetar i nära anslutning till träningsverkstäderna. Flera skäl talar sålunda för att ersättningen till huvudmännen skall baseras på en normalkostnad för arbetsprövningen. *Utred-*

ningen får därför föreslå, att prövningsavgift skall utgå med ett fixerat belopp för varje särskilt prövningsfall beräknat så, att det i huvudsak täcker driftskostnaderna för en arbetsprövning vid en rationellt driven institution.

Utredningen övergår härefter till att behandla frågan om *statsbidrag till träningsverkstäder och verkstäder för skyddad sysselsättning.* Benägenheten att etablera och driva institutioner för handikappades träning och sysselsättning är i hög grad beroende av driftskostnaderna. Fr. o. m. den 1 juli 1963 har nya grunder för statsbidrag till verkstäder för handikappade tillämpats, som — förutom visst hyresbidrag — innebär, att staten svarar för hälften av det driftsunderskott, som uppstår, intill ett högstbelopp av 2 000 kronor per arbetsplats och år. Vid träningsverkstäder har dessutom den bestämmelsen införts, att eleverna under en tid av högst 6 månader erhåller bidrag med samma belopp, som gäller för arbetslösa under utbildning. Staten svarar för hälften av kostnaden för dessa bidrag. En uppfattning om den ökning av statsbidraget som skett får man av uppgiften, att statsbidraget för första halvåret 1963 enligt tidigare gällande bestämmelser uppgick till 1,4 milj. kronor och för andra halvåret 1963 till 3,4 milj. kronor för en i stort sett oförändrad omfattning på verksamheten.

Arbetsmarknadsutredningen har den 15 november 1962 i yttrande över en inom socialdepartementet upprättad promemoria rörande statsbidrag till verkstäder för handikappade framlagt förslag till ett statsbidragssystem, som i väsentliga avseenden överensstämmer med de regler, som utfärdats att gälla fr. o. m. den 1 juli 1963. Utredningen kan därför i detta sammanhang begränsa sig till de förslag i förenämnda skrivelse, som inte rönte fullt beaktande vid utformandet av de nya reglerna för statsbidrag.

En standardförbättring av verksamheten vid träningsverkstäder av den art, som utredningen i det föregående rekommenderat, medför ökade utgifter för huvudmännen. Den innebär nämligen krav på ökad läkartillsyn, på anlitande av psykologisk, fysiologisk och annan expertis samt på större arbetsledarinsatser, samtidigt som inkomst av produktion minskar, eftersom produktionen liksom vid yrkesutbildning huvudsakligen får karaktär av hjälpmedel för att nå åsyftade resultat.

I fråga om såväl uppläggning som syfte företer en träning av det slag, som utredningen skisserat, stora likheter med den i kursform bedrivna vuxenutbildningen. *Det är därför utredningens uppfattning, att försörjningsbidrag under arbetsträning, som enligt nu gällande regler utgår efter samma grunder som gäller för utbildningsbidrag till arbetslösa m. fl., bör helt täckas av statsmedel under en tid av högst 6 månader.* Ett genomförande av denna ordning skulle innebära en ekonomisk avlastning för huvudmännen och i vissa fall för de kommuner, som bidrager till försörjningen under träningstiden. Men framför allt skulle det ha betydelse för träningens uppläggning, såtillvida att man lättare skulle kunna frigöra sig från produktionsintresset.

Utredningen hade i förenämnda skrivelse föreslagit, att förbättrade statsbidrag till träningsverkstäder skulle föregås av en omläggning av verksamheten på sätt som förut angivits. Först när detta skett borde enligt utredningen förbättrade försörjningsbidrag och driftsbidrag kunna utgå. I avvaktan på en sådan omorganisation skulle institutionerna betecknas som verkstäder för skyddad sysselsättning och erhålla de driftsbidrag som gäller för sådana verk-

städer. Några sådana villkor ställdes emellertid inte i samband med övergången till nya regler för statsbidrag. Bidraget har alltså ej utformats så, att det uppfordrat till den kvalitetsförbättring av behandlingen vid träningsverkstäder, som utredningen i det föregående funnit så väsentlig.

Skyddad sysselsättning bedrives för närvarande förutom i verkstäder även vid statskommunala beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft, där sysselsättningen består av enklare utearbeten. För dessa arbeten utgår statsbidrag med 50 procent av den beräknade kostnaden. Till de sysselsatta utgår ersättning för utfört arbete i form av timlön, fastställd i kollektivavtal för kommunala beredskapsarbeten. Den avtalsenliga lönen har reducerats med 15 procent med anledning av de hänvisades nedsatta arbetsförmåga.

Arbetslön eller försörjningsbidrag till sysselsatta i skyddad verksamhet beräknas för närvarande efter skilda principer vid olika verkstäder, och av arbetsmarknadsstyrelsens redovisningar framgår, att förtjänstmöjligheterna ofta är otillfredsställande. Enligt utredningens mening är en förbättring av och en större enhetlighet i de anställdas ekonomiska villkor erforderlig. *Lön till sysselsatta vid verkstäderna bör enligt utredningen ha direkt samband med arbetsuppgifternas art och arbetsprestationens omfattning. Den bör beräknas på grundval av garanterad timlön och i den utsträckning så är möjligt baseras på ackord.* Det bör ankomma på huvudmännen att i samråd med fackliga organisationer genomföra ett enhetligt avlöningssystem i likhet med vad som redan skett i fråga om statskommunala beredskapsarbeten för svårplacerad arbetskraft. Det kan förutsättas, att en sådan ordning kommer att resultera i bättre avlöningsförmåner för en stor del av dem, som är sysselsatta vid ifrågavarande verkstäder. Om produktiviteten ej kan förbättras i motsvarande grad, skulle följden för huvudmännens del bli ett ökat underskott på verksamheten. Med den konstruktion av driftsbidraget till verkstäderna, som nu genomförts, skulle emellertid denna ökning av underskottet, inom ramen för ett maximibelopp, till 50 procent täckas av statsbidrag.

Utredningen hade i fråga om det statliga driftsbidraget till skyddade verkstäder föreslagit 50 procent på det av huvudmännen redovisade driftsunderskottet inom ett högstbelopp för bidraget på 2 000 kronor per arbetsplats och år. I fråga om högstbeloppet hade utredningen föreslagit möjlighet till jämkning i de fall, där särskilda omständigheter föreligger. Någon sådan jämkningsmöjlighet föreligger inte enligt nu gällande bestämmelser. Sysselsättning av speciellt produktionssvag arbetskraft, exempelvis utvecklingshämmade och svårt invalidiserade, kan emellertid enligt utredningens mening medföra så stora kostnader för huvudmannen och samtidigt vara så angeläget från skilda synpunkter, att statsbidrag borde kunna utgå med högre belopp än vad som nu är möjligt.

Som tidigare framhållits har halvskyddad verksamhet för handikappade en obetydlig omfattning. Statsbidragen till enskilda företag som organiserar särskilda avdelningar för sysselsättning av handikappad arbetskraft har på senare tid förbättrats. De utgick efter den 1 juli 1962 med en krona per närvarotimme men höjdes den 1 juli 1964 till två kronor per närvarotimme. Dessa förbättringar i bidragshänseende har emellertid hittills inte fått den avsedda verkan att öka tillgången på sysselsättning i skyddad form.

Behovet av skyddad sysselsättning för

handikappade kan f. n. inte på långt när tillgodoses. De möjligheter till sådan sysselsättning, som kan stå till buds direkt inom näringslivet, bör därför enligt utredningens mening i större utsträckning utnyttjas. Det är utredningens uppfattning, att det bör åligga arbetsmarknadsstyrelsen att intensifiera förhandlingsverksamheten med lämpliga företag. Eftersom erfarenheterna av den hittills bedrivna verksamheten enligt utredningens mening inte ger tillräcklig vägledning för en diskussion om statsbidragens lämpliga utformning och storlek, bör det ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att inkomma med förslag om sådana ändringar av statsbidragen, som kan anses erforderliga och lämpliga för att genom halvskyddad sysselsättning åstadkomma en ökning av handikappades sysselsättningsmöjligheter.

Yrkesutbildning och provanställning

Yrkesutbildning har visat sig vara ett effektivt hjälpmedel för att öka de handikappades möjligheter till arbetsplacering. Som tidigare framhållits omfattar utredningens uppdrag endast frågor, som berör vuxna handikappades anpassning till arbetsmarknaden. Det är dock angeläget understryka att speciell uppmärksamhet måste ägnas åt personer, som från födelsen är eller under unga år blir handikappade. Det är utredningens uppfattning, att betydligt större insatser måste göras i synnerhet för svårt arbetshindrade ungdomar. Utbildning och träning under ungdomsåren skulle i många fall göra en arbetsplacering i öppna marknaden möjlig och skulle i andra fall underlätta de handikappades livsföring. Många av de vuxna arbetsvårdssökande, som nu måste avvisas som icke behandlingsbara eller som endast kan sysselsättas i skyddade verkstäder, skulle om de blivit föremål för arbetsvård på ett tidigt stadium ha kunnat räddas för arbetslivet.

Utredningen finner det därför motiverat att framhålla den utomordentliga vikt, som utbildningen av handikappade ungdomar måste tillmätas. Synpunkten avser både grundläggande utbildning och yrkesutbildning. Åtskilligt är visserligen redan gjort för dessa grupper bl. a. i form av särskilda arrangemang i vanliga skolor och i form av specialskolor, men alltjämt står många ungdomar — speciellt bland de svårt handikappade — utan möjlighet till den utbildning och träning, som skulle kunna ge dem bättre chanser till ett meningsfullt liv och samtidigt minska deras anpassningssvårigheter och därmed kravet på framtida arbetsvårdsåtgärder. Utredningen menar, att ett socialt och ekonomiskt väl utvecklat samhälle måste se som sin plikt att genom väl planerade och genomförda utbildningsåtgärder kompensera dessa ungdomars handikapp och därmed ge dem förutsättningar för en såvitt möjligt normal start i livet. Från den utgångspunkten finner utredningen det motiverat med mera långtgående och mera kostnadskrävande åtgärder för handikappade ungdomar än för andra och förutsätter att frågan i andra sammanhang ägnas erforderlig uppmärksamhet. Under utbildning eller vid arbete är ofta handikappade, såväl barn som vuxna, beroende av föräldrars eller anhörigas hjälp och tillsyn. Vid utbildning eller arbete utom hemorten kan det därför vara nödvändigt, att anhöriga för längre eller kortare tid flyttar till utbildnings- eller arbetsorten. Det är utredningens mening, att även frågan om samhällets stöd i en sådan situation åt anhöriga till handikappade bör bli föremål för prövning i särskild ordning.

Vad gäller vuxna arbetsvårdssökande

har utvecklingen under senare år gett stöd åt den uppfattning, som utredningen i det föregående hävdat, nämligen att man för handikappade i första hand bör utnyttja de ordinarie resurser, som står till buds för att åstadkomma en anpassning på arbetsmarknaden. Anpassningskurserna för vuxna har visat sig i hög grad lämpade för utbildning av partiellt arbetsföra. Kurserna har efter hand blivit mer differentierade, och de för vuxna anpassade undervisningsformerna har bidragit till en ökad användbarhet. Likaså har kursernas geografiska spridning ökat de arbetshindrades möjligheter att erhålla utbildning på eller i närheten av hemorten. Inom anpassningskursernas ram har det vidare varit möjligt att ta hänsyn till personliga handikapp och att lägga upp undervisningen därefter. Som komplement till arbetslöshetskurserna har man för utbildning av vuxna arbetshindrade kunnat utnyttja skolor inom det ordinarie yrkesutbildningsväsendet samt lärlingsutbildning inom industri och hantverk.

Man kan sålunda klart konstatera, att en ökning av vuxenutbildningens allmänna resurser i stor utsträckning kommer de arbetshindrade till del. Detta gäller såväl vid en expansion av den av skolöverstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen bedrivna kursverksamheten som vid en ökning av övrig utbildning för vuxna. En utbyggd företagsutbildning, som utredningen fäster stort avseende vid, skulle öka möjligheterna för anställning av arbetshindrade och även skapa bättre förutsättningar att anpassa redan anställda handikappade till förändrade produktionsförhållanden. Eftersom företagsutbildningen i regel är inriktad på specifika arbetsuppgifter bör den kunna ge goda möjligheter för återanpassning av personer, som visserligen har begränsad arbetsförmåga men som dock besitter de färdigheter som erfordras för den avsedda arbetsuppgiften.

Trots ett effektivt utnyttjande av olika ordinarie former för yrkesutbildning är det i praktiken nödvändigt med säråtgärder för vissa grupper partiellt arbetsföra. Åtgärderna kan vara betingade av speciella pedagogiska krav, av krav på särskild tillsyn och hjälp, på anordningar för inkvartering eller av behov av speciellt klimat. Utbildning under tillrättalagda förhållanden har därför hittills anordnats för exempelvis blinda, döva, astmasjuka och svårt invalidiserade. Det måste även i fortsättningen ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen i egenskap av centralt arbetsvårdsorgan att i samråd med andra berörda myndigheter genom initivativ till säråtgärder tillgodose behovet av sådan utbildning. I regel kan detta ske genom anordnande av särskilda anpassningskurser, upplagda efter utbildningens syfte, eller genom anlitande av andra utbildningsorgan såsom specialskolor för vanföra, döva och blinda eller slutligen genom speciell utbildning anordnad av bildningsorganisationer, branschorgan och även enskilda företag.

Anordnandet av särutbildning kan ställa stora krav på speciella arrangemang för undervisning, inkvartering och tillsyn. Sådana anordningar i förening med förlängd utbildningstid kan medföra kostnader, som väsentligt överstiger vad som i övrigt kan anses normalt vid yrkesutbildning. Kostnadsjämförelser av detta slag får dock enligt utredningens mening inte vara avgörande vid beslut om utbildning för handikappade personer. Det är utredningens uppfattning, att samhället måste göra betydligt större insatser än hittills för att hjälpa svårt handikappade till ett aktivt och meningsfullt liv.

I kapitlet om yrkesutbildning har ut-

redningen särskilt beaktat den medverkan från samhällets sida, som kan vara nödvändig för att på orter med undersysselsättning underlätta nyetablering eller expansion av företag. Utredningen har i detta sammanhang föreslagit, att arbetsmarknadsverket under viss tid skall kunna betala kursavgifter till företag, som för speciella arbetsuppgifter i företaget utbildar arbetslösa och undersysselsatta från orten. Detta hänsynstagande till sysselsättningsförhållandena på en viss ort bör enligt utredningens mening även kunna gälla i fråga om sådana handikappade arbetssökande på en viss ort, som inte kan inordnas i de ordinarie åtgärder för vuxenutbildning, som vidtages. Överenskommelse bör sålunda från fall till fall kunna träffas mellan arbetsmarknadsverket och enskilda företag, som har behov av arbetskraft, om vissa bidrag i form av kursavgifter för utbildning av arbetshindrade enskilda arbetssökande eller grupper av sådana sökande, som inte kan inordnas i en med ordinarie bidrag bedriven företagsutbildning. *Företag, som i denna ordning förbinder sig att utbilda arbetshindrade personer för anställning i företaget och som under utbildningen utbetalar lön efter partsöverenskommelse, bör sålunda kunna erhålla en efter förhållandena i det särskilda fallet avvägd kursavgift enligt samma principer som vid lokaliseringsutbildning.* Sådan överenskommelse bör även innefatta bestämmelser om utbildningens bedrivande, om tillsyn och om urval av elever. Handläggningen av dessa ärenden måste ske med yttersta omsorg, för att gränserna till den ordinarie vuxenutbildningen och till arbetsgivarens normala ansvar för introduktion och utbildning av arbetstagare skall kunna upprätthållas. Bl. a. av dessa skäl är arbetstagarpartens medverkan vid uppläggning och tillsyn av utbildningen önskvärd. Den här berörda utbildningsformen kommer att få speciell betydelse på orter med långvariga sysselsättningssvårigheter, där — sedan utflyttning av placeringsbar och rörlig arbetskraft skett — andelen svårplacerade och samtidigt ortsbundna arbetstagare är större än normalt.

Tidigare hade den statliga arbetsvården till sitt förfogande en speciell hjälpform benämnd *provanställning*. I syfte att övervinna en arbetsgivares tveksamhet att anställa en handikappad kunde länsarbetsnämnd träffa överenskommelse om tillfällig anställning under kortare tid med ett visst bidrag till den sökande som komplement till den lägre lön, som utgick under en första inträningS- och provtid. Provanställningen fungerade samtidigt som en form av praktisk prövning av den sökandes förutsättningar för visst arbete. Provanställning som särskild arbetsvårdsform upphörde, när arbetsmarknadsverket fick bemyndigande att utge utbildningsbidrag även för utbildning direkt inom näringslivet och när samtidigt institutioner för arbetsprövning och träning i större utsträckning inrättades. För närvarande kan utbildningsbidrag beviljas arbetshindrad person, som på grund av arbetsgivarens tveksamhet om arbetsförmåga och allmän duglighet bedömes böra få tillfälle att under kortare tid — i regel högst tre månader — ge prov på sin förmåga och samtidigt sätta sig in i de speciella arbetsuppgifterna. Denna form av utbildning eller provanställning har kommit till användning endast i enstaka fall, beroende på att arbetsmarknadsverket enligt gällande bidragsbestämmelser endast kan bidraga med skillnaden mellan utbildningsbidragets maximibelopp och den lön från arbetsgivaren, som utgår under provtiden. Eftersom arbetslönen i flertalet fall överstiger utbildningsbidraget,

har ersättning från arbetsmarknadsverket endast i undantagsfall kunnat utgå. Beträffande omfattningen av denna verksamhet hänvisas till kap. 16, Den äldre arbetskraften.

Praktiska erfarenheter ger vid handen, att det finns ett behov av särskilda åtgärder för att i vissa speciella fall övervinna arbetsgivarnas tveksamhet att anställa handikappade personer. Anställning på prov motiveras inte enbart av ett behov av lönetillskott under en provanställningstid utan även av det förhållandet, att en arbetsgivare i tveksamma fall lättare kan acceptera en anställning på försök än en anställning under mera bindande förhållanden.

Det råder ingen tvekan om att en form av provanställning med visst bidrag från arbetsmarknadsverket i många fall skulle underlätta arbetsförmedlingens utplacering av arbetshindrade personer. Detta gäller främst långtidsarbetslösa personer, som tidigare förvärvat tillfredsställande yrkeskunskaper men som på grund av hög ålder, lång frånvaro från arbetslivet, påtagligt fysiskt handikapp eller andra liknande orsaker har svårighet att erhålla anställning. I sådana fall är vanligen de avtalsenliga lönerna eller de skäliga kraven på begynnelselön från den sökandes sida så höga, att något tillskott i form av utbildningsbidrag enligt gällande bestämmelser för sådana bidrag inte kan komma i fråga för en utfyllnad av lönen under en provanställningstid.

Det är därför utredningens uppfattning att arbetsförmedlingen i de speciella fall det här är fråga om borde ha möjlighet att lämna utbildningsbidrag under en begränsad provanställningstid. Bidrag bör lämnas på försök och komma i fråga endast i de fall anställning med normala lönevillkor inte kan komma till stånd. Som allmänna villkor bör gälla, att arbetsgivaren förklarat sig villig att erbjuda arbetstagaren fast anställning, om provet utfaller väl. Lön från arbetsgivaren och bidrag från arbetsmarknadsverket, som bör utbetalas genom arbetsgivaren, skall tillsammans uppgå till ett belopp, som motsvarar efter partsöverenskommelse fastställd lön för ifrågavarande arbetsuppgifter, varvid arbetsmarknadsverkets bidrag skall bestämmas med hänsyn till vad som i varje särskilt fall anses skäligt med avseende på sökandens ålder, arbetshinder eller andra speciella omständigheter. Bidragstiden bör vara begränsad och omfatta högst tre månader. En maximering av bidraget och av den arbetsgivareersättning, vid vilken bidrag kan utgå, torde bli nödvändig.

Utredningen är medveten om att denna form av stöd till handikappade kan komma till användning endast i begränsad utsträckning. Arbetsvårdens huvudlinje vid en arbetsplacering bör också vara att genom förberedande åtgärder i form av yrkesutbildning, prövning och träning, klarlägga och förbättra en arbetssökandes förutsättningar för arbete och därmed i förväg kunna lämna de upplysningar som är erforderliga för en anställning. Särskild betydelse kan dock provanställningsformen få för långtidsarbetslösa, för äldre arbetslösa och för arbetssökande som under längre tid varit sysselsatta i arkivarbete eller annat beredskapsarbete.

Näringshjälp

Näringshjälpen har som förut sagts till uppgift att göra det möjligt för handikappade att bidraga till eller helt klara sin försörjning genom arbete som anställd eller genom egen rörelse. Erfarenheten särskilt från senare år visar, att det som komplement till åtgärder, som är inriktade på att skaffa de handi-

kappade anställning, behövs möjligheter att ge stöd för startande av egen rörelse. I många fall är denna utväg inte bara lämplig utan den enda möjliga lösningen av handikappades arbets- och försörjningsproblem. Framförallt behövs dock stöd för anskaffande av fordon, som möjliggör eller underlättar för den handikappade att resa mellan bostad och arbetsplats. Näringshjälp har givits i växande omfattning under senare år, och detta har enligt utredningens bedömande inneburit en värdefull breddning av den arbetsvårdande verksamheten.

I skilda sammanhang har diskuterats, om inte arbetsvård i form av näringshjälp borde utsträckas att avse anskaffning av redskap och maskinell utrustning för att underlätta även handikappade husmödrars m. fl. arbete med skötseln av det egna hemmet. Det har härvid framhållits, att det inte finns anledning att göra skillnad mellan den, som arbetar i hushållet, och andra yrkesutövare. I konsekvens härmed borde handikappade husmödrar m. fl. i avseende på stöd för anskaffande av redskap och maskinell utrustning för hushållsarbetet jämställas med andra handikappade yrkesutövare. Ett förslag med denna innebörd har framlagts i arbetsmarknadsstyrelsens anslagsäskanden de senaste budgetåren.

Utredningen vill i denna gränsdragningsfråga anföra följande.

Bidrag till hjälpmedel för handikappade husmödrar utgår f. n. av medel, som statsverket ställt till De vanföras riksförbunds förfogande. Av detta anslag har förbundet lämnat bidrag för inköp av tvättmaskiner, centrifuger, hushållsassistenter, strykmaskiner, dammsugare, diskmaskiner, symaskiner, skärmaskiner och andra arbetsunderlättande redskap. Ansökningar om bidrag kommer i stor utsträckning via rehabiliteringskliniker, träningslägenheter för handikappade men även via sjukhuskuratorer, socialvårdsorgan och de handikappades egna organisationer. Anslaget, som för budgetåret 1964/65 uppgår till 400 000 kronor, har visat sig otillräckligt. Redan vid budgetårets början har i regel ansökningar förelegat om belopp, som överstigit anslagssumman.

Till medicinalstyrelsens förfogande står ett anslag till Bidrag till ortopediska hjälpmedel m. m., avsett för att gratis ställa till handikappades förfogande stödjebandage, proteser, rullstolar, invalidvagnar, hjärtstimulatorer och vissa särskilt angivna förband. För budgetåret 1964/65 uppgår anslaget till 18 milj. kronor. Fr. o. m. budgetåret 1964/65 skall ur anslaget bidrag utgå även till hjälpmedel ägnade att påtagligt underlätta handikappades dagliga livsföring. Hit räknas hjälpmedel för på- och avklädning, hygieniska bestyr, förflyttning, motionering, läsning, intagande av mat och dryck, samt för husliga sysslor. Undantag har gjorts för motordrivna hushållsapparater. Hjälpmedlen ordineras av läkare vid ortopedisk lasarettsklinik, vanföreanstalt eller motsvarande eller av läkare som har tillsyn över träningslägenhet.

Genom bostadsstyrelsen utgår sedan 1959 s. k. invalidbostadsbidrag till specialinredning av lägenheter för rörelsehindrade invalider, dvs. rullstols- och käppinvalider. Bidraget är maximerat till 10 000 kronor och bestrides av medel ur anslaget till Bidrag till viss bostadsförbättringsverksamhet.

Bidrag utgår av statsmedel till Svenska vanförevårdens centralkommitté (budgetåret 1964/65 250 000 kronor) för forsknings-, utvecklings- och informationsverksamhet rörande hjälpmedel vid förflyttning och för den dagliga livsföringen, arbets- och hushållsredskap, te-

rapeutiska hjälpmedel som inredning och planering av bostäder och offentliga byggnader samt till De blindas förening för inköp och distribution av bandspelare för blinda samt för utbildning av ledarhundar (budgetåret 1964/65 respektive 270 000 och 55 000 kronor).

I linje med utredningens tidigare uttalande om behovet av ökat stöd till de handikappades anpassning finner utredningen det i hög grad önskvärt att handikappade, som ägnar sig åt skötseln av det egna hemmet, kan få stöd för anskaffande av arbetsunderlättande redskap och maskiner. Det är utredningens uppfattning, att de anslag som nu står till förfogande för detta ändamål är helt otillräckliga. Utredningen förordar därför en kraftig utbyggnad av samhällets stöd på detta område. Vid de kontakter, som utredningen haft med myndigheter och organisationer vid beredande av detta ärende, har det styrkts, att behovet av arbetsunderlättande hjälpmedel för hushållsarbete m. m. är omfattande. En mera allmän bidragsgivning för anskaffande av hushållsmaskiner för handikappade torde komma att omfatta stora grupper arbetshindrade, vilka nu på grund av otillräckliga anslag eller bristande kännedom om möjligheterna att erhålla bidrag inte gjort framställning om stöd. Medicinska skäl för behov av arbetsunderlättande hushållsutrustning kan nämligen förebringas av stora grupper rörelsehindrade, reumatiker, andra sjuka och kanske framförallt personer som till följd av åldersförändringar har svårt att klara sitt hushållsarbete.

Det behov av stöd, som här föreligger, kan emellertid enligt utredningens uppfattning ej i sin helhet tillgodoses inom arbetsvårdens ram. Det synes inte heller lämpligt att sammankoppla detta stöd med näringshjälpen. Skälen för detta ställningstagande är främst praktiska och organisatoriska. Utredningen har tidigare i detta kapitel framhållit, att arbetsvårdsorganisationen till följd av ett snabbt växande och till stora delar otillfredsställt arbetsvårdsbehov måste tilldelas större resurser för att bättre kunna hjälpa handikappade till arbete och försörjning. Utredningen har därför funnit sig föranlåten att föreslå vissa avgränsningar av arbetsvårdens verksamhet. Att i det läget lägga nya uppgifter på organisationen, uppgifter som kan bli mycket omfattande, finner utredningen inte ändamålsenligt, särskilt som det redan finns en etablerad verksamhet med syfte att allmänt underlätta de handikappades livsföring. Undersökningen i samband med ansökan om bidrag till hushållsmaskiner etc. måste med nödvändighet bli tidskrävande. Bl. a. kommer det att erfordras medicinsk prövning, fastställande av behov, utprovning och bedömning av lämplig utrustning, inköp av redskap och maskiner samt uppföljning av resultatet. Utredningarna i de enskilda fallen förutsätter slutligen ett nära samarbete med olika organ, som sysslar med handikappades rehabilitering, och med experter på hem- och hushållsarbete. En verksamhet av denna art och omfattning skulle enligt utredningens mening riskera att allvarligt inkräkta på arbetsvårdsorganens primära arbetsuppgifter.

Enligt utredningens uppfattning erfordras det en bättre samordning av de möjligheter, som redan nu står till buds för att underlätta de handikappades dagliga livsföring och hushållsarbete. Härutöver torde också krävas en omfattande utbyggnad av resurserna för denna verksamhet. Utbyggnaden skulle bl. a. avse att tillgodose behovet av stöd för anskaffande av hushållsmaskiner och för anskaffande av motor-

fordon för rekreation och brytande av isolering, dvs. i sådana fall då fordonet inte är nödvändigt för resor mellan bostad och arbetsplats. En långsiktig lösning av dessa frågor förutsätter emellertid enligt utredningens mening en särskild utredning. En sådan närmare genomgång av frågan ligger utanför ramen för arbetsmarknadsutredningens uppdrag.

För att uppnå en smidigare handläggning av rehabiliteringsärendena inom ramen för de resurser, som för närvarande står till buds, vill utredningen likväl föreslå, att ordinationsrätten beträffande hjälpmedel för den dagliga livsföringen utvidgas till att omfatta också arbetsvårdens tjänstemän i sådana fall, som med nuvarande arbetsfördelning aktualiseras hos arbetsvården. Den utredning, som i dessa fall görs av arbetsvårdens tjänstemän i syfte att lösa de handikappades försörjningsfråga, bör också kunna tjäna som underlag för en bedömning av behovet av hjälpmedel i hemmet. Även om detta måste innebära en viss utvidgning av prövningen av rehabiliteringsfallet, torde detta merarbete uppvägas av den vinst, som det skulle innebära såväl för den handikappade som för berörda tjänstemän att en samlad prövning kunde ske hos ett och samma organ.

Sammanfattningsvis vill sålunda utredningen i denna fråga framhålla, att näringshjälpen såsom hittills bör ha till syfte att möjliggöra för handikappade att få sin försörjning genom arbete som anställd eller i eget företag. Frågan om bidrag till hjälp för handikappades dagliga livsföring och hushållsarbete bör bli föremål för särskild utredning med sikte på samordning och utbyggnad av de olika aktiviteter, som redan praktiseras. I de fall, som aktualiseras hos arbetsvården, bör arbetsvårdens tjänstemän ges rätt att ordinera stöd för anskaffning av sådana hjälpmedel från förefintliga anslag.

Näringshjälpens finansiering. Enligt den praxis, som under lång tid tillämpades av pensionsstyrelsen, skulle näringshjälpen begränsas till tre fjärdedelar av totalbeloppet inom ramen för ett maximibelopp. Det förutsattes därvid att kommun, landsting, organisation eller den sökande själv skulle svara för resterande belopp. Eftersom totalkostnaden ofta väsentligt översteg maximibeloppet för statligt bidrag och då samtidigt anslaget till näringshjälp var otillräckligt i förhållande till behovet, kom det statliga bidraget att täcka endast en mindre del av de totala kostnaderna. Detta betydde, som framgår av den tidigare refererade undersökningen, att finansieringen av näringshjälpen efter tidsödande förhandlingar måste klaras genom bidrag och lån från ett flertal myndigheter, organisationer och enskilda. I många fall måste emellertid planer på eget företag eller motorfordon skrinläggas p. g. a. bristande finansieringsmöjligheter, varigenom arbets- och försörjningsfrågan förblev olöst. Enligt nu gällande handläggningsföreskrifter skall bidrag till investeringskostnader, som ej överstiger 10 000 kronor, utan begränsning kunna utgå av statsmedel.

Dessa nya regler och höjningen av det statliga bidragets maximibelopp har, som den tidigare redogörelsen visar, lett till att statens andel av totalkostnaderna ökat, samtidigt som bidrag från annat håll minskat. Enligt uppgifter från arbetsmarknadsstyrelen har den statliga andelen ytterligare ökat under den tid, som förflutit sedan nämnda undersökning slutfördes.

Denna tendens till en ökning av statens engagemang ligger f. ö. i linje med vad som skett inom arbetsmarknadspolitiken i övrigt. Denna utveckling har

utan tvekan väsentligt förbättrat de handikappades möjligheter, i hög grad förenklat handläggningen och skapat i i stort sett likartade förutsättningar för näringshjälp till handikappade i olika delar av landet. Det finns nämligen inte några för de olika landstingen och kommunerna gemensamma regler för bidragsgivningen till näringshjälp. Likartat är förhållandet med den praxis, som utformats i fråga om fördelningen mellan bidrag och lån. Den handikappades egen organisation kan i viss utsträckning lämna bidrag från insamlade medel, vilket också redovisats i det redogörande avsnittet. Det innebär att icke organiserade handikappgrupper saknar möjlighet till bidrag av detta slag. Minskade åtaganden för näringshjälp från landstingen, som inte regelmässigt bedriver individuell hjälpverksamhet, och från kommunerna bör enligt utredningens mening på längre sikt kunna leda till en koncentration av de ekonomiska insatserna på tränings- och prövningsverkstäder samt på anordnandet av skyddad sysselsättning för handikappade.

Utredningen finner för sin del utvecklingen mot en större statlig andel av näringshjälpens totalbelopp ändamålsenlig såväl för den sökande som för verksamheten som sådan. Den har inneburit en minskad administrativ belastning och ökade möjligheter att få till stånd snabba och rationella lösningar. Det kan emellertid diskuteras, om den statliga insatsen ännu är tillräcklig. Det statliga bidraget är, som förut sagts, maximerat till 10 000 kronor. Denna maximering har visserligen inneburit, att den övervägande delen av näringshjälpsobjekten kunnat inrymmas i det statliga bidraget, men alltjämt finns angelägna fall, som kommer ovanför detta tak. Av den företagna undersökningen framgår, att 65 procent av antalet näringshjälpsfall hade en totalkostnad under 10 000 kronor. Kostnaderna för motorfordon, som dominerar verksamheten, låg i 62 procent av fallen under 10 000 kronor. Även en mycket måttlig höjning av maximibeloppet skulle väsentligt förändra bilden, eftersom en relativt stor grupp ligger omedelbart ovanför maximibeloppet. Ett maximibelopp på 12 000 kronor skulle ha inneburit, att 92 procent av ansökningarna om bidrag till motorfordon helt skulle ha kunnat täckas av det statliga bidraget. För ytterligare 5 procent av hela antalet ansökningar om bidrag till motorfordon låg kostnaderna mellan 12 000 och 13 000 kronor. Det bör påpekas, att kostnaderna för motorfordon är beroende av den bilstorlek och den specialutrustning, som bedömes erforderlig med hänsyn till den sökandes handikapp och behov. Arbetsmarknadsutredningen finner det angeläget att kostnaderna för anskaffande av oundgängligen nödvändigt motorfordon till handikappade för utnyttjande vid färd till och från arbetsplats eller utbildningsplats i större utsträckning täckes av allmänna medel. *Utredningen föreslår därför, att näringshjälpens maximibelopp höjes från 10 000 till 12 000 kronor.* Detta synes motiverat även av den anledningen, att utvecklingen pekar på att kostnaderna för etablerande av rörelse liksom för anskaffande av motorfordon stiger relativt snabbt. En höjning av maximibeloppet skulle även underlätta startandet av affärs- och verkstadsrörelse eller annan verksamhet. Erforderligt stöd vid starten och möjligheter att anskaffa en god utrustning kan nämligen vara helt avgörande för företagets lönsamhet och för den sökandes framtida försörjningsmöjligheter. Utredningen förutsätter, att kostnadsutvecklingen för de vanligast förekommande näringshjälpeobjekten noga

följes och att maximibeloppet fortsättningsvis justeras, om så visar sig erforderligt för att bibehålla den grad av kostnadstäckning, som det här föreslagna maximibeloppet i nuvarande läge innebär.

Som framgår av tidigare refererad undersökning, ligger totalkostnaderna för näringshjälpsobjekten endast i ett fåtal fall över 15 000 kronor. I de fall kostnaderna endast obetydligt överstiger den statliga näringshjälpens maximibelopp, torde i regel resterande belopp kunna tillskjutas av den sökande själv eller genom bidrag eller lån från annat håll. Det bör även i fortsättningen vara arbetsvårdsexpeditionernas uppgift att i sådana fall bistå sökanden vid anskaffandet av resterande belopp. Det är emellertid uppenbart, att betydande svårigheter föreligger att finansiera startandet av egen rörelse med relativt höga initialkostnader. I de fall finansieringsfrågan kunnat lösas, har detta skett på villkor som tyngt rörelsens fortsatta drift. Oftast har man emellertid fått skrinlägga planer på egen verksamhet, när kostnaderna varit höga och lånemöjligheter inte stått till buds.

Även om det antal fall, som kräver ett mera omfattande ekonomiskt stöd i själva starten, blir begränsat, är det ändock angeläget att former skapas för en lösning som bedömes ändamålsenlig. Enligt utredningens mening bör detta stöd ges formen av lån eller lånegaranti. Låneformen synes vara att föredraga, eftersom det gör verksamheten oberoende av kreditmarknadsläget. Liksom statsutskottet (utlåtande 1963: 11) finner utredningen det lämpligt, att kompletterande kredit skall kunna lämnas i form av lån från företagareföreningarna.

Företagareföreningarnas uppgift är bl. a. att genom statligt kreditstöd främja hemslöjd, hantverk, småindustri och därmed jämförlig verksamhet samt, om särskilda skäl föreligger, även annan industriell verksamhet och verksamhet hänförlig till jordbrukets binäringar. Huvudparten av den verksamhet, som omfattas av näringshjälp, ligger inom de uppräknade verksamhetsområdena. Utanför dessa ligger kioskrörelser och handelsföretag samt enstaka jordbruksföretag; även sådana ärenden bör emellertid kunna inrangeras i denna speciella långivning. *Arbetsmarknadsutredningen får under hänvisning till vad som ovan sagts föreslå, att ett särskilt årligt anslag på förslagsvis 5 milj. kronor ställes till företagareföreningarnas förfogande för lån till handikappade, som i samband med ansökan om näringshjälp befinnes vara i behov av kompletterande kredit.* Lån skall enligt utredningen kunna beviljas intill samma belopp och enligt i huvudsak samma regler, som gäller för hantverks- och industrilån. Dock bör vid bestämmandet av avbetalningstid skälig hänsyn tas till den handikappades speciella situation.

Näringshjälpens användningsområden. Enligt nu gällande bestämmelser kan näringshjälp utgå i samband med startande av rörelse men däremot inte till en handikappad som redan driver ett företag. Det förekommer i praktiken, att handikappade, som tidigare under små förhållanden och med bristfällig utrustning startat en verksamhet, har ekonomiska svårigheter att klara ersättningsanskaffning av förslitna maskiner och redskap eller sådan komplettering av maskinpark, verktyg, inventarier eller lager, som skulle kunna medföra rationalisering och underlättande av arbetet eller en nyinriktning av produktionen. Om en företagsekonomisk utredning ger vid handen, att bidrag i form av näringshjälp eller lån genom företagareförening skulle ge den handikappade tillfredsställande försörjnings-

möjligheter, borde näringshjälp kunna utgå även till handikappad, som redan startat egen verksamhet. En förutsättning för bidrag bör dock vara, att arbetsplacering i öppna marknaden inte är möjlig eller inte väntas kunna ge full försörjning. I de fall näringshjälp tidigare utgått, synes ärendet lämpligen böra underställas arbetsmarknadsstyrelsens prövning.

En annan praktisk fråga i samband med handläggningen av näringshjälpsärenden är, om näringshjälp skall kunna utgå till två eller flera handikappade, som gemensamt startar ett företag. Enligt utredningens mening kan en sådan lösning av de handikappades sysselsättnings- och försörjningsproblem i en del fall vara ändamålsenlig. Enligt nu gällande bestämmelser för statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri kan sådant stöd genom företagareföreningarna jämväl lämnas till sammanslutning av yrkesutövare. Det ligger i sakens natur, att den företagsekonomiska utredningen och de bolagsavtal, som upprättas i sådana fall, måste bli föremål för noggrann prövning. Ett bemyndigande att lämna bidrag och lån i de fall, som det här gäller, bör slutligen enbart gälla bidrag till enskilda handikappade, som gemensamt startar företag. I de fall myndigheter eller organisationer startar verksamhet för sysselsättning av handikappade, bör detta betraktas som skyddad sysselsättning och i fråga om statsbidrag jämställas med övriga verkstäder för handikappade. Om bestämmelserna för statsbidrag till sådana verkstäder inte innefattar affärsrörelser, som drives i syfte att sysselsätta handikappade, som inte kan arbetsplaceras i öppna marknaden, bör enligt utredningens mening ändring ske av gällande villkor för statsbidrag till sådan verksamhet.

Vad slutligen gäller frågan om bidrag till byte av motorfordon för personer, som tidigare erhållit näringshjälp, är utredningen av den uppfattningen, att även dessa ärenden bör avgöras av arbetsmarknadsverket och inte som nu prövas av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall. Skälet för detta ställningstagande är behovet av smidigare och snabbare handläggning av näringshjälpsärendena. Den kraftigt ökande bidragsgivningen till motorfordon för handikappade medför, att man kan vänta en stark ökning av antalet ansökningar om bidrag till fordonsbyte under de närmaste åren. Det kan därför inte vara rationellt att tillämpa den långa omgång för beslut i dessa ärenden, som nu erfordras. Det synes också irrationellt och i princip felaktigt att belasta Kungl. Maj:ts kansli med ärenden av detta slag. Enligt utredningens mening bör Kungl. Maj:t utfärda erforderliga föreskrifter för arbetsmarknadsverkets handläggning av dessa ärenden, med möjlighet för arbetsmarknadsstyrelsen att delegera beslutanderätten till länsarbetsnämnderna. Vid utfärdandet av bestämmelser om inkomst- och förmögenhetsprövning måste tillräcklig hänsyn tas till att motorfordonet som tekniskt hjälpmedel är en förbrukningsartikel men samtidigt oundgängligen nödvändigt för arbetsinkomstens förvärvande. Inkomst- och förmögenhetsprövningen bör därför ske efter generösa normer.

Synpunkter på utredning och uppföljning. Lika viktigt som det är att ge ett tillfredsställande stöd till handikappade personer, som genom eget företag kan klara sin försörjningsfråga, lika betydelsefullt är det att genom en grundlig utredning förebygga ett misslyckande. Ett misslyckande medför nämligen ofta, att den handikappade förlorar självtilliten och saknar kraft att göra ett nytt försök. Utredningen vill av denna an-

ledning och mot bakgrunden av de förbättrade bidragsmöjligheterna kraftigt understryka vikten av en grundlig arbetsvårdsutredning i samband med ansökan om näringshjälp innefattande undersökningar om den personliga lämpligheten och företagsekonomiska undersökningar med anlitande av utomstående expertis. En utbyggd arbetsprövning, psykotekniska anlagsprov och medicinska funktionsprov borde likaså ge bättre underlag för bedömning av näringshjälpsärendena. Anlitandet av expertis på olika områden underlättas av de möjligheter, som redan finns att betala ersättning för utförda undersökningar. Inte minst torde ett närmare samarbete med företagareföreningarna kunna medverka till bättre grundade beslut.

I detta sammanhang bör enligt utredningens mening förberedande åtgärder i form av speciell utbildning, avsedd att förbättra den sökandes yrkeskunskaper eller att ge kunskaper av värde för ett företags affärsmässiga skötsel, i större utsträckning än hittills komma i fråga.

Särskilt beaktande kräver frågan om hjälp och tillsyn i samband med starten och under den första tiden därefter. Arbetsvården, som saknar personella resurser för ett sådant åtagande, har hittills i viss utsträckning anlitat kommunala myndigheter för utbetalning av bidrag, kontroll av inköp samt övrig hjälp i rörelsens första skede. Detta har fallit sig naturligt, när kommunen lämnat bidrag eller lån till rörelsen. Den minskning av kommunernas ekonomiska åtaganden, som torde bli en följd av en ytterligare förbättrad statlig näringshjälp, får enligt utredningens mening inte leda till att kommunerna frikopplas från ansvaret att medverka i samband med starten av företag för handikappade. Tvärtom borde minskade utgifter för kommunen kunna leda till ökade insatser för personlig service åt den handikappade. Härutöver kan emellertid, särskilt när det gäller rörelser av större omfattning, medverkan erfordras också från annat håll. Enligt bestämmelserna för företagareföreningarnas verksamhet åligger det föreningarna att utöva tillsyn över att lån utnyttjas för avsett ändamål samt att följa företagets verksamhet. Denna möjlighet till service bör beaktas. *Med hänsyn till betydelsen av att erforderlig hjälp och stöd lämnas den handikappade i samband med starten av eget företag och vikten av en bättre uppföljning av verksamheten, föreslår utredningen härutöver, att arbetsmarknadsstyrelsen får i uppdrag att efter förhandlingar med kommunförbunden, företagareföreningarnas riksförbund och andra berörda organisationer utarbeta närmare riktlinjer för service till den handikappade i samband med startande av eget företag samt för en uppföljning och övervakning av verksamheten.*

Över utredningens ställningstagande i fråga om näringshjälpens utformning har centrala rehabiliteringsutredningen (CRB), med vilken i denna fråga av Kungl. Maj:t anbefallt samråd ägt rum, beretts tillfälle att yttra sig. CRB har vid sammanträde den 12 november 1964 antagit ett uttalande, vilket återfinns som bilaga till detta betänkande (bilaga till kap. 15, Centrala rehabiliteringsberedningens uttalande den 12 november 1964 ang. näringshjälpen). CRB ansluter sig i sitt uttalande till utredningens förslag om en höjning av näringshjälpens maximibelopp men föreslår för sin del en höjning med 5 000 kronor till 15 000 kronor. Utredningens förslag om viss utvidgning av näringshjälpens användningsområde och om utvidgade lånemöjligheter som komplettering till näringshjälpen biträds likaså av CRB.

Däremot ställer sig CRB på i uttalandet anförda grunder tveksam till förslaget om att i vissa fall ge arbetsvårdens tjänstemän ordinationsrätt beträffande hjälpmedel för den dagliga livsföringen med anlitande av förefintliga anslag.

KAPITEL 16

Den äldre arbetskraften

Inledning

De fortgående förändringarna i befolkningens ålderssammansättning har under de senaste åren medfört att ökad uppmärksamhet ägnats den medelålders och äldre arbetskraften och de särskilda problem, som sammanhänger med denna arbetskrafts anpassning till ändrade förhållanden på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Sverige är inte ensamt om detta problem. Med större eller mindre styrka gör det sig gällande i flertalet västeuropeiska länder.[1] Under första hälften av 1900-talet har andelen personer över 65 år i de västeuropeiska länderna stigit från 5—6 procent till 10—11 procent. Denna utveckling kan väntas fortsätta under återstoden av 1900-talet. Samtidigt förändras åldersstrukturen hos befolkningen i de arbetsföra åldrarna. Mellan 1920 och 1960 har dessa förändringar i flertalet länder inneburit att en stigande andel fallit på de högre arbetsföra åldrarna. I vissa länder kommer denna utveckling att fortgå ytterligare ett antal år, medan den i andra länder kommer att efterträdas av en relativ ökning av den yngre delen av den arbetsföra befolkningen. Under återstoden av 1960-talet kommer i Sverige en kraftig ökning att ske av befolkningen i åldrarna 20—29 år samt 50—64 år. Den tidigare ökningen i åldrarna 15—19 år förbyts i en minskning, och sammankrympningen av befolkningen i mellanåldrarna fortsätter.

Förändringarna i befolkningens ålderssammansättning är inte den enda faktor, som gör det angeläget att den äldre arbetskraftens problem uppmärksammas. Också andra utvecklingstendenser bidrar till att accentuera dessa problem. Delvis gäller det tendenser, som kan komma att försvåra den äldre arbetskraftens sysselsättningsmöjligheter. Samtidigt framstår det som allt viktigare att dessa svårigheter bemästras.

Till de faktorer, som accentuerar den äldre arbetskraftens sysselsättningsproblem, hör den snabba tekniska utvecklingen och kravet på anpassning till denna. Man måste därvid räkna med att den äldre arbetskraften är mindre rörlig, yrkesmässigt och geografiskt, än den yngre. Dit hör också utvecklingen mot en minskad efterfrågan på outbildad arbetskraft och mot färre »lätta» arbeten (om hänsyn tas både till arbetets fysiska tyngd och till kravet på snabbhet), som kan tjäna som reträttplatser för äldre anställda. Också utvecklingen mot större företagsenheter kan verka i samma riktning, då andelen för äldre lämpliga arbetsuppgifter i varje fall för närvarande synes vara lägre inom stora, högrationaliserade företag än i mindre företag. Slutligen bidrar också den sjunkande andelen självständiga yrkesutövare till att sys-

[1] Jfr »Age and Employment», 1963. (Rapport från OECD:s seminarium i Stockholm 15—19 april 1962.)

selsättningsproblemen får aktualitet för en allt större del av den totala arbetsstyrkan.

Det är ur flera synpunkter angeläget att söka finna vägar för att tillvarata de äldres arbetsinsats. Den stigande medellivslängden och det förbättrade hälsotillståndet i de högre åldrarna har förlängt den period, under vilken den enskilde kan önska kvarstå i produktivt arbete, samtidigt som hans ålder skapar växande svårigheter för honom att — en gång arbetslös — erhålla ny anställning. Knappheten på arbetskraft, som i viss utsträckning underlättar placeringen av äldre arbetssökande, gör det ur samhällsekonomisk synpunkt angeläget att den enskildes arbetsvilja och arbetsförmåga fullt tillvaratas såväl före som under åren efter den reguljära pensionsåldern. Starka sociala och humanitära skäl talar också för att de äldre, som önskar fortsätta att arbeta, ges möjlighet härtill.

De problem, som sammanhänger med den medelålders och äldre arbetskraftens förhållande på arbetsmarknaden, har under de senaste åren blivit föremål för en rad undersökningar. Tre utredningar, som alla framlades år 1960, skall här i korthet omnämnas.

På uppdrag av Möllerkommittén för åldringsfrågor undersökte fil. dr Margit Wohlin frågor rörande arbetsanskaffning och arbetsförmedling för äldre arbetskraft. I utredningen, »*Hela folket i arbete!*», föreslås bl. a. fortsatt forsknings- och utredningsarbete rörande en rad frågor i samband med den äldre arbetskraftens sysselsättning samt en brett upplagd upplysnings- och propagandakampanj om den äldre arbetskraftens kvalifikationer och problem. Arbetsförmedlingen och arbetsvården föreslås bli förstärkta för att möjliggöra ökade insatser för äldre arbetssökande. Önskemål framförs också om försöksverksamhet med speciell rådgivning och service för äldre arbetssökande på några av de största förmedlingskontoren.

Utredningen om äldre arbetskraft i statstjänst hade i uppdrag att framlägga förslag till praktiska åtgärder i syfte att underlätta för äldre arbetskraft att erhålla anställning hos statliga verk och institutioner. I utredningen föreslås att alla övre åldersgränser för erhållande av statlig anställning eller för tillträde till sådan utbildning, som myndighet anordnar för vissa tjänster eller karriärer, avskaffas. Bestämmelser om övre åldersgränser för inträde vid statlig eller statsunderstödd utbildningsanstalt bör överses och om möjligt slopas. Vidare föreslår utredningen, att Kungl. Maj:t utfärdar ett cirkulär, i vilket understryks vikten av att de äldres arbetskraft tillvaratas.

Utredningens förslag föranledde Kungl. Maj:t att i september 1960 utfärda ett cirkulär angående slopande av övre åldersgränser för erhållande av civil anställning inom statsförvaltningen och för tillträde till utbildning anordnad av myndighet (SFS nr 538/1960). I cirkuläret anbefalles statsmyndigheterna att var inom sitt område undersöka och till vederbörande statsdepartement redovisa i vilken mån myndigheten är beredd att upphäva förekommande föreskrifter angående övre åldersgränser respektive i vilka fall den finner att sådana föreskrifter är oundgängligen erforderliga. Kungl. Maj:t erinrar samtidigt myndigheterna om att faktiska åldersgränser inte bör införas genom att önskemål om viss ålder uttalas i samband med ledigannonsering av tjänst.

Den tredje här refererade utredningen behandlar huvudsakligen sådana svårigheter, som kan möta den medelålders och äldre arbetskraften på den privata arbetsmarknaden. Utredningen, vars betänkande »*Medelålders och äldre arbetskraft*» avgavs i maj 1960, utfördes av en arbetsgrupp, som tillsatts av arbetsmarknadsstyrelsen, Svenska Arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige och Tjänstemännens Centralorganisation. Den hade i uppdrag att belysa den äldre arbetskraftens situation på arbetsmarknaden och överväga åtgärder, som skulle kunna öka sysselsättningsmöjligheterna för de äldre. Arbetsgruppen avvisar tanken på att genom lagstiftning ålägga arbetsgivare att anställa en viss andel äldre. En sådan kvotering skulle medföra att de äldre automatiskt blev betraktade som mindervärdig arbetskraft och kvoten skulle lätt komma att anses som ett maximiåtagande. Av liknande skäl anser arbets-

gruppen det också olämpligt att vid arbetsförmedlingarna låta vissa förmedlare ägna sig enbart åt äldre arbetskraft. Enligt gruppens uppfattning har en förmedlare, som sysslar med arbetssökande i olika åldrar, de bästa förutsättningarna att finna lämpliga arbetstillfällen för de äldre. Arbetsgruppen anser det däremot önskvärt att företagen gör en inventering av sådana arbetsuppgifter, som är speciellt lämpade för äldre, och så långt möjligt rekryterar dessa med äldre arbetskraft. Samtidigt rekommenderas, att frågan om deltidsarbete för äldre ägnas ökad uppmärksamhet och att framställningar om deltidsarbete från äldre arbetstagare prövas från fall till fall. Om personalanställaren känner sig tveksam beträffande en arbetssökande på grund av dennes ålder, anser arbetsgruppen det lämpligt att provanställning kommer till användning. Bland de allmänna åtgärder, som kan komma i fråga, understryker arbetsgruppen särskilt yrkesutbildningens betydelse.

Arbetsgruppen föreslår vidare att lokala sysselsättningsnämnder med representanter för arbetsgivare, fackliga organisationer och kommunalförvaltning inrättas i anslutning till arbetsförmedlingskontoren. Nämnderna bör tjäna som ett informellt forum för information och diskussion rörande dels lokala arbetskraftsproblem, dels enskilda svårplacerade arbetssökande. Beträffande arbetsförmedlingens arbetsformer framhåller arbetsgruppen, att det vore önskvärt att kontors- eller avdelningsföreståndaren tog aktiv del i arbetet med att placera anmälda arbetssökande, som varit arbetslösa mer än två månader, och att därvid särskild uppmärksamhet ägnades de äldre arbetslösa. Platsackvisitionen för äldre bör intensifieras. Slutligen bör möjligheten för äldre långtidsarbetslösa att erhålla yrkesvägledning förbättras.

Arbetsgruppen betonar starkt behovet av forskning, information och opinionspåverkan. Kännedom om befolkningsutvecklingen bör spridas till alla som sysslar med personalfrågor. Den allmänna opinionen måste påverkas i sådan riktning att fördomarna mot att anställa eller arbeta tillsammans med äldre arbetskraft motverkas. Arbetsmarknadens organisationer bör kunna medverka i detta upplysningsarbete. Avslutningsvis föreslås att arbetsmarknadsstyrelsen och organisationerna utser en gemensam delegation med uppgift att fortlöpande bevaka den äldre arbetskraftens situation på arbetsmarknaden.

I nära anslutning till de förslag, som framlagts av de här behandlade utredningarna, utformades inom arbetsmarknadsstyrelsen ett *aktivitetsprogram för den medelålders och äldre arbetskraften.*

Också i internationella sammanhang har den äldre arbetskraftens problem under de senaste åren blivit föremål för uppmärksamhet. I sin *årsredogörelse för 1961,* framlagd för Internationella arbetsorganisationens konferens i Genève 1962, ägnar *arbetsbyråns generaldirektör* första delen åt de problem, som möter äldre personer i slutet av deras yrkesverksamma period och sedan de upphört med förvärvsarbete.[1] I Stockholm anordnade *OECD* i april 1962 ett *internationellt seminarium* kring dessa frågor. Rapporten från seminariet, »*Age and Employment*», utkom 1963. Seminariet enades vid sitt avslutande sammanträde om följande slutsatser, som sammanfattar resultatet av de diskussioner, som förts:

1) Det är väl styrkt, att det i alla de deltagande länderna finns ett nytt och växande problem, som gäller ålder och sysselsättning. De som berörs av detta problem, befinner sig i den senare hälften av sitt yrkesverksamma liv, dvs. i åldern över 40 år.

2) Problemets art och omfattning är beroende av ett flertal faktorer såsom befolkningsstruktur och befolkningsutveckling, arbetsmarknadsläge, takt i den tekniska utvecklingen, sociala förhållanden och utbildningsväsendets utformning.

3) Tre särskilda frågor kan urskiljas, vilka bör uppmärksammas var för sig, även om det finns ett samband dem emellan. Dessa är:

a) Verkningarna av den ökade takten i den tekniska utvecklingen på män och kvinnor, som passerat mittpunkten av sitt yrkesverksamma liv. Dessa verkningar består

[1] International Labour Office: Report of the Director General, Part 1: Older People — Work and Retirement, Genève 1962.

framför allt i ökad stress och omställningssvårigheter.

b) Den period omkring den gängse pensionsåldern, då män och kvinnor i regel fortfarande kan utföra ett ur samhällets synpunkt värdefullt arbete, fast de troligtvis inte är i stånd att längre fortsätta sitt tidigare heltidsarbete.

c) Pensionsåldern, som omfattar många år helt utan yrkesarbete.

4) De problem, som möter den mindre kvalificerade arbetskraften — på fabrik eller kontor — befanns i allmänhet vara mycket större än de som möter yrkesarbetaren eller annan kvalificerad arbetskraft.

5) En människas kronologiska ålder är ett mycket otillfredsställande mått på hans eller hennes arbetsförmåga och anpassningsbarhet.

6) Informationen om forskningsresultat från olika fält till de personer i statlig förvaltning, företag och fackföreningar, som kan omsätta dem i praktiska åtgärder, har hittills inte varit tillfredsställande.

I det följande skall den medelålders och äldre arbetskraftens sysselsättningsproblem behandlas mot bakgrunden av tillgängliga uppgifter om sambandet mellan ålder och sysselsättning. Här skall först i korthet redovisas, vad utredningen avser med beteckningen »äldre arbetskraft», samt hur avgränsningen mellan detta kapitel och de båda kapitel, som behandlar handikappade respektive kvinnor på och utanför arbetsmarknaden, gjorts.

Utredningen har inte funnit det möjligt eller önskvärt att genom fixerade nedre och övre åldersgränser precisera innehållet i beteckningen »medelålders och äldre arbetskraft» (sammanfattningsvis benämnd »äldre arbetskraft»). Även om utredningens överväganden har tonvikten lagd på arbetskraft i åldrarna 45—65 år, har utredningen avsett att förslagen i tillämpliga delar skall inbegripa också personer i åldern omedelbart under och över sedvanlig *pensionsålder*. Vad en lägre åldersgräns beträffar, beror svårigheterna att fastställa en sådan — förutom på individuella olikheter — på erfarenheten, att den ålder, som försvårar placeringen av en arbetssökande, varierar starkt inom skilda yrken, på olika utbildningsnivåer och — av tillgängligt material att döma — även män och kvinnor emellan. Svårigheterna skiftar också med arbetsmarknadsläget. Då utredningen här behandlar den arbetskraft, som på grund av sin ålder möter särskilda sysselsättningsproblem, kan sålunda någon generell lägre åldersgräns inte uppställas. I stort sett kan utredningen ansluta sig till OECD-seminariets bestämning i dess rapport »Age and Employment»: »personer, som befinner sig i den senare hälften av sitt yrkesverksamma liv, dvs. över 40 års ålder». Utredningen är emellertid medveten om att 40-årsgränsen inom många arbetsområden ligger alltför lågt, medan i enstaka fall även en lägre ålder kan utgöra ett försvårande moment vid en arbetsplacering. Slutligen är utredningen delvis beroende av det siffermaterial, som finns tillgängligt för att illustrera utredningens resonemang, och den åldersindelning, som detta material tillämpar. Den bristande enhetligheten härvidlag hos olika källor bidrar också till att den lägre åldersgränsen måste bli flytande.

Någon klar gräns mellan den äldre arbetskraften och handikappade kan inte dras. Redan att bestämma uttrycket äldre arbetskraft som personer, som på grund av ålder möter svårigheter på arbetsmarknaden, innebär att konstatera ett visst handikapp. Utredningen har emellertid använt benämningen handikappade i en väsentligt snävare bemärkelse och låtit den beteckna personer med individuella fysiska, psykiska eller sociala arbetshinder. Med äldre arbetskraft avses här inte arbetssökande med personligt arbetshinder utan sökande, som på grund av sin ålder i

förening med arbetskraftefterfrågans art och inriktning har särskilda svårigheter att göra sig gällande på arbetsmarknaden. Därmed är inte sagt, att åldersfaktorn kan renodlas. I det praktiska förmedlingsarbetet möter man knappast några »rena» åldersfall, där placeringssvårigheterna restlöst kan hänföras till vederbörandes ålder. Som regel beror svårigheterna på en kombination av faktorer, vilka är positivt korrelerade med åldern. Som exempel kan nämnas bristfällig yrkesutbildning, bristande geografisk eller yrkesmässig rörlighet, svårighet att hålla en hög, maskinstyrd arbetstakt osv. Det rör sig här om placeringsproblem av det slag, som arbetsförmedlingen skall lösa med hjälp av de medel, som står till dess förfogande. För de äldsta här behandlade åldersgrupperna blir emellertid gränsen gentemot arbetsvårdens verksamhetsområde mindre klar, och åtgärder av arbetsvårdande slag kan vara motiverade även i fall av normala åldersförändringar (arbetsvårdsstatistikens grupp »överåriga»).

Frågan om gränsdragningen mellan kapitlen Kvinnor på och utanför arbetsmarknaden och Den äldre arbetskraften gäller i första hand de kvinnor, som efter en tids uppehåll önskar återgå till yrkesarbete eller som först sent söker sig ut på arbetsmarknaden. Dessa kategorier kvinnliga arbetssökande har förhållandevis utförligt diskuterats i kapitel 14, och de kommer därför inte att närmare behandlas här. Detta kapitel avser i första hand att ta upp de för män och kvinnor gemensamma problem, som aktualiseras när någon i medelåldern eller senare tvingas till en omställning på arbetsmarknaden och denna anpassningsprocess försvåras av åldern eller faktorer som sammanhänger med åldern.

Uppgifter om befolkningsutveckling, ålder och sysselsättning

Befolkningsutvecklingen

1959 års långtidsutredning påpekar i sin diskussion om de framtida arbetskraftstillgångarna, att en betydande del av den ökning av arbetskraften, som kan motses under 1960-talet, faller på åldrarna 50 år och däröver. Till grund för utredningens beräkningar av förskjutningarna i arbetskraftens åldersstruktur låg en framräkning av befolkningen, utförd inom statistiska centralbyrån i mars 1961 och utgående från folkmängden den 31 december 1959. Sedan dess har centralbyrån framlagt ytterligare en befolkningsprognos, som avser tiden 1962—1980. Framräkningen bygger på folkmängdens sammansättning efter ålder och kön den 31 december 1960 i förening med vissa antaganden om dödlighet, fruktsamhet, giftermålsfrekvens och utrikes omflyttning.[1] En redogörelse skall här ges för innehållet i denna prognos.

I två avseenden presenterar prognosen alternativa antaganden. Det ena gäller giftermålsfrekvensen, där maximiantagandet räknar med en relativt kraftig ökning av andelen gifta kvinnor i de flesta åldersklasser, medan minimiantagandet innebär en mindre ökning. Det andra gäller fruktsamheten. Maximiantagandet utgår här från en konstant fruktsamhet på 1960 års nivå, medan minimiantagandet räknar med en fortsättning av nedgången under 1950-talet. En årlig successiv nedgång av dödligheten förutses. Nettoinflyttningen har för den period framräkningen omfattar antagits förbli konstant och uppgå till 10 000 personer per år.

[1] Statistisk Tidskrift 9/1962, Lars Widén och Rune Tryggveson: Sveriges befolkning 1962—1980.

Tabell 16:1. Beräknad befolkning 1962—1980 enl. SCB:s befolkningsprognos 1962, medelalternativet

Åldersår	Antal					Proc. fördelning				
	1962	1965	1970	1975	1980	1962	1965	1970	1975	1980
0—14	1 616 491	1 589 407	1 647 140	1 762 422	1 841 630	21,3	20,6	20,6	21,2	21,6
15—24	1 143 108	1 220 445	1 165 731	1 078 131	1 080 186	15,1	15,8	14,6	13,0	12,7
25—34	896 774	912 128	1 090 937	1 251 057	1 197 528	11,8	11,8	13,6	15,1	14,0
35—44	1 051 626	1 001 355	907 394	915 009	1 093 355	13,9	13,0	11,4	11,1	12,8
45—54	1 053 695	1 054 817	1 048 910	984 599	894 775	13,9	13,6	13,1	11,9	10,5
55—64	891 012	944 289	993 804	999 337	999 245	11,7	12,2	12,4	12,1	11,7
65—74	600 063	643 837	721 940	805 686	855 611	7,9	8,3	9,0	9,7	10,0
75—w	333 743	363 604	421 330	490 090	569 137	4,4	4,7	5,3	5,9	6,7
Summa	7 586 512	7 729 882	7 997 186	8 276 331	8 531 467	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: Statistisk Tidskrift 9/1962, Sveriges befolkning 1962—1980

Som en följd av att alternativa antaganden uppställts beträffande giftermålsfrekvens och fruktsamhet, kommer framräkningen att resultera i alternativa uppskattningar av födelsekullarnas storlek under prognosperioden. Därvid har de båda maximiantagandena kombinerats med varandra till ett beräknat högsta antal levande födda barn, alternativ 1, medan motsvarande kombination av minimiantagandena givit ett lägsta alternativ, alternativ 2. Det aritmetiska medeltalet av alternativ 1 och 2 redovisas under benämningen »medelalternativet». Fortsättningsvis skall endast detta medelalternativ behandlas.

Befolkningen beräknas öka från 7,498 miljoner år 1960 till 8,531 miljoner år 1980 eller med 1,033 miljoner. Den årliga ökningen uppgår i medeltal till 51 700 personer. Av denna genomsnittliga årliga ökning faller 19 100 på de produktiva åldrarna (16—66 år), 8 000 på åldersklassen 0—15 år och 24 600 på åldrarna 67 år och däröver.

I tabell 16: 1 redovisas den beräknade befolkningen 1962—1980 fördelad på åldersklasser. Förskjutningarna i befolkningens procentuella fördelning på olika åldrar illustreras också av dia-

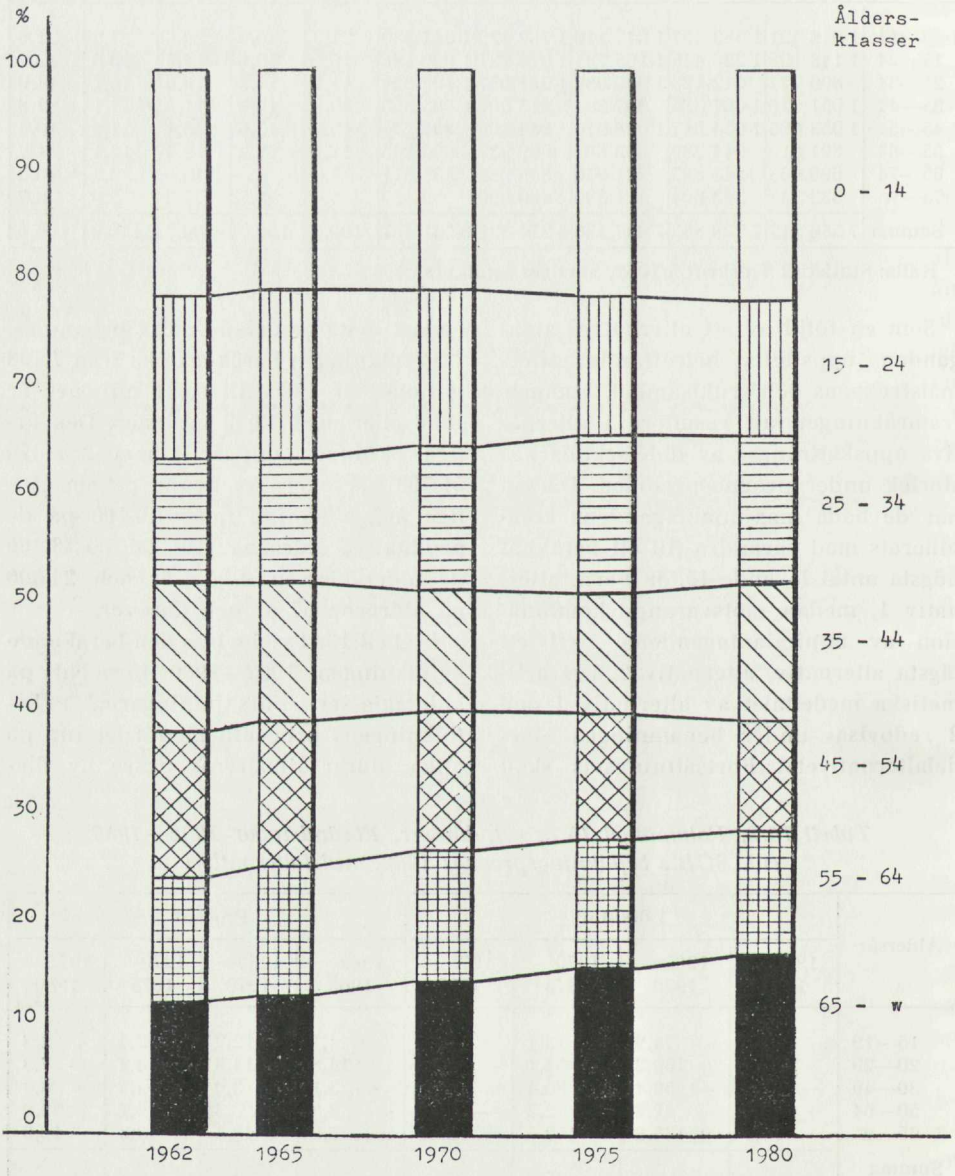
Tabell 16:2. Folkmängd 15 år och däröver. Förändringar 1962—1980 enl. SCB:s befolkningsprognos 1962, medelalternativet

Åldersår	1 000-tal[1]				Procent			
	1962—1965	1965—1970	1970—1975	1975—1980	1962—1965	1965—1970	1970—1975	1975—1980
15—19	— 26,3	— 74,9	— 13,1	+ 15,0	— 4,1	— 12,2	— 2,4	+ 2,8
20—29	+ 139,2	+ 160,2	— 54,1	— 87,0	+ 14,8	+ 14,8	— 4,4	— 7,3
30—49	— 62,9	— 59,4	+ 86,4	+ 168,4	— 3,1	— 3,0	+ 4,5	+ 8,4
50—64	+ 46,8	+ 47,8	+ 2,2	— 59,4	+ 3,3	+ 3,3	+ 0,1	— 3,9
65—w	+ 73,6	+ 135,8	+ 152,5	+ 129,0	+ 7,9	+ 13,5	+ 13,3	+ 10,0
Summa 15—w	+ 170,5	+ 209,6	+ 173,9	+ 165,9	+ 2,9	+ 3,4	+ 2,7	+ 2,5
Därav 15—64	+ 96,8	+ 73,7	+ 21,4	+ 37,0	+ 1,9	+ 1,4	+ 0,4	+ 0,7

[1] På grund av avrundning kan summan av individuella termer avvika från angiven summa.
Källa: Statistisk Tidskrift 9/1962, Sveriges befolkning 1962—1980.

Diagram 16:1

Befolkningens procentuella fördelning på åldersklasser
enl. SCB:s prognos 1962 - 1980, medelalternativet



gram 16: 1. Som framgår av tabellen väntas de olika åldersgruppernas andel av befolkningen undergå relativt kraftiga växlingar under prognosperioden. Minst variation visar gruppen 0—14 år, som efter en mindre nedgång 1962 till 1965 åter ökar för att år 1980 utgöra en något större andel av totalbefolkningen än år 1962. De två högsta åldersgrupperna, 65—74 år och 75—w år, är ensamma om att under hela perioden uppvisa en jämn och kraftig ökning av sin andel. Tillsammans utgör de år 1962 12,3 procent av befolkningen och har år 1980 vuxit till 16,3 procent. Mellanåldrarna 15—64 år minskar slutligen sin andel från 66,4 procent år 1962 till 61,7 procent år 1980.

Tabell 16: 2 redovisar de beräknade förändringarna i folkmängden i åldern 15 år och däröver. Som framgår av tabellen kommer återstoden av 1960-talet att karakteriseras av en kraftig ökning av befolkningen i åldern 20—29 år samt 50 år och däröver, medan åldrarna 15—19 och 30—49 år kommer att minska. Under 1970-talet däremot minskar åldrarna 20—29 år, medan en ökning inträder i åldrarna 30—49 år. Den tidigare ökningen i åldrarna 50—64 år förbyts samtidigt i en minskning. Antalet personer i åldern 65 år och däröver uppvisar en stark fortgående ökning. Under hela perioden 1962—1980 ökar antalet personer i dessa åldrar med 491 000 eller 52,6 procent. Ökningen i åldrarna 15—64 år uppgår under samma tid endast till 229 000 personer eller 4,5 procent.

Den förvärvsarbetande befolkningens ålderssammansättning

De beräknade förändringarna i befolkningens ålderssammansättning kommer i sin tur att påverka arbetskraftens åldersstruktur. På grund av olikheter i yrkesverksamhetsgrad mellan olika åldrar kommer de åldersmässiga förskjutningarna hos befolkningen att medföra, att arbetskraften ökar väsentligt svagare än hela den vuxna befolkningen. Till betydande del kommer emellertid den förändrade åldersfördelningen också att slå igenom i arbetskraften. Man kan under 1960-talet vänta en kraftig ökning av denna dels i åldrarna 20—29 år, dels i åldrarna 50 år och däröver. Enligt de beräkningar, som framlagts av 1959 års långtidsutredning, väntas åldrarna 50 år och däröver öka sin andel av arbetskraften från 29,2 procent år 1960 till 31,7 procent år 1970. Medan 10,3 procent av arbetskraften år 1960 befann sig i åldern 60 år och däröver, väntas motsvarande andel uppgå till 11,8 procent år 1970.

Sedan långtidsutredningen presenterade sina beräkningar har folkräkningens uppgifter om ålderssammansättningen hos den förvärvsarbetande befolkningen blivit kända (Statistiska Meddelanden B 1963: 21). Tabell 16: 3 redovisar antalet förvärvsarbetande män, gifta kvinnor och övriga kvinnor i olika åldersgrupper inom skilda näringsgrenar samt den procentuella fördelningen efter ålder av de förvärvsarbetande. Uppdelning görs också av samtliga förvärvsarbetande efter bebyggelsetyp. I diagram 16: 2 illustreras variationerna i den andel av de förvärvsarbetande, som befinner sig i de högre åldersgrupperna inom respektive befolkningskategori och näringsgren.

Ser man först på åldersstrukturen hos *förvärvsarbetande inom samtliga näringsgrenar*, så visar det sig att andelen 40 år och däröver skiljer sig starkt mellan män (54,7 procent) och ej gifta kvinnor (38,3 procent), medan gifta kvinnor endast har en något lägre andel i dessa åldrar än männen (52,3 procent). Anledningen till den förhål-

Tabell 16:3. Förvärvsarbetande befolkning efter näringsgren (huvudgrupper), ålder och kön den 1 november 1960

	Antal						Proc. fördelning efter ålder					
	Män	Gifta kvinnor	Övriga kvinnor	Samtliga	Därav i		Män	Gifta kvinnor	Övriga kvinnor	Samtliga	Därav i	
					tätorter	glesbygd					tätorter	glesbygd
Jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske												
—39 år	136 102	6 026	9 405	151 533	24 796	126 737	33,4	33,8	44,7	33,9	36,2	33,5
40—w »	271 985	11 818	11 616	295 419	43 683	251 736	66,6	66,2	55,3	66,1	63,8	66,5
därav												
40—49 år	87 250	5 706	2 720	95 676	15 155	80 521	21,4	32,0	12,9	21,4	22,1	21,3
50—64 »	140 237	5 601	6 690	152 528	22 771	129 757	34,4	31,4	31,8	34,1	33,3	34,3
65—w »	44 498	511	2 206	47 215	5 757	41 458	10,9	2,9	10,5	10,6	8,4	11,0
Summa	408 087	17 844	21 021	446 952	68 479	378 473	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gruvdrift, tillverkningsindustri samt el-, gas- och vattenverk												
—39 år	452 869	57 931	84 363	595 163	500 322	94 841	49,5	47,3	65,0	51,0	50,2	55,2
40—w »	462 804	64 559	45 351	572 714	495 702	77 012	50,5	52,7	35,0	49,0	49,8	44,8
därav												
40—49 år	203 567	38 077	16 289	257 933	225 731	32 202	22,2	31,1	12,6	22,1	22,7	18,7
50—64 »	228 041	25 687	25 586	279 314	240 267	39 047	24,9	21,0	19,7	23,9	24,1	22,7
65—w »	31 196	795	3 476	35 467	29 704	5 763	3,4	0,6	2,7	3,0	3,0	3,4
Summa	915 673	122 490	129 714	1 167 877	996 024	171 853	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Byggnads- och anläggningsverksamhet												
—39 år	117 703	2 436	3 283	123 422	89 922	33 500	41,2	49,9	69,3	41,8	41,8	41,8
40—w »	167 669	2 447	1 455	171 571	124 958	46 613	58,8	50,1	30,7	58,2	58,2	58,2
därav												
40—49 år	72 299	1 360	529	74 188	54 542	19 646	25,3	27,9	11,2	25,1	25,4	24,5
50—64 »	84 320	1 047	808	86 175	62 145	24 030	29,5	21,4	17,1	29,2	28,9	30,0
65—w »	11 050	40	118	11 208	8 271	2 937	3,9	0,8	2,5	3,8	3,8	3,7
Summa	285 372	4 883	4 738	294 993	214 880	80 113	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Handel												
—39 år	110 026	45 669	76 020	231 715	202 256	29 459	48,0	47,3	67,4	52,8	51,5	64,4
40—w år	119 134	50 908	36 769	206 811	190 535	16 276	52,0	52,7	32,6	47,2	48,5	35,6
därav												
40—49 »	49 342	29 542	12 337	91 221	84 368	6 853	21,5	30,6	10,9	20,8	21,5	15,6
50—64 »	57 732	20 342	20 487	98 561	90 692	7 869	25,2	21,1	18,2	22,5	23,1	17,2
65—w »	12 060	1 024	3 945	17 029	15 474	1 554	5,3	1,1	3,5	3,9	3,9	3,4
Summa	229 160	96 577	112 789	438 526	392 791	45 735	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

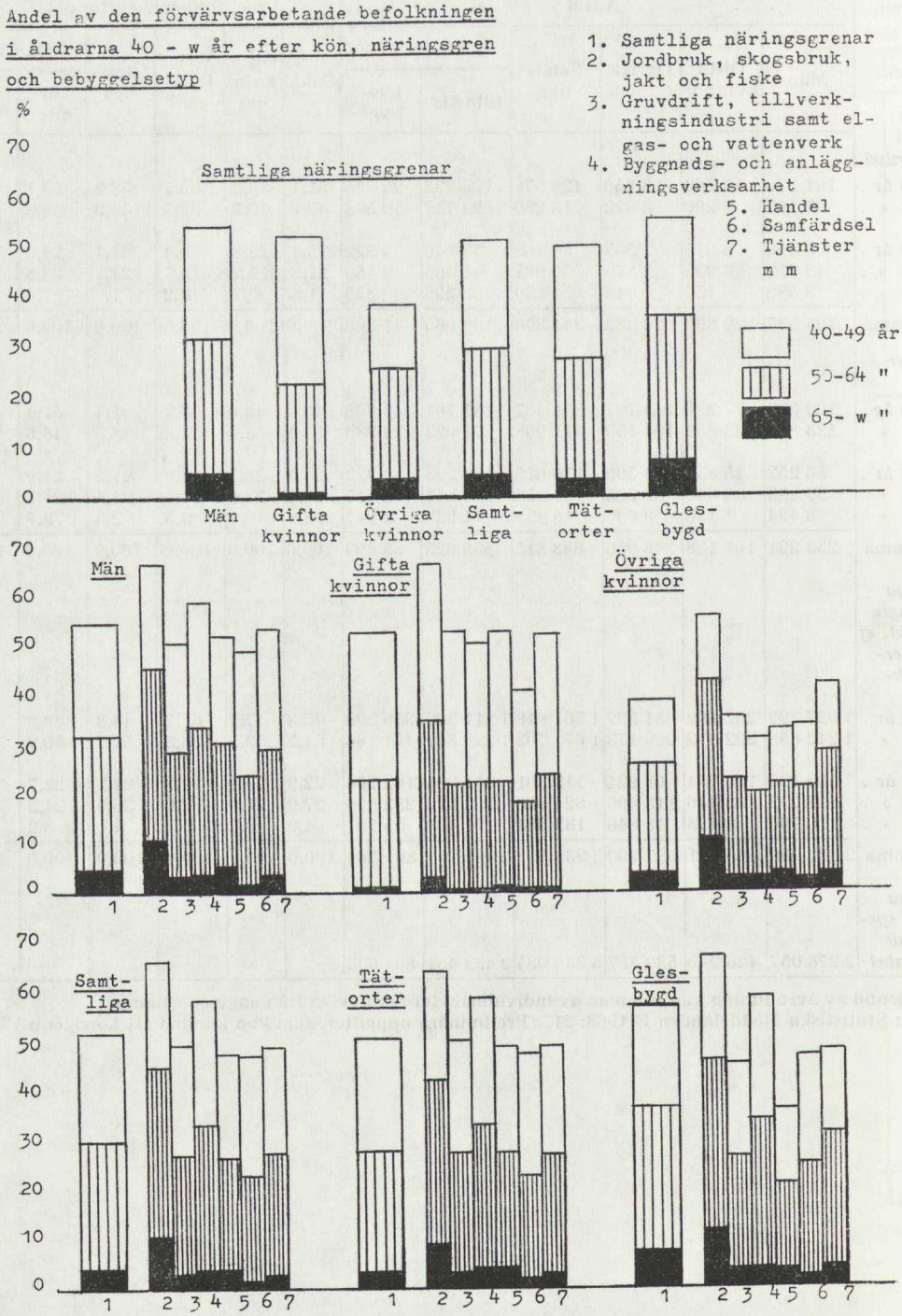
ab. 16:3. Forts.

	Antal						Proc. fördelning efter ålder					
	Män	Gifta kvinnor	Övriga kvinnor	Samtliga	Därav i tätorter	Därav i glesbygd	Män	Gifta kvinnor	Övriga kvinnor	Samtliga	Därav i tätorter	Därav i glesbygd
amfärdsel												
—39 år .	101 370	13 549	13 659	128 578	106 223	22 355	51,1	59,3	66,7	53,2	53,1	53,4
)—w « .	97 167	9 290	6 823	113 280	93 737	19 543	48,9	40,7	33,3	46,8	46,9	46,6
ärav												
)—49 år .	50 416	5 215	2 537	58 168	48 946	9 222	25,4	22,8	12,4	24,1	24,5	22,0
)—64 » .	43 219	3 923	3 840	50 982	41 496	9 486	21,8	17,2	18,7	21,1	20,8	22,6
)—w » .	3 532	152	446	4 130	3 295	835	1,8	0,7	2,2	1,7	1,6	2,0
Summa	198 537	22 839	20 482	241 858	199 960	41 898	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
jänster												
. m.												
—39 år	109 322	77 288	144 797	331 407	287 701	43 706	46,9	48,0	58,2	51,5	51,4	52,2
)—w » .	123 899	83 850	104 159	311 908	271 922	39 986	53,1	52,0	41,8	48,5	48,6	47,8
irav												
)—49 år .	56 252	45 854	34 509	136 615	122 293	14 322	24,1	28,5	13,9	21,2	21,9	17,1
)—64 » .	59 223	36 840	60 995	157 058	134 641	22 417	25,4	22,9	24,5	24,4	24,1	26,8
)—w » .	8 424	1 156	8 655	18 235	14 988	3 247	3,6	0,7	3,5	2,8	2,7	3,9
Summa	233 221	161 138	248 956	643 315	559 623	83 692	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
mtliga												
iringsgre-												
r exkl. ej												
ecificer-												
r verk-												
mhet												
—39 år .	1 027 392	202 899	331 527	1 561 818	1 211 220	350 598	45,3	47,7	61,7	48,3	49,8	43,7
—w » .	1 242 658	222 872	206 173	1 671 703	1 220 537	451 166	54,7	52,3	38,3	51,7	50,2	56,3
rav												
—49 år .	519 126	125 754	68 921	713 801	551 035	162 766	22,9	29,5	12,8	22,1	22,7	20,3
—64 » .	612 772	93 440	118 406	824 618	592 012	232 606	27,0	21,9	22,0	25,5	24,3	29,0
—w » .	110 760	3 678	18 846	133 284	77 490	55 794	4,9	0,9	3,5	4,1	3,2	7,0
Summa	2 270 050	425 771	537 700	3 233 521	2 431 757	801 764	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
mtliga												
kl. ej spe-												
icerbar												
rksamhet	2 278 057	426 240	539 787	3 244 084	2 439 451	804 633	—	—	—	—	—	—

På grund av avrundning kan summan av individuella termer avvika från angiven summa.
Källa: Statistiska Meddelanden B 1963: 21. (Preliminära uppgifter, som kan komma att korrigeras.)

Diagram 16:2

Andel av den förvärvsarbetande befolkningen i åldrarna 40 - w år efter kön, näringsgren och bebyggelsetyp



landevis låga andelen äldre bland förvärvsarbetande ej gifta kvinnor är att antalet ej gifta kvinnor är störst i de lägsta förvärvsarbetande åldrarna för att kraftigt krympa i mellanåldrarna och därefter åter öka genom tillskott av förut gifta kvinnor. Den avtagande yrkesverksamhetsgraden bland gifta kvinnor i åldern 50 år och däröver bidrar till att åldersklassen 40—49 år svarar för en högre andel av de förvärvsarbetande gifta kvinnorna än av vare sig förvärvsarbetande män eller ej gifta kvinnor.

Också antalsmässigt överväger de gifta kvinnorna bland samtliga förvärvsarbetande kvinnor i åldern 40—49 år. I åldrarna 50 år och däröver är förhållandet mellan förvärvsarbetande gifta respektive ej gifta kvinnor det motsatta. Männens andel av den förvärvsarbetande befolkningen ökar med stigande ålder. Dessa förhållanden sammanfattas i nedanstående tablå.

Ålderssammansättningen hos den *förvärvsarbetande befolkningen* uppvisar också olikheter näringsgrenarna emellan. En hög eller låg andel förvärvsarbetande i åldrarna 40 år och däröver inom en bestämd näringsgren kan endera vara ett genomgående drag för samtliga i arbetsstyrkan ingående kategorier eller vara resultatet av arbetsstyrkans sammansättning. En näringsgren med hög andel kvinnor kommer sålunda att framstå som förhållandevis »ung», medan motsatsen gäller för de näringsgrenar, som övervägande sysselsätter manlig arbetskraft. Som exempel kan nämnas å ena sidan Handel med 47,2 procent av de förvärvsarbetande i åldern 40 år och däröver och å andra sidan Byggnads- och anläggningsverksamhet med 58,2 procent i dessa åldrar. Nu är arbetskraften inom Byggnads- och anläggningsverksamhet äldre än den inom Handel också om man bara jämför den manliga arbetskraften inom respektive näringsgren, men skillnaden är då mindre markerad (58,8 procent respektive 52,0 procent i åldern 40 och och däröver) än om jämförelsen omfattar hela arbetsstyrkan. Jordbruk, skogsbruk m. m. är exempel på en näringsgren, där samtliga kategorier förvärvsarbetande uppvisar en hög andel i åldern 40 år och däröver. För män uppgår denna andel till 66,6 procent, för gifta kvinnor till 66,2 procent och för övriga kvinnor till 55,3 procent samt totalt för näringsgrenen till 66,1 procent. Motsatsen gäller Samfärdsel,

Förvärvsarbetande befolkning efter kön, civilstånd och ålder

Antal	Män	Gifta kvinnor	Övriga kvinnor	Summa
Samtliga	2 270 050	425 771	537 700	3 233 521
därav i åldern				
—39 år	1 027 392	202 899	331 527	1 561 818
40—49 »	519 126	125 754	68 921	713 801
50—64 »	612 772	93 440	118 406	824 618
65—w »	110 760	3 678	18 846	133 284
Procentuell fördelning				
Samtliga	70,2	13,2	16,6	100,0
därav i åldern				
—39 år	65,8	13,0	21,2	100,0
40—49 »	72,7	17,6	9,7	100,0
50—64 »	74,3	11,3	14,4	100,0
65—w »	83,1	2,8	14,1	100,0

där motsvarande andelar uppgår till 48,9 procent (män), 40,7 procent (gifta kvinnor), 33,3 procent (övriga kvinnor) och totalt för näringsgrenen 46,8 procent.

Den höga andelen äldre förvärvsarbetande inom Jordbruk, skogsbruk m. m. hänför sig helt till åldrarna 50 år och däröver. Tydligast kan detta illustreras av jord- och skogsbrukets andel av de förvärvsarbetande männen i olika åldrar. Medan 18,0 procent av alla förvärvsarbetande män är sysselsatta inom jordbruket med binäringar, sysselsätter näringsgrenen endast 13,2 procent av de förvärvsarbetande männen under 40 år och 16,8 procent av dem i åldern 40—49 år. I åldern 50—64 år är däremot 22,9 procent av de förvärvsarbetande männen sysselsatta inom jord- och skogsbruk och i den högsta åldersgruppen, 65 år och däröver, 40,2 procent.

Ett annat drag i arbetsstyrkans fördelning inom de högre åldersgrupperna, som kan förtjäna att påpekas, är den relativt höga andelen i åldern 65 år och äldre av de förvärvsarbetande männen inom Handel. Dras åldersgränsen vid 40 år, framstår Handel som en av de yngre näringsgrenarna, men samtidigt har Handel den näst efter Jordbruk, skogsbruk m. m. högsta andelen i den äldsta åldersgruppen (5,3 procent). Liksom inom jordbruket torde det här i stor utsträckning vara fråga om egna företagare.

Görs slutligen en jämförelse mellan *åldersstrukturen inom den förvärvsarbetande befolkningen i tätorter och glesbygd*, uppvisar glesbygden en högre andel i åldern 40 år och däröver (56,3 procent jämfört med 50,2 procent i tätorter). Skillnaden hänför sig helt till de högsta åldersgrupperna. Således är 36,0 procent av den förvärvsarbetande befolkningen i glesbygden 50 år eller äldre mot 27,5 procent i tätorterna. Denna skillnad förklaras restlöst av jordbrukets större roll i glesbygderna och olikheten i ålderssammansättningen mellan å ena sidan jordbruket med binäringar och å andra sidan övriga näringsgrenar. Ser man på ålderssammansättningen inom de enskilda näringsgrenarna, uppvisar de inom jord- och skogsbruket sysselsatta en något högre andel äldre i glesbygden än i tätorterna, medan förhållandet för övriga näringsgrenar är det motsatta. Avgörande är emellertid att jordbruket med binäringar svarar för 47,2 procent av sysselsättningen i glesbygden och endast för 2,8 procent av tätorternas förvärvsarbetande befolkning.

Arbetslöshet och ålder

De svårigheter, som de äldre möter på arbetsmarknaden, kan ge sig till känna på olika sätt. En större relativ arbetslöshet är *ett* utslag av sådana svårigheter. Andra verkningar kan vara begränsad frihet i arbetsvalet, oförmånligt förtjänstläge, intermittent arbete eller bristande trivsel i ett arbete där förvärvade yrkeskunskaper inte kan tillvaratas. Även om uppgifterna om ålder och arbetslöshet är ofullständiga och delvis svårtolkade, är detta samband likväl lättare att mäta än andra utslag av den äldre arbetskraftens svårigheter på arbetsmarknaden.

Den räkning, som varje månad företas av antalet vid arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa, ger upplysning om hela antalet registrerade arbetslösa med fördelning på försäkrade och icke försäkrade, kön och ålder. Fyra gånger om året, i mars, juni, september och december, inhämtas dessutom uppgift om arbetslöshetstidens längd. Dessa uppgifter publiceras däremot inte regelmässigt med åldersfördelning. För

Tabell 16:4. Andelen i åldern 45—w år av vid arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa mars, juni, sept. och dec. 1963

	Män				Kvinnor				Samtliga			
	Mars	Juni	Sept.	Dec.	Mars	Juni	Sept.	Dec.	Mars	Juni	Sept.	Dec.
Samtliga												
45—w år	60,4	60,3	61,5	62,3	41,4	34,1	28,2	45,6	57,5	53,9	51,7	59,7
Därav												
45—59 år	30,9	25,6	25,8	31,2	31,2	23,0	19,7	33,9	30,9	25,0	24,0	31,7
60—66 »	19,4	24,8	27,4	24,6	8,6	9,7	7,7	10,8	17,8	21,1	21,6	22,4
67—w »	10,1	9,9	8,3	6,5	1,6	1,4	0,8	0,9	8,8	7,8	6,1	5,6
Arbetslöshetsförsäkrade												
45—w år	65,1	70,6	70,8	66,1	54,8	56,0	52,5	54,1	63,8	67,8	67,4	64,4
Därav												
45—59 år	32,5	27,9	27,7	32,2	40,3	36,4	35,4	39,6	33,4	29,5	29,2	33,3
60—66 »	21,2	30,2	32,7	26,6	12,1	17,1	15,5	13,3	20,1	27,7	29,5	24,7
67—w »	11,4	12,5	10,4	7,3	2,4	2,5	1,6	1,2	10,3	10,6	8,7	6,4
Icke arbetslöshetsförsäkrade												
45—w år	25,0	24,1	26,4	31,2	15,6	7,7	8,9	17,7	21,8	17,5	17,2	27,3
Därav												
45—59 år	18,5	17,6	18,8	22,7	13,8	6,8	7,2	15,1	16,9	13,2	12,7	20,5
60—66 »	6,1	5,9	7,2	8,2	1,7	0,8	1,5	2,6	4,6	3,9	4,2	6,6
67—w »	0,4	0,6	0,4	0,3	0,1	0,1	0,2	—	0,3	0,4	0,3	0,2

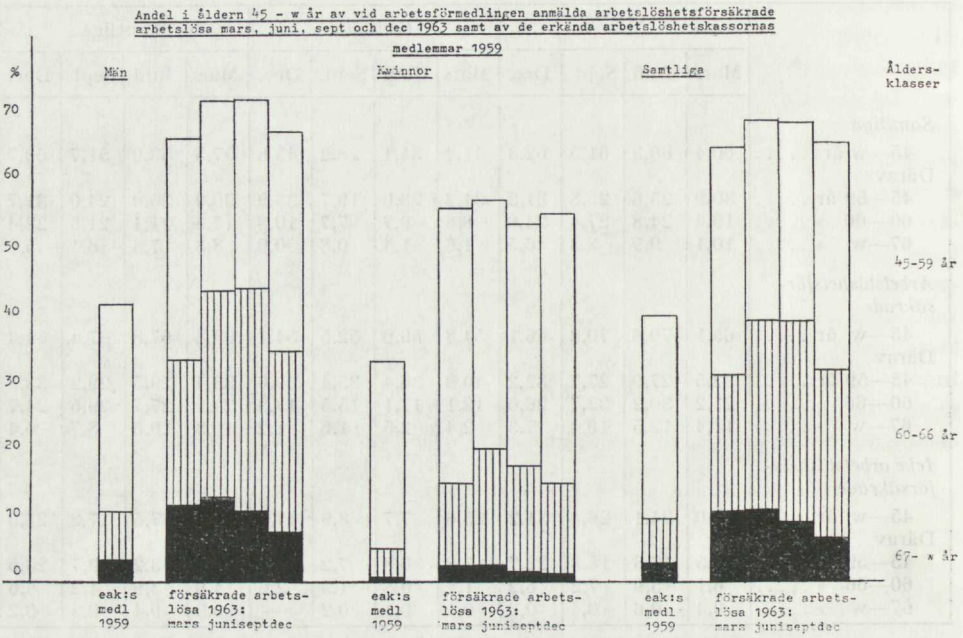
Källa: Arbetsmarknadsstatistik 5/1963, 8/1963, 11/1963 och 2/1964.

december 1963 föreligger emellertid en sådan åldersfördelning av de försäkrade arbetslösa i förening med en uppdelning av långtidsarbetslösa (arbetslösa 2 månader eller längre) och övriga. Slutligen har 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning i sitt betänkande (SOU 1963: 40) för vissa arbetslöshetskassor lämnat uppgift om åldersfördelning hos kassamedlemmar, som utförsäkrats under försäkringsåren 1958/59 till 1960/61.

I tabell 16: 4 anges hur stor andel av samtliga arbetslösa, respektive försäkrade och icke försäkrade som vid fyra räkningstillfällen under 1963 befann sig i åldern 45 år och däröver. Olikheter i ålderssammansättningen hos arbetslösa män och kvinnor motiverar en uppdelning också efter kön för att underlätta tolkningen av uppgifterna.

En åldersfördelning av de arbetslösa av det slag, som tabell 16: 4 lämnar, blir upplysande först om den kan sammanställas med ålderssammansättningen inom en relevant jämförelsegrupp. Medlemmarna i de erkända arbetslöshetskassorna utgör en sådan jämförelsegrupp för de arbetslöshetsförsäkrade arbetslösa. På motsvarande sätt skulle ålderssammansättningen hos den förvärvsarbetande befolkningen kunna tjäna som bakgrund för en bedömning av samtliga arbetslösas åldersfördelning. Denna senare jämförelse försvåras emellertid av att de vid arbetsförmedlingen registrerade arbetslösa inte motsvarar den totala arbetslösheten. När det gäller de icke försäkrade arbetslösa finns det dessutom anledning att räkna med att ålderssammansättningen hos de vid förmedlingen anmälda är föga representativ för samtliga icke försäkrade arbetslösa. Det finns alltså skäl att i

Diagram 16:3



huvudsak begränsa diskussionen och slutsatserna till uppgifterna angående de arbetslösa kassamedlemmarna.

Den av AMS, SAF, LO och TCO tillsatta arbetsgruppen undersökte år 1959 åldersfördelningen inom de erkända arbetslöshetskassorna för att få underlag för en beräkning av den relativa arbetslösheten bland de försäkrade i olika åldersgrupper. De uppgifter, som erhölls från kassorna, avsåg något varierande tidpunkt, från 31 december 1958 och över hela året 1959. Utredningen vill för sin del, i brist på senare åldersuppgifter för kassorna, nöja sig med att presentera den procentuella fördelningen efter ålder inom kassorna år 1959 som ett jämförelsemått till åldersfördelningen hos de försäkrade arbetslösa under 1963 (diagram 16:3). Andelen av åldersgrupperna 45 år och däröver bland kassamedlemmarna framgår av tablån nedan.

Åldersgruppen 45 år och däröver svarar för en väsentligt högre andel av de försäkrade arbetslösa än av samtliga kassamedlemmar. Medan i mars 1963 63,8 procent av de förra befann sig i dessa åldrar var år 1959 motsvarande tal för kassamedlemmarna 39,1 procent. Skill-

	Män	Kvinnor	Samtliga
45—w år.....	40,7	32,4	39,1
därav			
45—59 år.....	30,3	27,5	29,8
60—66 »	7,2	4,2	6,6
67—w »	3,2	0,7	2,7

Källa: Medelålders och äldre arbetskraft, Stockholm 1960.

naden är något större för män (65,1 procent av de arbetslösa mot 40,7 procent av kassamedlemmarna) än för kvinnor (54,8 respektive 32,4 procent). Särskilt gäller detta för septemberräkningen, då andelen 45 år och äldre ökade för män till 70,8 procent, medan den minskade för kvinnor till 52,5 procent.

Överrepresentationen av äldre bland de försäkrade arbetslösa gäller för samtliga delgrupper men är mest uttalad för åldersgrupperna 60—66 år och 67 år och däröver. Dessa åldersgruppers andel av de arbetslösa är tre till fyra gånger så hög som deras andel av kassamedlemmarna. För att belysa den ökade arbetslöshetsrisken i gruppen 45—59 år måste korrigering göras för den stora olikheten i de högre åldersgruppernas (60—w år) andel av samtliga försäkrade arbetslösa respektive kassamedlemmar. Som exempel kan tas arbetslösheten för försäkrade män i september 1963. Åldersgruppen 45—59 år svarar där för 27,7 procent av de arbetslösa, medan den utgjorde 30,3 procent av kassamedlemmarna. Av samtliga försäkrade arbetslösa under 60 år utgör emellertid gruppen 45—59 år 48,7 procent, medan endast 33,8 procent av samtliga kassamedlemmar under 60 års ålder år 1959 befann sig i åldern 45—59 år. På motsvarande sätt utgör kvinnorna i åldern 45—59 år i september 1963 42,7 procent av samtliga försäkrade arbetslösa under 60 år, medan denna åldersgrupp endast svarade för 28,9 procent av kassamedlemmarna under 60 år.

Det föreligger sålunda ett positivt samband mellan stigande ålder och arbetslöshet. Slutsatserna av de här redovisade uppgifterna från år 1963 överensstämmer härvidlag helt med de resultat som arbetsgruppens mera detaljerade analys för tiden mars 1957 till september 1959 ledde fram till. Arbetsgruppen sammanfattade dessa resultat på följande sätt:

»Åldern (och/eller med åldern sammanhängande faktorer) har genomgående visat påtaglig samvariation med arbetslösheten. Denna samvariation har varit alltmer markerad, ju högre upp i åldrarna man kommit. I den högsta av de här studerade åldersgrupperna, 60—66 år, når arbetslösheten en sådan höjd, att den är ställd utom all jämförelse med materialet i övrigt.»

Det är av värde att få belyst om arbetslösheten bland de äldre också i andra avseenden skiljer sig från arbetslösheten bland de yngre. Tre aspekter skall därvidlag behandlas. Den första frågan gäller de äldre och *säsongväxlingarna* i arbetslösheten, den andra de äldres arbetslöshet i olika *konjunkturlägen* och den tredje sambandet mellan ålder och *arbetslöshetens varaktighet.*

Arbetsgruppen fann i sin analys, som avsåg två räkningstillfällen (mars och september) för vartdera av åren 1957, 1958 och 1959, en antydan om att den säsongmässiga uppgång i sysselsättningen, som visade sig i att arbetslösheten i september regelmässigt låg lägre än i mars motsvarande år, kom de arbetslösa i den högsta åldersgruppen till godo i mindre utsträckning än övriga arbetslösa. Som tidigare nämnts bygger arbetsgruppens bedömning på beräkningar av den relativa arbetslösheten i olika åldersgruper. Då underlag saknas för motsvarande beräkningar för senare år, skall här i stället säsongväxlingarnas betydelse för de äldre arbetslösa diskuteras med utgångspunkt från de äldres under året varierande andel av den totala arbetslösheten.

Ser man på *antalet* äldre arbetslösa kassamedlemmar under år 1963, visar det sig att detta växlar efter samma mönster som den totala arbetslösheten och att sålunda också de äldre och äldsta arbetstagarnas sysselsättning är underkastad säsongväxlingar. Att de re-

lativa förändringarna i de äldres arbetslöshet skiljer sig från övriga arbetslösas visar sig emellertid i att de äldres *andel* av hela antalet försäkrade arbetslösa växlar under året. Säsongkurvan för de äldre arbetslösa är något flackare än för övriga åldersgrupper. Detta medför att andelen äldre tenderar att stiga, när arbetslösheten säsongmässigt minskar, och sjunka vid säsongmässigt ökande arbetslöshet.

Då de äldres relativa arbetslöshet under hela året ligger högre än den totala arbetslösheten, kan förhållandet beskrivas så, att det i de äldres arbetslöshet ingår en av säsongväxlingarna relativt oberoende kärna av svåråtkomlig arbetslöshet, som genom sin långvarighet bidrar till en flackare säsongkurva för dessa åldrar än för övriga arbetslösa. Den åldersgräns, över vilken detta gäller, tycks ligga vid 55—60 år.

I fråga om konjunktursvängningarnas effekt på äldre arbetslösa tycks förhållandet erinra om det som beskrivits för säsongväxlingarna. Jämförs marsarbetslösheten under åren 1957 till 1963, visar det sig att *andelen* 45 år och äldre var lägre år 1958 än år 1957 för att därefter oavbrutet stiga till och med år 1961. Åren 1962 och 1963 sjönk andelen äldre av de arbetslösa kassamedlemmarna åter något. Arbetslöshetsprocenten i mars varierade under åren 1957—1962 i motsatt riktning. Detta negativa samband mellan andelen äldre arbetslösa och arbetslöshetens nivå hindrar inte att de äldres arbetslöshet *antalsmässigt* följt konjunkturförändringarna. Dessa har emellertid givit förhållandevis mindre utslag i de äldres arbetslöshet än i den totala arbetslösheten. Liksom beträffande säsongväxlingarna blir detta förhållande starkare markerat ju högre upp man går i åldrarna.

För åldersgrupperna 60 år och däröver skall också påpekas, att en långsiktig höjning av dessa åldrars andel av de försäkrade arbetslösa tycks ha ägt rum under åren 1957—1963. Från att ha svarat för 21,6 procent av arbetslösheten bland kassamedlemmarna i mars 1957, åtföljt av en nedgång till 18,7 procent år 1958, har andelen 60 år och äldre därefter stigit till 30,7 procent år 1961. Samtidigt med konjunkturavmattningen år 1962 inträdde en sänkning till 28,7 procent, medan andelen 60 år och äldre i mars 1963 åter ökade till 30,5 procent av de försäkrade arbetslösa.

Antalsmässigt innebär detta att arbetslösheten bland de äldsta kassamedlemmarna (60 år och däröver) i mars 1963 uppgick till 8 400 personer, vilket var 18 procent mer än år 1957 (7 100 personer), samtidigt som det totala antalet försäkrade arbetslösa i mars 1963 uppgick till 27 600, vilket med 16 procent understeg antalet försäkrade arbetslösa i samma månad år 1957 (32 900). Detta skulle tala för att arbetslösheten i de högsta åldersgrupperna inte endast visar en allmän konjunkturtröghet jämfört med annan arbetslöshet utan att denna tröghet framför allt gör sig gällande under konjunkturuppgång.

De egenskaper hos de äldres arbetslöshet, som här behandlas med hänsyn dels till säsongväxlingar, dels till konjunktursvängningar, ger utslag också i arbetslöshetstidens längd. För åren 1957 till och med 1959 har den tidigare citerade arbetsgruppen visat, att långtidsarbetslösheten bland försäkrade arbetslösa uttryckt i procent av antalet kassamedlemmar i respektive åldersgrupp stiger kraftigt med åldern. För december 1963 kan detta samband illustreras av andelen långtidsarbetslösa (arbetslösa 2 månader eller längre) av

Tabell 16:5. Antal utförsäkrade under 67 år i nio kassor 1958/59—1960/61.

Försäkringsår	Ålder						S:a under 67 år
	—24	25—34	35—44	45—54	55—59	60—66	
1958/59 antal	182	267	358	448	274	631	2 160
procent	8,4	12,4	16,6	20,7	12,7	29,2	100,0
1959/60 antal	56	129	209	272	171	740	1 577
procent	3,6	8,2	13,3	17,2	10,8	46,9	100,0
1960/61 antal	21	56	112	178	110	687	1 164
procent	1,8	4,8	9,6	15,3	9,5	59,0	100,0

Källa: Arbetslöshetsförsäkringen (SOU 1963: 40), s. 113.

samtliga försäkrade arbetslösa i olika åldersgrupper. I åldersgrupperna under 35 år ligger denna andel mellan 12 och 14 procent. Den stiger därefter till 15,9 procent för gruppen 35—44 år och 16,6 procent för gruppen 45—54 år. Av samtliga arbetslösa i åldern 55—59 år var 21,3 procent arbetslösa sedan minst 2 månader och av de arbetslösa i åldern 60—66 år 40,1 procent. Andelen långtidsarbetslösa ökar således kontinuerligt med stigande ålder. Särskilt markerad blir ökningen av denna andel i 60-årsåldern. Totalt var 14 procent av de försäkrade arbetslösa under 45 år arbetslösa sedan minst 2 månader mot 29 procent av de arbetslösa i åldern 45 år och däröver.

Också ålderssammansättningen hos kassamedlemmar, som utnyttjat den maximala försäkringstiden (utförsäkringsfallen), ger belägg för sambandet mellan ålder och arbetslöshetstidens längd. I tabell 16:5 återges uppgifter, som 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning inhämtat om åldern hos utförsäkrade medlemmar i nio arbetslöshetskassor under försäkringsåren 1958/59—1960/61. De nio kassorna har tillsammans 553 000 medlemmar, motsvarande ca 40 procent av samtliga arbetslöshetsförsäkrade.

Maximitiden för ersättning i åtta av de nio kassorna är 156 dagar under ett och samma försäkringsår samt för en kassa 200 dagar. Medlem, som före försäkringsårets utgång uppnått 67 års ålder, erhåller emellertid ersättning endast under 78 dagar. Denna olikhet i ersättningstidens längd har motiverat att utförsäkrade i åldern 67 år och däröver uteslutits ur sammanställningen i tabell 16:5. Nämnas kan att andelen i åldern 67 år och däröver av samtliga utförsäkrade under de tre angivna försäkringsåren utgjort 46,3, 52,6 och 58,8 procent.

Åldersfördelningen för återstående utförsäkrade visar att risken för arbetslöshet av sådan varaktighet, att den leder till utförsäkring, ökar kontinuerligt med stigande ålder. Överrepresentationen av utförsäkrade i åldern 60—66 år är påfallande. Det är också anmärkningsvärt, att antalet utförsäkrade i denna åldersgrupp hållit sig tämligen konstant under den konjunkturuppgång, som ägt rum under den tid som uppgifterna omfattar. Den samtidiga kraftiga nedgången av antalet utförsäkrade i de lägre åldersgrupperna medför att den procentuella andelen utförsäkrade i åldern 60—66 år av samtliga utförsäkrade under 67 år mellan försäkringsåren 1958/59 och 1960/61 stigit från 29,2 procent till 59,0 procent. Detta förhållande ger ytterligare stöd åt de påpekanden som tidigare gjorts beträffande de äldsta kassamedlemmarnas arbetslöshet i olika konjunkturlägen. Fram-

hållas bör emellertid, att en lägre pensionsålder inom vissa arbetsområden också kan ha bidragit till den extremt höga andelen i åldern 60—66 år av de utförsäkrade.

De generella arbetsmarknadspolitiska medlen

En genomgång av de arbetsmarknadspolitiska medlen med särskild hänsyn till äldre arbetssökande bör avse de olika åtgärdernas relativa betydelse för att lösa de äldres arbetsmarknadsproblem samt eventuella hinder för att medlen kommer till effektiv användning i arbetet med att placera dessa arbetssökande. I den följande diskussionen av de arbetsmarknadspolitiska medlen kommer tonvikten att läggas på anpassningsåtgärder (arbetsförmedling, flyttningsbidrag och utbildning). Sysselsättningsskapande åtgärder av typ industribeställningar kommer inte att behandlas. Beredskapsarbete, arkivarbete och annan halvskyddad eller skyddad sysselsättning har otvivelaktigt en stor betydelse för de äldre arbetssökande, som visar sig svåra att placera i arbete på öppna marknaden. De utgör emellertid de utvägar, som står till buds, när försök att anpassa den sökande till existerande efterfrågan på arbetskraft framstår som utsiktslösa eller har misslyckats, och de bör sålunda naturligt komma i andra hand vid de överväganden, som görs i förmedlingssituationen. Den tendens, som dessa sysselsättningsalternativ har att bli en långsiktig »lösning» av de äldre arbetslösas problem och i många fall permanentas, gör det så mycket mera angeläget att inga tänkbara åtgärder av anpassningskaraktär lämnas oprövade, innan en sådan placering i särskild sysselsättning tillgrips.

Arbetsförmedling

Förmedlingsdata. Arbetsförmedlingens verksamhet rapporteras inte med åldersfördelning. Vid sidan om den föreskrivna rapporteringen har emellertid arbetsförmedlingarna i Stockholm och Malmö fört åldersstatistik. Mest detaljerad har denna varit i Stockholm, där man sedan år 1961 har uppgifter om åldersfördelningen på sökande och tillsatta platser uppdelade på förmedlingsexpeditioner omfattande ca 90 procent av hela förmedlingsverksamheten. Rapporten för år 1963 skall här närmare diskuteras. Det bör emellertid understrykas, att uppgifterna inte får uppfattas som representativa för landet i dess helhet. En framträdande skillnad mellan förmedlingsverksamheten i de tre största städerna och vid övriga huvudkontor är den stora andelen 1-dagsplatser i Stockholm, Göteborg och Malmö. Även i andra avseenden skiljer sig givetvis arbetsmarknaden i Stockholm från andra förmedlingsområden. Av landets totala förmedlingsverksamhet svarade Stockholm år 1963 för 10 procent av antalet arbetssökande personer, 20 procent av hela antalet tillsatta platser samt 36 procent av antalet tillsatta 1-dagsplatser.

Den volymmässiga omfattningen av verksamheten vid arbetsförmedlingen i Stockholm under 1963 framgår av sammanställning på följande sida.

I tabell 16: 6 ges med uppdelning på förmedlingsexpeditioner den procentuella andelen i åldern 40—59 år samt 60 år och däröver av de arbetssökande samt andelen med sökande i dessa åldrar tillsatta platser. För expeditioner med nämnvärd tillsättning av 1-dagsplatser ges särskilda uppgifter för dessa.

Vid de i statistiken ingående expeditionerna var totalt 31,9 procent av de arbetssökande männen och 29,5 procent av de arbetssökande kvinnorna i åldern

	Arbetssökande personer	Tillsatta platser		
		exkl. 1-dags	1-dagsplatser	Summa
1. Totalt	83 872	96 801	82 032	178 833
2. Därav vid exp. med åldersstatistik	72 247	89 019	80 372	169 391
2. i procent av 1	86,1	92,0	98,0	94,7

40 år och däröver, medan 8,4 procent av männen och 4,9 procent av kvinnorna var 60 år eller äldre. De äldres andel av den totala platstillsättningen var obetydligt lägre än deras andel av de arbetssökande för män men väsentligt högre för kvinnor. Medan 31,5 procent av alla med män tillsatta platser hade besatts med sökande i åldern 40 år och däröver, var motsvarande andel för kvinnornas del 43,9 procent. De äldre åldersgruppernas förhållandevis höga andel av platstillsättningen berodde helt på deras höga andel av tillsätt-

Tabell 16:6. Förmedlingsverksamheten 1963 vid arbetsförmedlingen i Stockholm: procentuell andel arbetssökande i åldern 40 år och däröver samt med sökande i dessa åldrar tillsatta platser.

Expedition	Män						Kvinnor					
	Arbetssökande		Tillsatta platser				Arbetssökande		Tillsatta platser			
			Hela antalet		1-dagsplatser[1]				Hela antalet		1-dagsplatser[1]	
	40—59 år	60—w år	40—59 år	60—w år	40—59 år	60—w år	40—59 år	60—w år	40—59 år	60—w år	40—59 år	60—w år
Byggnads	45,3	22,4	45,6	14,5	—	—	[4]—	—	—	—	—	—
Industri o. hantverk	25,3	16,6	19,0	14,1	—	—	38,2	6,8	37,8	6,7	—	—
Jordbruk o. fabriksgrov.	37,9	16,0	24,0	7,6	—	—	[4]—	—	—	—	—	—
Lager o. kommunikation	31,3	8,7	15,2	2,2	—	—	55,2	12,2	31,2	2,6	—	—
Metall	20,9	8,0	16,4	2,5	—	—	39,5	12,5	20,4	0,8	—	—
Försäljning	25,6	6,5	11,4	2,3	—	—	39,4	5,1	18,2	1,1	—	—
Hotell o. restaurang	40,4	6,6	53,1	9,2	56,4	9,7	48,8	11,1	49,6	17,3	51,4	19,4
Vårdarbete	15,3	2,4	7,7	0,3	—	—	14,3	3,3	11,7	3,2	28,9	10,6
Städning o. hemhjälp	[3]—	—	—	—	—	—	42,0	15,5	53,2	20,9	57,2	22,9
Filialexp.[2]	27,6	17,2	—	—	—	—	35,9	3,8	—	—	—	—
Sjömansförmeding	15,2	1,7	15,6	1,9	—	—	18,5	1,3	11,2	1,8	—	—
Stuveri	22,3	4,0	26,0	5,4	25,9	5,4	[4]—	—	—	—	—	—
Kontor	13,9	7,4	4,2	2,1	—	—	21,5	3,7	16,2	2,1	—	—
Förvaltning	6,7	2,5	4,3	1,0	—	—	3,6	0,8	3,5	1,2	—	—
Lärare	4,4	1,7	3,0	1,0	4,1	1,2	4,8	1,4	5,8	1,3	9,8	1,8
Tekniker	9,1	0,9	3,7	0,4	—	—	4,4	0,2	1,6	0,0	—	—
Artister o. musiker	19,1	4,8	11,8	2,3	12,4	2,4	17,0	6,0	10,8	3,1	10,6	3,6
Samtliga i åldersstatistiken ingående expeditioner	23,5	8,4	26,1	5,4	32,0	6,1	24,6	4,9	32,7	11,2	47,7	18,5
Tillsatta platser exkl. 1-dagsplatser			20,3	4,8					21,3	5,5		

[1] Anges endast för expeditioner med minst 100 tillsatta 1-dagsplatser.
[2] Tillsatta platser tillförs respektive fackexpedition.
[3] Hela antalet manliga arbetssökande < 100.
[4] Hela antalet kvinnliga arbetssökande < 100.

ningen av 1-dagsplatser. I tillsättningen av platser med längre varaktighet än 1 dag var däremot de högre åldersgrupperna något underrepresenterade.

Den högsta andelen äldre arbetssökande *män* hade byggnadsexpeditionen, följd av expeditionerna för jordbruk och fabriksgrovarbetare samt hotell och restaurang. Påfallande låg andel äldre arbetssökande hade samtliga expeditioner inom tjänstemannaförmedlingen. Förhållandet kan förklaras av att dessa expeditioner förmedlar sökande till arbetsområden med hög efterfrågan på arbetskraft, stark övervikt för långvariga och fasta anställningar samt liten arbetslöshetsrisk.

Ett stort antal expeditioner hade en väsentligt lägre andel med äldre tillsatta platser än vad som skulle ha motsvarat de äldres andel av antalet arbetssökande. Så var fallet vid tjänstemannaförmedlingens expeditioner, musikerförmedlingen, expeditionerna för vårdarbete, försäljning, metallarbete, lager och kommunikation, jordbruk och fabriksgrovarbete samt industri och hantverk.

Förklaringen till att de äldre likväl hade i det närmaste samma andel av den totala platstillsättningen som av hela antalet arbetssökande är deras påfallande höga andel av platstillsättningen inom expeditionerna för hotell och restaurang samt stuveriarbete. Dessa två expeditioner hade ett mycket stort antal 1-dagsplatser, motsvarande 83,0 procent av samtliga tillsatta platser vid hotell och restaurangexpeditionen och 60,0 procent vid stuveriexpeditionen.

Olikheterna mellan expeditionerna i fråga om andelen äldre av de sökande och andelen med äldre tillsatta platser var stor också när det gällde *kvinnor*.

Liksom för män var andelen äldre arbetssökande låg vid tjänstemannaförmedlingens olika expeditioner. Låg andel äldre sökande uppvisade även vårdexpeditionen. Expeditionerna för lager och kommunikation, hotell och restaurang samt städning och hemhjälp uppvisade den högsta andelen äldre sökande.

En jämförelse mellan åldersfördelningen på sökande- och tillsättningssidan ger för kvinnornas vidkommande liknande resultat som för männen. Den högsta andelen med äldre tillsatta platser hade de expeditioner, som förmedlade ett stort antal 1-dagsplatser, nämligen expeditionerna för städning och hemhjälp samt hotell och restaurang. Av de tillsatta platser, som rapporterades från dessa expeditioner, svarade 1-dagsplatserna för 69,5 respektive 67,8 procent.

Inom två av tjänstemannaförmedlingens expeditioner, förvaltningsexpeditionen och lärarförmedlingen, låg de äldre kvinnliga sökandenas andel av platstillsättningen förhållandevis högt, medan motsatsen var fallet vid kontorsförmedlingen och teknikerförmedlingen. Påfallande låg andel av platstillsättningen hade de äldre slutligen vid expeditionerna för lager och kommunikation, metallarbete och försäljning.

Sammanfattningsvis kan sägas, att förmedlingsstatistiken från arbetsförmedlingen i Stockholm talar för att äldre arbetssökande har större svårigheter att erhålla mer stadigvarande anställningar än de yngre sökandena, att de i viss utsträckning tycks vara hänvisade till tillfällighetsarbete av grov- eller diversearbetskaraktär och att de i stort sett tycks hävda sig sämre, ju mera kvalificerat yrkesområde det blir fråga om. Det tycks vidare vara så, att arbetssökande kvinnor över 40 år inom tjänstemannayrken är mindre svårplacerade än män. Sannolikt är förekomsten av individuella arbetshinder genom-

snittligt större bland de vid tjänstemannaförmedlingen anmälda medelålders och äldre männen än bland kvinnorna i motsvarande åldrar, av vilka många tillhör kategorin till arbetsmarknaden återvändande kvinnor.

Slutsatsernas giltighet begränsas starkt av att de hänför sig till ett område av så speciell karaktär som Stockholms stad. Den höga efterfrågan på arbetskraft, som sedan många år rått i Stockholm, samt den rika differentieringen av erbjudna arbetstillfällen gör det emellertid troligt att förmedlingsverksamheten i Stockholm inte uppvisar en mörkare bild för de äldre arbetssökandenas vidkommande än vad som gäller för landet i dess helhet. Mot detta kan å andra sidan invändas, att förmedlingsverksamheten i Stockholm på sökandesidan i viss utsträckning belastas med ett för storstaden karakteristiskt inslag av svårplacerade äldre arbetssökande med sociala handikapp.

Förmedlingsproblem. Både den högre och mera långvariga arbetslösheten bland de äldre och de äldre arbetssökandenas förhållandevis låga andel av platstillsättningen inom flertalet arbetsområden talar för att de äldre arbetssökandena har svårt att anpassa sig till den rådande efterfrågan på arbetskraft. Orsakerna till den bristande överensstämmelsen mellan de sökandes arbetskraftsutbud och den efterfrågan, som finns registrerad vid förmedlingen, kan vara av mycket varierande art. Några exempel skall här ges:

1. Arbetet ställer faktiska krav, som den äldre arbetssökanden har svårare än yngre att motsvara i fråga om
   a) grundutbildning, yrkesutbildning eller yrkeserfarenhet
   b) fysisk kapacitet som snabbhet, rörlighet och styrka
   c) psykomotoriska funktioner, t. ex. snabbhet och säkerhet i reaktionerna på signaler av olika slag
   d) psykiska funktioner, t. ex. mekanisk inpräglingsförmåga, närminne.
2. Arbete erbjuds på annan ort än bostadsorten, vilket förutsätter att den arbetssökande kan och vill flytta.
3. Arbetet tillvaratar inte de speciella yrkeskunskaper eller den yrkeserfarenhet, som den arbetssökande besitter, vilket i sin tur kan medföra förlust i status, minskad arbetstrivsel och/eller försämrad arbetsförtjänst. Också personalanställaren kan uppfatta den sökande som i viss mening överkvalificerad och därför tveka att anställa honom.
4. Med arbetserbjudandet förenas krav, som inte är nödvändiga för att utföra arbetsuppgifterna tillfredsställande. Detta kan ta sig uttryck i generella åldersspärrar vid nyrekrytering, ibland motiverade med hänsyn till företagets åldersstruktur. (Härmed är inte sagt, att sådana hänsyn inte i enskilda fall kan vara legitima.) Hit kan också hänföras den mera slentrianmässiga inriktningen på yngre arbetskraft för vissa arbetsuppgifter, där personalanställaren inte närmare övervägt om det finns sakliga skäl för ålderskrav. Slutligen kan hit räknas de arbetserbjudanden, där kraven på grundläggande skolutbildning ställs högre än vad arbetsuppgifterna nödvändiggör.
5. Den stelhet i lönesättningen, som utmärker stora delar av arbetsmarknaden, försvårar en anpassning av lönen till den arbetsinsats, som den äldre arbetssökande kan prestera, vilket medför att det kan framstå som mindre lönsamt att nyanställa en äldre sökande för arbetsuppgiften.

Det finns också ett samband mellan hinder av de slag, som här exemplifie-

rats, och olika tillfälliga eller långsiktiga förändringar i arbetsmarknadens beskaffenhet. Dessa kan accentuera svårigheterna eller minska dem. En snabb teknisk utveckling, som genomgripande förändrar arbetsmetoder och arbetskrav, för med sig att tidigare förvärvade yrkeskunskaper blir inaktuella. I många fall kan sådana förändringar leda till minskade krav på arbetstagarens fysiska styrka, men denna för den äldre arbetstagaren gynnsamma effekt kan motverkas av stigande krav på snabbhet och psykomotorisk kapacitet samt större psykisk press. Ökade investeringar och högre fasta kostnader bidrar till större utbredning av skiftarbete. Genomgripande strukturella förändringar av näringslivet ökar kravet på geografisk rörlighet. Kravet på större yrkesmässig rörlighet kan som positiv effekt ha minskad tveksamhet att satsa på utbildning för medelålders arbetskraft, då det blir naturligt att räkna med en kortare avskrivningstid för nedlagda utbildningskostnader. Det är slutligen uppenbart att en konjunkturbetingad eller långsiktig hög efterfrågan på arbetskraft i förhållande till de totala tillgångarna minskar förekomsten av sådana »överkrav» på de arbetssökande, som exemlifieras under punkt 4.

De uppgifter, som arbetsförmedlingen ställs inför, när den skall placera en äldre arbetssökande, växlar bl. a. med hänsyn till vad som har orsakat den aktuella arbetslösheten. Grovt sett kan äldre arbetssökande grupperas på följande sätt:

1. Arbetssökande, som blivit utan arbete p. g. a. faktorer, som inte har något direkt samband med hans arbetskapacitet (arbetsuppgiften bortrationaliseras, krympande efterfrågan på viss arbetskraft p. g. a. strukturförändringar, nedläggande av företag, konjunkturbetonad eller säsongmässig nedgång i sysselsättningen, tidig pensionering i yrket).
2. Arbetssökande, som inte orkar fortsätta i det yrke, som han haft, på grund av speciellt höga arbetskrav i avseenden, där kapaciteten tidigt påverkas av normalt åldrande.
3. Arbetssökande inom yrken, där anställningarna normalt är kortvariga.
4. Arbetssökande, som har individuellt arbetshinder i form av avsaknad av yrkesutbildning, nedsatt hälsa eller visst socialt handikapp (denna grupp gränsar till arbetsvårdens verksamhetsområde). Bland dessa arbetssökande finns sådana, som skulle kunna utföra en fullgod arbetsinsats på deltid i sitt gamla yrke eller i annat yrke men vilkas placering försvåras av bristen på deltidsanställningar.

Om förmedlaren inte kan föreslå den sökande något lämpligt arbete, krävs i det enskilda förmedlingsärendet en grundlig genomgång av de olika möjligheter, som kan finnas att lösa den sökandes placeringsproblem. I det ena förmedlingsfallet kan huvudvikten komma att ligga på en ingående penetrering av den sökandes situation och resurser, medan i ett annat fall ansträngningarna koncentreras på ackvisitionsåtgärder. I det första fallet kan det tidigt stå klart för såväl den sökande som förmedlaren, att en mera genomgripande omställning krävs från den sökandes sida, exempelvis via yrkesutbildning, medan i det andra fallet den sökande kan ha yrkeskunskaper, som det normalt råder efterfrågan på, även om förmedlingen inte för dagen har någon sådan efterfrågan anmäld.

Givetvis ställer det förstnämnda slaget av förmedlingsärenden de största kraven på förmedlarens kunnighet och omdöme. Att ge en arbetssökande, som

står inför en yrkesmässig omställning, stöd och informativ vägledning är under alla förhållanden en krävande uppgift. Ännu svårare blir den, när det gäller en äldre arbetssökande, som kan vara bunden vid sitt hittillsvarande yrke av lång erfarenhet och goda yrkeskunskaper. Man kan inte vänta, att den äldre arbetssökande utan vidare skall inse, att den yrkesvana som tidigare varit en källa till trygghet och yrkesstolthet inte längre är en tillgång, medan hans ålder gör honom svår att placera i ett nytt arbete. Förmedlaren finner därför ofta, att den äldre arbetssökande har en tendens att överskatta värdet — rättare sagt marknadsvärdet — av sin tidigare yrkeserfarenhet och därför avböjer de arbetserbjudanden han får. Det blir i stor utsträckning på förmedlarens kompetens det beror, om den arbetssökande skall komma fram till en realistisk bedömning av sin situation, samtidigt som förmedlaren naturligtvis skall hjälpa den sökande att få det bästa möjliga utbytet av redan förvärvade kunskaper.

Ju mer genomgripande omställning som krävs för att lösa placeringsproblemet i det enskilda fallet, desto viktigare är det att förmedlingens samlade resurser utnyttjas för att ge underlag för en säker bedömning och ett slutgiltigt ställningstagande. Behovet av yrkesvägledning har i flera sammanhang understrukits. Det är också angeläget, att möjligheter finns att hänvisa till psykoteknisk anlagsprövning i de fall, där en sådan testning kan ge säkrare underlag för en yrkesmässig omorientering.

Provanställning. I sitt betänkande »Medelålders och äldre arbetskraft» framhöll den av AMS, SAF, LO och TCO tillsatta arbetsgruppen, att provanställning i större utsträckning borde tillämpas i fall där personalanställaren var tveksam inför en arbetssökande på grund av dennes ålder. Samma önskemål återfinns i det av arbetsmarknadsstyrelsen i januari 1961 antagna aktivitetsprogrammet för medelålders och äldre arbetskraft. Dessa rekommendationer synes emellertid inte ha lett till att denna form av kombinerad arbetsprövning och enskild utbildning i företag kommit till någon nämnvärd användning.

En förfrågan, som i början av augusti 1963 riktades till sex länsarbetsnämnder om antalet personer, som vid månadsskiftet juli/augusti 1963 hade provanställning eller individuell utbildning i enskilt företag, gav följande resultat:

I *Stockholms stad* hade 24 personer provanställning med avtagande utbildningsbidrag till den anställda. 19 personer var placerade i yrkesutbildning hos enskilt företag med fulla utbildningsbidrag och utan anställningsform. 1 person i den förstnämnda gruppen och 4 i den sistnämnda var över 45 år. I *Västmanlands län* hade 56 personer provanställning genom nämndens försorg med utbildningsbidrag av varierande storlek. 23 av dessa var över 45 år, samtliga partiellt arbetsföra. Enstaka fall, som inte var partiellt arbetsföra, hade tidigare funnits. I *Jämtlands län* hade nämnden skaffat 7 personer provanställning med utbildningsbidrag, medan 31 personer var placerade i provanställning med visst bidrag till företaget för meddelad omskolning. 1 person fick individuell yrkesutbildning i enskilt företag med fullt utbildningsbidrag. I *Hallands län* fanns vid tillfället ett 80-tal provanställda med bidrag till företaget för meddelad omskolning. Sökande upp till 63 års ålder har anställts i denna form. I *Göteborgs och Bohus län* fanns 7 personer med provanställning och enskild yrkesutbildning med

fulla eller avtagande utbildningsbidrag. Samtliga dessa var partiellt arbetsföra. I *Gäveborgs län,* slutligen, uppgick antalet provanställda med avtagande utbildningsbidrag till 24. 10 hade provanställning med ersättning till företaget för meddelad omskolning och 37 var placerade i individuell yrkesutbildning i enskilt företag med fulla utbildningsbidrag. Endast 3 av dessa var inte att betrakta som arbetsvårdsfall.

Det är sålunda uppenbart, att provanställning som hjälpmedel i placeringsarbetet kommit till begränsad användning och att den övervägande tillämpats för arbetsvårdsfall. (En diskussion av provanställning som arbetsvårdsform återfinns i kap. 15, Handikappade.)

Utredningen vill för sin del rekommendera en vidgad användning av kombinerad provanställning och enskild utbildning i företag också för äldre arbetssökande utan individuella arbetshinder. Utbildningsbidrag bör härvid ges endast när placeringen avser arbetsuppgifter, som skiljer sig från det arbete, som den sökande tidigare haft. I sådana fall bör, om den arbetssökande inte bedöms kunna göra en fullgod arbetsinsats under en inledande upplärningsperiod, utbildningsbidrag kunna beviljas under högst tre månader.

Ackvisition. En av anledningarna till att provanställningar kommit till så begränsad användning, är att det är tidsödande att få dessa till stånd. För en förmedlare, som är bunden vid det löpande förmedlingsarbetet, är det svårt att inrymma sådana arbetsuppgifter i den dagliga rutinen. Detsamma gäller de vidgade ackvisitionsåtgärder, som är oundgängligen nödvändiga, om förmedlingen skall kunna undvika att de äldre arbetssökande får gå för länge och vänta på lämplig arbetsanvisning. Om arbetsuppgifter av detta slag inte ges tillräckligt utrymme, blir följden lätt att man tvingas att tillgripa sådana provisoriska åtgärder som hänvisning till tillfälligt arbete eller placering i beredskapsarbete, vilket inte löser den arbetssökandes problem på längre sikt.

I ett utvidgat ackvisitionsarbete bör inrymmas sådana uppgifter som anskaffande av provanställningar och ackvisition av deltidsarbete. Också det senare är en fråga, som aktualiseras av såväl arbetsgruppen som arbetsmarknadsstyrelsens aktivitetsprogram. Några systematiska ansträngningar att utröna behovet av deltidsanställningar för äldre arbetssökande och i görligaste mån söka tillgodose det har likväl inte gjorts.

Information. Ett effektivt och systematiskt ackvisitionsarbete måste stödjas av en allmän information till arbetsgivarna inom förmedlingsområdet om den äldre arbetskraftens situation och om befolkningsutvecklingens inverkan på de framtida arbetskraftstillgångarna. Det har i flera sammanhang — bl. a. vid den tidigare nämnda OECD-konferensen i Stockholm år 1962 — påpekats, att tillgängliga kunskaper om sambandet mellan ålder och arbetsförmåga samt om förändringarna i arbetskraftens åldersstruktur inte i tillräcklig omfattning når ut till dem som kan och måste göra bruk av denna kunskap. Detta gäller både om förmedlingens egen personal och om arbetsgivare och personalanställare.

Det måste ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att förse arbetsförmedlingarna med lämpligt material för såväl intern som utåtriktad information. Under de senaste åren har den äldre arbetskraftens problem aktualiserats i arbetsmarknadsstyrelsens interna utbildningsverksamhet och vid konferenser av olika slag. Härutöver erfordras

också ett informationsmaterial, som är så utformat, att den enskilde förmedlaren kan använda det i direkta kontaktarbetet.

Som komplettering till ett centralt utformat informationsmaterial, som delvis måste få en ganska allmän prägel, behövs också uppgifter grundade på lokala förhållanden. Sådana uppgifter kan avse långsiktiga förändringar som lokala befolkningsprognoser och sysselsättningsutvecklingen i den egna regionen eller aktuell information om arbetsmarknadsläget inom förmedlingsområdet och om arbetssökande, som finns anmälda hos förmedlingen.

Uppföljning; åldersstatistik. För att få underlag för en utvidgad lokal informationsverksamhet behöver förmedlingen bl. a. bättre uppgifter om den egna verksamhetens omfattning och om resultatet av placeringsarbetet, när det gäller de äldre arbetssökandena. Fortlöpande data, som belyser effekten av vidtagna åtgärder, skulle också kunna ge impuls till en mera systematisk uppföljning av det enskilda förmedlingsärendet där så visar sig erforderligt. En allmän rekommendation av det slag, som återfinns i aktivitetsprogrammet, att särskilt uppmärksamma äldre långtidsarbetslösa arbetssökande vid de tillfällen fyra gånger om året, då uppgifter om arbetslöshetens längd inhämtas, kan vara värdefull. Den behöver emellertid kompletteras med anvisningar om arbetsrutiner, som i dessa ärenden skulle kunna underlätta ett gott förmedlingsresultat.

Vid många förmedlingskontor sker en systematisk inventering av samtliga aktuella långtidsarbetslösa. Detta borde vara regel vid samtliga förmedlingskontor. Vid mindre kontor bör samtliga tjänstemän under kontorsföreståndarens ledning deltaga vid en sådan genomgång. Vid större kontor skulle uppgiften kunna anförtros åt en grupp av tjänstemän med representanter från den allmänna förmedlingen, yrkesvägledningen och arbetsvården. Diskussionen om det enskilda ärendet borde kunna systematiseras genom att varje ärende testades efter en med tanke på dessa sökande särskilt utarbetad kontrollista. En sådan lista, där de olika åtgärder, som kan komma i fråga, finns upptagna, borde samtidigt kunna tjäna som minneslista i förmedlingsarbetet.

För att få en säkrare uppfattning om resultat av förmedlingsarbetet för de äldre arbetssökandena krävs en utvidgning av förmedlingsstatistiken. I ett föregående avsnitt har påpekats, att den löpande förmedlingsstatistiken inte inrymmer någon åldersfördelning och att någon särskild åldersstatistik inte förs vid arbetsförmedlingen med undantag för ett par av storstadsförmedlingarna. *Utredningen anser att det vore av värde om någon form av åldersstatistik allmänt fördes.* Huvudalternativen för en sådan statistik synes vara en årssammanställning av det slag, som arbetsförmedlingen i Stockholm sedan några år utarbetat, eller en åldersfördelning i anslutning till den månatliga rapporteringen av förmedlingsverksamheten. En fortlöpande månadsrapportering med åldersfördelning torde innebära alltför mycket extra arbete, varför man i så fall fick tänka sig en komplettering två eller fyra gånger årligen av månadsstatistiken med uppgifter om åldersfördelning. Denna borde lämpligen samordnas i tiden med uppgifterna om arbetslöshetens längd, vilka inhämtas i mars, juni, september och december varje år.

Inspektörer för aktiveringsuppgifter. I ett tidigare kapitel, Kvinnor på och utanför arbetsmarknaden, har utred-

ningen föreslagit, att en särskild tjänst på inspektörsnivå inrättas vid länsarbetsnämndernas kanslier med uppgift att ansvara för de åtgärder som erfordras för att bättre tillvarata de totala arbetskraftstillgångarna (inspektörer för aktiveringsuppgifter). Utredningen motiverar sitt förslag med att de åtgärder, som behöver vidtagas bl. a. för att förverkliga aktivitetsprogrammet för den kvinnliga arbetskraften, inte är av det slaget, att de kan inrymmas i det fortlöpande förmedlingsarbetet eller medhinnas vid sidan om detta. Samtidigt förutskickar utredningen, att de uppgifter, som skulle komma att åvila den föreslagna tjänsten, delvis är av samma slag vare sig de avser icke yrkesverksamma gifta kvinnor, medelålders eller äldre arbetskraft. En samordning av aktivitetsprogrammen för den kvinnliga arbetskraften och den medelålders och äldre arbetskraften förutsattes också av arbetsmarknadsstyrelsen, när programmen antogs. Det skall ankomma på innehavarna av de föreslagna tjänsterna att regionalt svara för denna samordning. Inspektörernas arbetsuppgifter skulle i huvudsak bestå i utredningsarbete, samordning, intern och extern information samt kontaktarbete.

Ekonomiska bidrag vid flyttning

Bland de faktorer, som bidrar till den högre arbetslösheten hos den äldre arbetskraften, torde en lägre geografisk och yrkesmässig rörlighet spela en framträdande roll. Här skall först de äldre arbetssökandenas lokala bundenhet behandlas.

De uppgifter, som finns tillgängliga för att belysa den äldre arbetskraftens geografiska rörlighet i jämförelse med yngre arbetssökandes, är sparsamma. Utredningen har ej ansett det erforderligt att låta genomföra särskilda undersökningar som underlag för sina förslag på denna punkt. Vissa uppgifter kan hämtas ur den undersökning, som företagits rörande personer som flyttat med ekonomiska bidrag (starthjälp och/eller familjebidrag) under oktober månad 1959 och 1960. Av totalt 1 193 flyttande befann sig 141 i åldern 45 år och däröver, motsvarande 11,8 procent. Huvudparten av dessa, eller 119 personer, var i åldern 45—54 år, medan 22 var 55 år och äldre. En jämförelse mellan de äldres andel av flyttande arbetssökande och av registrerad arbetslöshet kan te sig något godtycklig, men diskrepansen är så stor, att den illustrerar vilken obetydlig roll de ekonomiska flyttningsbidragen vid undersökningstillfällena spelat för de äldre arbetslösa och därmed också hur starka flyttningshindren är för dessa åldersgrupper. I september 1959 svarade åldrarna 45 år och däröver för 60,5 procent av samtliga försäkrade arbetslösa och i september 1960 för 67,2 procent.

Utredningen anser, att det är realistiskt att räkna med att möjligheterna att nå effekt genom flyttningsbidrag är förhållandevis begränsade, när det gäller de äldre arbetssökandena. Det behov, som föreligger av sysselsättningsskapande åtgärder också i tider av god efterfrågan på arbetskraft, bottnar i förekomsten av starka flyttningshinder, bland vilka ålder och med åldern sammanhängande faktorer spelar en framträdande roll. Därmed är emellertid inte sagt, att den nuvarande omfattningen av bidragsverksamheten till äldre flyttande skulle utgöra ett mått på utrymmet för sådana anpassningsåtgärder. *Det är enligt utredningens uppfattning nödvändigt, att flyttningsbidragen i förening med en förbättrad arbetsförmedlingsservice och i förekommande fall vuxenutbildning ges effekt betydligt högre*

upp i åldrarna än vad som hittills syns ha varit fallet.

Utredningen räknar med att de förslag, som utredningen framlägger i olika avsnitt bl. a. om förbättrade ekonomiska bidrag vid flyttning och utbildning, skall medge sådana åtgärder. De ekonomiska flyttningshindren torde i stort sett växa med stigande ålder, varför behovet av förbättrade bidrag för att åstadkomma ett verksamt stöd vid flyttning också stiger med åldern. En kvalitativ förstärkning av arbetsförmedlingen torde även ha sin största betydelse för äldre arbetssökande. Kravet blir i deras fall särskilt starkt på att en kompetent bedömning görs av den sökandes situation och möjligheter, om man skall finna en lösning, som den sökande kan engagera sig för. Det är slutligen uppenbart, att den av utredningen förordade hjälpen vid försäljning eller inlösen av fastighet, som annars binder den arbetslöse vid hemorten, särskilt är ägnad att underlätta flyttningen för medelålders och äldre arbetslösa.

Yrkesutbildning

Den andel av en åldersklass, som erhåller utbildning utöver den grundläggande skolutbildningen, har under senaste årtiondet vuxit snabbt och väntas fortsätta att öka med oförminskad hastighet, samtidigt som den obligatoriska skolgången förlängts. De som idag går ut i förvärvslivet är därför väsentligt bättre rustade än de som bara för 10—20 år sedan började sin yrkesbana. Generellt sett växer med stigande ålder det handikapp, som en bristfällig grundläggande skolutbildning och otillräcklig yrkesutbildning utgör. I stor utsträckning kompenseras detta för den yrkesverksamma av de kunskaper, som förvärvats genom mångårig yrkesvana. Om den äldre arbetstagaren ställs inför nödvändigheten att skaffa sig ett nytt arbete, kan emellertid dessa yrkeskunskaper vara av begränsat värde, i synnerhet om de är starkt specialiserade. Det finns därför anledning att räkna med att behovet av yrkesutbildning i form av omskolning eller fortbildning är större hos äldre arbetslösa än hos yngre. Det är mot bakgrunden härav som åldersfördelningen hos de personer, vilka under de senaste åren erhållit vuxenutbildning genom arbetsmarknadsverkets försorg, skall bedömas.

Uppgifter om åldern hos personer i utbildning inhämtas sedan oktober 1960 två gånger om året, i maj och oktober månad.

Den åldersfördelning, som därvid erhålles, avser antalet personer, som vid månadens mitt befinner sig i utbildning, med fördelning efter län. Upplysning om ålder i förening med utbildningsområde ges däremot ej. Tabell 16:7 upptar det totala antalet personer, som vid rapporteringstillfällena befunnit sig i utbildning, samt den procentuella andelen därav i åldern 35—44 år och 45 år och däröver.

Ser man på hela andelen elever i ålder 35 år och äldre, låg denna för män väsentligt högre under 1961 än i oktober 1960. Den har därefter hållit sig praktiskt taget oförändrad, strax under 30 procent. För kvinnornas vidkommande har växlingarna varit större med en högsta andel i de nämnda åldrarna under år 1962 (omkring 45 procent). Under år 1963 hade andelen 35 år och äldre däremot sjunkit till 38—39 procent. Betraktar man enbart åldersgruppen 45 år och däröver, varierar denna för männen mellan 11,0 och 12,6 procent, om man bortser från det extremt låga värdet i oktober 1960. Också här uppvisar kvinnorna starkare

Tabell 16:7. Antal personer i utbildning okt. 1960—okt. 1963 samt andelen därav i åldern 35 år och däröver

	1960	1961		1962		1963	
	okt.	maj	okt.	maj	okt.	maj	okt.
Män							
Hela antalet	5 473	6 875	6 322	7 348	7 350	9 336	8 098
Proc. därav							
35—44 år	14,3	18,0	17,2	17,2	16,4	17,3	17,6
45—w »	6,2	11,3	11,0	12,1	12,1	12,6	11,8
Kvinnor							
Hela antalet	1 263	1 321	2 039	2 636	3 724	3 644	4 608
Proc. därav							
35—44 år	19,4	17,4	23,2	22,9	25,7	20,9	21,4
45—w »	15,0	15,2	17,6	22,7	19,0	17,6	17,6
Samtliga							
Hela antalet	6 736	8 196	8 361	9 984	11 074	12 980	12 706
Proc. därav							
35—44 år	15,3	17,9	18,7	18,7	19,5	18,3	19,0
45—w »	7,8	11,9	12,6	14,9	14,4	14,0	13,9

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

variationer, som sträcker sig mellan 15,0 och 22,7 procent. För samtliga elever har andelen i åldern 45 år och däröver vid de senaste rapporteringstillfällena legat mellan 14 och 15 procent. Samtidigt som andelen äldre av samtliga personer i utbildning inte visat någon nämnvärd tendens att stiga, har emellertid antalet äldre i utbildning ökat väsentligt, i takt med den växande utbildningsvolymen.

Det är många faktorer som påverkar rekryteringen till vuxenutbildningen. Det är därför svårt att bryta ut en enskild faktor som ålder och bedöma om rekryteringen ur just denna synpunkt är tillfredsställande. Ännu svårare är det att tänka sig, att man skulle kunna ange någon optimal åldersfördelning inom vuxenutbildningen. Här skall bara pekas på en faktor, som komplicerar tolkningen av de tillgängliga uppgifterna. En bestämd utbildningskategoris andel av det totala antalet personer i utbildning vid ett visst rapporteringstillfälle påverkas av den genomsnittliga längden hos den utbildning, som kategorin genomgår. Ligger denna under genomsnittet för hela utbildningsverksamheten, kommer gruppen att svara för en lägre andel av antalet personer i utbildning vid ett bestämt tillfälle än av hela antalet personer, som under ett år gått in i utbildning. Nu saknas uppgifter om utbildningslängd och ålder liksom om åldersfördelningen på de personer, som under ett utbildningsår påbörjat utbildning. Redan den omständigheten, att kvinnorna utgör en större andel av de medelålders och äldre eleverna än av samtliga, måste emellertid innebära att de äldre har en genomsnittligt kortare utbildningstid än de yngre. En uppgift om andelen äldre bland samtliga personer, som under ett utbildningsår påbörjat utbildning, bör sålunda ligga något högre än de uppgifter, som här presenteras från månadsrapporterna.

Även med dessa reservationer beträffande möjligheterna att bedöma de föreliggande uppgifterna vill utredning-

en emellertid kraftigt understryka, att det är angeläget att vuxenutbildningen för medelålders och äldre arbetslösa utvidgas. För åldersgruppen 45 år och äldre är det obestridligt, att omskolningen hittills inte spelat tillnärmelsevis samma roll för att bidra till en bättre anpassning till arbetsmarknadens krav, som den gjort för yngre arbetslösa. Detta kan inte förklaras av att behovet av yrkesutbildning allmänt sett skulle vara mindre i dessa åldrar, då förhållandet torde vara det motsatta.

Svårigheterna att intressera äldre arbetslösa för omskolning skall inte förringas. Yrkesmässig rörlighet ställer liknande psykiska krav på den arbetssökande som den geografiska rörligheten. I båda fallen är det fråga om en genomgripande omställning för den enskilde. Ofta är en omskolning meningsfull endast om den arbetslöse också är beredd att flytta. Flyttningshindren bland de äldre arbetslösa kommer därmed också att begränsa utbildningsmöjligheterna. Till det motstånd, som den arbetssökande kan känna inför tanken på ett yrkesbyte, kan dessutom komma tveksamhet om den egna förmågan att i denna ålder tillgodogöra sig utbildning. I vissa fall kan också arbetsförmedlaren vara skeptiskt inställd till äldre arbetslösas förmåga att skaffa sig nya yrkeskunskaper och därmed till möjligheterna att placera den sökande efter genomgången utbildning. Denna skepsis kan ha förstärkts av en liknande inställning från personalanställares sida.

Alla möjligheter, som finns att minska motståndet mot vuxenutbildning hos de äldre arbetslösa och hos dem som medverkar vid beslut om utbildning, måste givetvis tillvaratas. I utbildningen av förmedlingens tjänstemän måste upplysning om de äldres förmåga att tillgodogöra sig yrkesutbildning ges tillräckligt utrymme. Det finns numera ett relativt omfattande erfarenhetsunderlag att bygga en sådan upplysningsverksamhet på. Det är därför viktigt, att resultatet av utbildning för äldre följs upp och systematiseras på sådant sätt, att det kan tjäna till direkt vägledning i den fortsatta verksamheten. Under den snabba utbyggnad, som de senaste åren skett av vuxenutbildningen, tycks möjligheterna att medhinna en sådan systematisk värdering av utbildningsresultaten ha varit begränsade. Det är enligt utredningens uppfattning nödvändigt, att denna sida av utbildningsverksamheten ägnas ökad uppmärksamhet med särskild hänsyn till de medelålders och äldre utbildade. Också den upplysningsverksamhet, som riktar sig till de arbetssökande och till personalanställare, måste baseras på en redovisning av vunna erfarenheter.

Den forskning, som sysslat med äldres förmåga att tillägna sig yrkesutbildning, är föga omfattande. Resultaten av de undersökningar, som företagits, är emellertid anmärkningsvärt enstämmiga. Vid den tidigare omnämnda OECD-konferensen konstaterades, att tillgängliga uppgifter visar, för det första att äldre kan lära sig ett nytt yrke, vidare att de i regel behöver längre tid för att uppnå ett fullgott resultat och att de i allmänhet måste ha en starkare motivation för utbildningen än de yngre samt slutligen att de bör utbildas efter metoder som är särskilt avpassade efter deras ålder.

Detta föranleder utredningen att ta upp frågan om särskilda kurser för äldre arbetslösa. I arbetsmarknadsstyrelsens aktivitetsprogram för den medelålders och äldre arbetskraften framförs tanken på att anordna sådana kurser, där den äldre arbetskraftens möjligheter att tillägna sig utbildning särskilt skulle studeras. Med undantag för en

kurs för äldre män (fastighetsskötarkurs) har emellertid sådana kurser inte kommit till stånd. Den allmänna uppfattningen inom arbetsförmedlingen torde vara, att det är lämpligast att placera de äldre i de vanliga kurserna och att inom deras ram göra nödvändiga modifikationer exempelvis i fråga om tiden för att inprägla olika moment i utbildningen. I viss utsträckning kan utredningen biträda denna uppfattning.

Utredningen vill likväl rekommendera, att kursprogrammet utbygges med ytterligare kurser av liknande typ som den nämnda fastighetsskötarkursen. Det gemensamma för dessa kurser skulle vara att kursyrket väljs med särskild hänsyn till placeringsmöjligheterna för äldre kursdeltagare efter genomgången utbildning. Det bör alltså vara fråga om yrken och arbetsuppgifter, som framstår som väl lämpade för äldre arbetskraft. Det råder visserligen delade meningar om möjligheterna att mera generellt ange vissa slag av arbetsuppgifter som särskilt lämpade för de äldre. Det kan i en del fall vara lättare att gå den motsatta vägen och fastställa, vilka arbetskrav som talar emot att ett arbete passar för äldre. En inventering av arbetsuppgifter, där äldre arbetstagare faktiskt sysselsätts i särskilt stor utsträckning, bör emellertid kunna ge viss vägledning vid val av lämpliga kursyrken. Utan att nedre åldersgränser behöver uppställas för rekryteringen till kurser av avsett slag, kan man räkna med att de skulle samla en större andel äldre än övriga kurser. Det bör därför förutsättas att extra ansträngningar görs att för dessa kurser utarbeta kursplaner och tillämpa utbildningsmetoder, som är särskilt avpassade efter deltagarnas ålder och tidigare erfarenhet.

Utredningen vill till sist beröra frågan om individuell utbildning i enskilt företag i samband med provanställning. Utredningen har i det föregående varit inne på denna fråga och därvid rekommenderat, att provanställning kommer till ökad användning för äldre arbetssökande. Som utbildningsform kan detta arrangemang enligt utredningens mening ha vissa fördelar framför utbildning i kursform, när det är fråga om äldre arbetssökande. Det har tidigare sagts, att motivationen till utbildning spelar en större roll för den äldre. Vid utbildning i företag har eleven utsikter att bli fast anställd efter avslutad utbildning. Sambandet mellan utbildning och sysselsättningsfrågans lösning blir därmed fastare än vid utbildning i kursform, där eleven kan vara osäker beträffande sina möjligheter att finna arbete, även om han genomgår utbildningen med gott resultat. Samtidigt som detta ökar de äldres intresse för utbildningen, medför företagsutbildning i förening med provanställning den praktiska fördelen, att den i många fall samtidigt löser utbildnings- och placeringsfrågan. Den individuella utbildningen har slutligen den fördelen, att den kan anpassas direkt efter elevens förutsättningar och tillvarata den yrkeserfarenhet och de kunskaper, som eleven tidigare förvärvat. Också detta är ägnat att göra utbildningen mera meningsfull för den äldre. I vissa delar gäller det sagda om all företagsutbildning. Inte minst utbildning i samband med lokalisering av företag torde öppna stora möjligheter för medelålders och äldre arbetssökande, i synnerhet om den inriktas på ortsbundna arbetssökande.

Sysselsättningsskapande åtgärder

Svårigheterna att helt lösa de äldre arbetslösas sysselsättningsproblem genom en aktiv arbetsförmedling och det an-

passningsstöd, som förmedlingen förfogar över, medför ett behov av särskilda sysselsättningstillfällen för dessa åldersgrupper. Andelen äldre bland personer i beredskapsarbete, arkivarbete och halvskyddad eller skyddad sysselsättning bör därför vara förhållandevis hög. Beträffande beredskapsarbete, vars omfattning kraftigt varierar med konjunktur- och säsongväxlingar, väntar man sig att andelen äldre skall ha en tendens att variera mot sysselsättningsvolymen.

Någon kontinuerlig redovisning av åldersfördelningen för dem, som sysselsätts i beredskapsarbete eller arkivarbete, finns inte. De åldersuppgifter, som erhållits vid särskilda undersökningar rörande personer sysselsatta i beredskapsarbete, har redovisats i kap. 11, Beredskapsarbete. I oktober 1959, då arbetslösheten bland kassamedlemmarna uppgick till 1,3 procent, utgjorde andelen 45 år och äldre bland de personer, som under månaden hänvisats till beredskapsarbete, 53,1 procent. Hela antalet hänvisade var 3 825. En undersökning i oktober 1961 avsåg personer, som vid månadens mitt var sysselsatta i beredskapsarbete, sammanlagt 2 208 personer. 74,8 procent av dessa var 45 år eller äldre. Arbetslösheten var vid detta tillfälle lägre än två år tidigare och uppgick till 0,9 procent av kassamedlemmarna. Också *inom* åldersgruppen 45—w år visar åldersfördelningen i oktober 1961 en förskjutning mot högre ålder jämfört med oktober 1959. Ca 30 procent av denna grupp var år 1961 60 år och däröver mot knappt 20 procent i oktober 1959.

En jämförelse med andelen 45 år och äldre av de manliga kassamedlemmarna år 1959 visar att andelen äldre i beredskapsarbete vid båda undersökningstillfällena låg väsentligt högre än deras andel av kassamedlemmarna (40,7 procent), vilket illustrerar den ökade arbetslöshetsrisken i de högre åldersgrupperna. Jämförelsen de båda undersökningstillfällena emellan styrker antagandet, att de äldres andel varierar mot sysselsättningsvolymen i beredskapsarbete.

För de personer, som i december 1960 var sysselsatta i arkivarbete, är övervikten av äldre ännu starkare än för personer i beredskapsarbete. Den undersökning, som Arkivutredningen 1960 företog, visade att 94,2 procent av de 1 530 arkivarbetarna var 40 år eller äldre. Andelen 60 år och däröver av samtliga var 42,2 procent. Arkivarbetarnas medianålder var vid undersökningstillfället 58,4 år (mot 52,4 år för personer sysselsatta i beredskapsarbete den 16 oktober 1961). Det skall emellertid påpekas, att beredskapsarbete och arkivarbete inte avser att fylla samma uppgift. Arkivarbetet, som är en form av arbetsträning och skyddad sysselsättning, är närmast att jämföra med särskilda beredskapsarbeten för svårplacerade arbetslösa.

I detta sammanhang finns det anledning att något beröra den övre åldersgräns, som gäller för arkivarbete. Denna åldersgräns sammanfaller liksom vid andra former av arbetslöshetshjälp med folkpensionsåldern, dvs. 67 år. Dispens kan enligt gällande föreskrifter beviljas av arbetsmarknadsstyrelsen för personer, som efter uppnådd pensionsålder ännu har minderåriga barn att försörja, samt för utlänningar, som inte uppbär folkpension. I andra fall kan dispens endast beviljas av Kungl. Maj:t. De till Kungl. Maj:t hänskjutna ärendena gäller dels personer, som lever under ekonomiskt betungande förhållanden, dels personer, som genom sin vitalitet och arbetsförmåga gör värdefulla insatser på sina arbetsplatser. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå, att den regel om övre åldersgräns, som gäller

för andra former av arbetslöshetshjälp, skall avskaffas i fråga om arkivarbete. Utredningen vill emellertid understryka värdet av att dispens kan ges från denna regel och rekommendera en liberal tillämpning av dispensmöjligheterna. Med den överblick, som arbetsmarknadsstyrelsen har både över behovet av placering i arkivarbete och tillgången på arkivarbetsplatser, anser utredningen, att det i samtliga fall bör ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att medge dispens från åldersbestämmelsen. *Utredningen föreslår sålunda att arbetsmarknadsstyrelsen ges bemyndigande att medge dispens för dem, som fyllt 67 år men bedöms vara i behov av hjälp i form av arkivarbete och vars arbetsförmåga möjliggör en insats i sådant arbete.*

Utredningen finner i övrigt inte anledning att i detta sammanhang närmare diskutera de olika sysselsättningsskapande åtgärderna. Utredningen vill endast understryka vikten av att alla utvägar prövas att skaffa den äldre arbetssökande arbete på öppna marknaden, innan placering i beredskapsarbete eller i arkivarbete tillgrips. Risken för att perioderna i beredskapsarbete blir långa och tätt återkommande, torde vara större för de äldre arbetslösa än för andra. I många fall leder detta till att den äldre arbetslöse definitivt slås ut ur den reguljära arbetskraften. I de fall, där någon annan utväg än placering i beredskapsarbete inte står till buds, är det viktigt att detta endast betraktas som en provisorisk lösning och att arbetet med att söka placera den arbetslöse på den öppna marknaden fortsätter. De förslag, som utredningen i kap. 11 framfört om förbättrad bevakning av arbetstillfällen i öppna marknaden för den, som hänvisats till beredskapsarbete, skulle få betydelse inte minst för de äldre arbetslösa.

Särskilda frågor

En oundgänglig förutsättning för att arbetsförmedlingen skall kunna lyckas med sin uppgift att lösa den äldre arbetskraftens sysselsättningsproblem är att förmedlingen har en nära kontakt i dessa frågor med samtliga berörda parter och att det råder en allmän förståelse för den äldre arbetskraftens problem både bland arbetsgivare och arbetstagare. En positiv attityd till den äldre arbetskraften hos personalanställare, arbetskamrater och inte minst hos förmedlingens tjänstemän är den nödvändiga utgångspunkten för ett arbete, som måste präglas av nya uppslag och initiativ och där enstaka misslyckanden inte får leda till att man kapitulerar inför svårigheterna. Samtliga utredningar, som inledningsvis refererats, betonar vikten av att de som beslutar i anställningsfrågor och de som skall arbeta tillsammans med de äldre har en inställning till den äldre arbetskraften, som är grundad på saklig information och faktiska kunskaper.

Utredningen har redan i ett par sammanhang understrukit betydelsen av en förbättrad information om den äldre arbetskraftens situation och en ökad kontakt mellan förmedlingen och arbetsmarknadens parter. Här skall frågan tas upp, om denna kontakt bör ges en fastare form genom särskilda organ, som centralt och lokalt kan tjäna som forum för en diskussion om den äldre arbetskraftens problem.

Sysselsättningsnämnder

I den utredning, som arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsmarknadsorganisationerna framlade år 1960, »Medelålders och äldre arbetskraft», föreslogs att lokala sysselsättningsnämnder inrättades vid arbetsförmedlingarna. Nämn-

derna skulle bestå av representanter för arbetsgivarna (exempelvis personalanställare), fackliga organisationer och kommunalförvaltning och ha till uppgift att följa det lokala sysselsättningsläget. Detta skulle ske genom informella diskussioner om lokala arbetskraftsproblem och om individuella fall, som varit svåra att bereda arbete. Någon beslutsrätt skulle inte tillkomma nämnderna. Föreståndaren för ortens förmedlingskontor borde vara föredragande i nämnden.

Arbetsgruppens förslag togs upp i det av arbetsmarknadsstyrelsen antagna aktivitetsprogrammet för medelålders och äldre arbetskraft. Det heter där: »*Lokala sysselsättningsnämnder* med representanter för fackliga organisationer, arbetsgivare och kommunförvaltning knytes till arbetsförmedlingskontoren. Deras uppgift skall vara såväl att diskutera den äldre arbetskraftens problem mera generellt som att ta initiativ till placering av individuella fall.»

Sedan programmet antogs, har lokala sysselsättningsnämnder inrättats på 23 orter. 17 nämnder tillsattes under år 1961 och 6 tillkom år 1962. På två orter tycks nämndernas verksamhet aldrig ha kommit i gång, varför det vid utgången av år 1963 fanns 21 lokala nämnder fördelade på 8 län. Det största antalet nämnder fanns i Stockholms och Västernorrlands län med vardera 5 nämnder samt Göteborgs och Bohus län med 4 nämnder. 3 orter i Värmlands län hade lokala sysselsättningsnämnder, medan övriga län (Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings och Hallands län) hade vardera 1 nämnd. Arbetsmarknadsstyrelsen har i oktober 1963 för arbetsmarknadsutredningens räkning infordrat uppgifter om nämndernas verksamhet och länsarbetsnämndernas uppfattning om värdet av denna kontaktform.

Av de inkomna svaren framgår, att erfarenheterna av nämndernas arbete är mycket varierande. Länsarbetsnämnderna framhåller i första hand värdet av den ömsesidiga informationen och av den utvidgning av arbetsförmedlingens kontakter, som nämnderna inneburit. Exempel finns på att nämnderna vid sina sammanträden diskuterat och även kommit fram till en lösning av enskilda arbetssökandes placeringsproblem. I enstaka fall har nämnderna också tagit initiativ till andra slag av åtgärder som informationskonferenser, studiebesök och anordnande av skyddad sysselsättning. Som regel har emellertid informationen legat på ett mera allmänt plan.

Nämndernas verksamhetsområde växlar. Utom med medelålders och äldre arbetskraft sysslar vissa nämnder också med andra svårplacerade (handikappade) och med frågor som gäller sysselsättningsmöjligheter för icke yrkesverksamma kvinnor på orten.

Arbetsmarknadsstyrelsen har i sina anvisningar till aktivitetsprogrammets genomförande rekommenderat, att sysselsättningsnämnderna sammanträder en gång per kvartal. Antalet sammanträden per nämnd har emellertid i regel inskränkt sig till två om året och ibland endast ett om året. I något fall påtalar länsarbetsnämnden, att det är en olägenhet att ledamöterna inte erhåller ersättning för reskostnad till nämndens sammanträde eller arvode för sammanträdet.

Allmänt framhålls, att det medför ett betydande extra arbete för kontorsföreståndaren att leda nämndernas verksamhet och utarbeta den information, som skall presenteras vid sammanträdena. Detta har bidragit till att sammanträden inte kommit till stånd i önskvärd utsträckning. Samtidigt underlättar emellertid de kontakter, som kontors-

föreståndaren får genom sysselsättningsnämnden, det dagliga arbetet. Lämpligt centralt utarbetat informationsmaterial efterlyses.

Utredningen finner, att de hittillsvarande erfarenheterna av försöken med sysselsättningsnämnder inte ger nämnvärd ledning för en bedömning av vilka möjligheter sådana nämnder skulle kunna ha att bidra till att lösa den äldre arbetskraftens sysselsättningsproblem. Intresset för att inrätta lokala sysselsättningsnämnder har varit koncentrerat till ett fåtal län. Något fortlöpande stöd har knappast givits de nämnder som tillkom under 1961 och 1962. Verksamheten har därigenom haft en tendens att avstanna, sedan nämnderna hållit 2—3 sammanträden av allmänt informerande karaktär. Samtidigt har enstaka aktiva nämnder kunnat uppnå värdefulla resultat i sitt arbete. För att förverkliga de intentioner, som ligger bakom det ursprungliga förslaget, krävs därför en ny start, där man inriktar sig på ett mera planmässigt genomförande av idén.

Utredningen är medveten om faran i att tillskapa samarbetsorgan, som efter ett inledande skede med utbyte av ömsesidig information finner sig sakna meningsfulla arbetsuppgifter. Å andra sidan anser utredningen att behovet av ökad kontakt på det lokala planet mellan arbetsförmedlingen och representanter för kommun och arbetsmarknadens parter är odiskutabelt. Det är på detta plan, som de konkreta besluten i anställningsfrågor träffas, och det är också på det lokala planet, som friktion mellan olika intressen kan göra sig gällande. *Utredningen föreslår därför, att förslaget om lokala sysselsättningsnämnder aktualiseras och att arbetsmarknadsstyrelsen i samarbete med länsarbetsnämnderna utarbetar en plan för att genomföra förslaget i samtliga län och på det antal orter, som kan befinnas lämpligt.*

Beträffande området för de lokala sysselsättningsnämndernas överläggningar finner utredningen, att detta bör omfatta samtliga arbetssökandegrupper, som i någon mening är att betrakta som svårplacerade. Förutom den äldre arbetskraften bör sysselsättningsnämnderna sålunda också uppmärksamma de handikappades placeringsproblem. På orter, där det råder brist på arbetstillfällen för ortsbunden kvinnlig arbetskraft, skall givetvis också därmed sammanhängande frågor kunna diskuteras. Bland de problem, som är aktuella för samtliga de nämnda grupperna, kan särskilt nämnas anskaffandet av tillräckligt antal arbetstillfällen på deltid med en sådan differentiering av arbetsuppgifterna, att de bättre än hittills svarar mot utbudet av deltidsarbetskraft från de arbetssökandes sida.

Det är enligt utredningens uppfattning inte rimligt att lägga hela ansvaret för det praktiska arbetet med sysselsättningsnämnderna på föreståndarna på respektive arbetsförmedlingskontor. Utredningen förutsätter att länsarbetsnämnderna svarar för samordningen av arbetet i länets sysselsättningsnämnder och förser kontorsföreståndaren med lämpligt informationsmaterial. Denna uppgift bör falla på innehavarna av de föreslagna tjänsterna som inspektörer för aktiveringsuppgifter. Dessa skulle å sin sida genom att bevista sysselsättningsnämndernas sammanträden kunna få de personkontakter, som är en förutsättning för att tjänsterna skall komma till avsedd nytta.

Delegation vid arbetsmarknadsstyrelsen

Utredningen har antagit, att en av anledningarna till att de lokala sysselsättningsnämnderna fått en så begränsad

betydelse är att nämnderna inte fått tillräckligt fortlöpande stöd genom uppslag och information, som nämnderna själva inte haft resurser att utarbeta. Vad den regionala samordningen beträffar räknar utredningen med att denna brist skall avhjälpas genom utredningens förslag om särskilda tjänster för aktiveringsuppgifter. Härutöver krävs emellertid att det finns tillräckliga resurser för central planering och för de centrala initiativ, som kan krävas.

Också på denna punkt vill utredningen aktualisera ett tidigare framfört förslag. Den av arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsmarknadsparterna tillsatta arbetsgruppen tog i sitt betänkande upp frågan om en delegation vid AMS med uppgift att kontinuerligt bevaka frågan om den äldre arbetskraftens situation på arbetsmarknaden. Delegationen skulle vara central instans för beredning av de åtgärder, som kunde erfordras för att genomföra aktivitetsprogrammet för den äldre arbetskraften.

Utredningen föreslår sålunda att en central delegation för den äldre arbetskraftens problem tillsätts vid arbetsmarknadsstyrelsen.

Delegationen bör bestå av representanter för arbetsgivare- och arbetstagareorganisationer samt för medicinsk och psykologisk (vuxenpedagogisk) forskning. På arbetsgivarsidan bör också kommunförbunden vara representerade. Delegationen bör följa de åtgärder, som vidtas inom arbetsmarknadsverket för att lösa den äldre arbetskraftens sysselsättningsfrågor, och tillföra det centrala planeringsarbetet den sakkunskap, som de olika ledamöterna representerar. Samtidigt bör ledamöterna via sina respektive organisationer kunna bidraga till en allmän samverkan vid de gemensamma aktioner, som kan bli påkallade.

Information och förslag från den centrala delegationen skall via den tjänsteman, som inom arbetsmarknadsstyrelsen svarar för frågor rörande den äldre arbetskraften, kunna nå ut till länsarbetsnämnderna. I förekommande fall skall de av utredningen föreslagna inspektörerna för aktiveringsuppgifter vidarebefordra denna information till de tjänstemän, som är föredragande i de lokala sysselsättningsnämnderna, och därmed också till nämnderna. Utredningen anser att en sådan kontaktväg från en central delegation till de lokala sysselsättningsnämnderna är ett villkor för att de lokala nämnderna i längden skall kunna fungera och medverka till att lösa den äldre arbetskraftens sysselsättningsproblem.

Pension och arbetsinkomst

Det finns inom pensionsområdet vissa förhållanden, som kan försvåra eller hindra den äldre arbetskraftens anpassning till arbetslivet. Dessa hinder bör enligt utredningens uppfattning så långt möjligt undanröjas. Det som främst tilldrar sig intresse i detta sammanhang är a) vissa detaljbestämmelser om förtida uttag av folkpension och tilläggspension i form av ålderspension, b) reglerna för inkomstprövning av vissa folkpensionsförmåner samt c) samordning av pension och avlöning.

Förtida respektive uppskjutet uttag av ålderspension. Enligt 6 kap., 1 § lagen om allmän försäkring kan en försäkrad erhålla folkpension i form av ålderspension för tid före den månad, under vilken han fyller 67 år, dock tidigast från och med den månad, då han uppnår 63 års ålder. Samma rätt föreligger enligt 12 kap., 1 § beträffande tilläggspension i form av ålderspension under förutsättning att den försäkrade har det erforderliga antalet pensionspoäng.

Förtida pensionsuttag medför en reducering av pensionsbeloppen — både beträffande folkpensionen och tilläggspensionen — med 0,6 procent för varje månad, som då pensionen börjar utgå återstår till den månad, under vilken den försäkrade fyller 67 år. Tidigast medgivna pensionsuttag reducerar således pensionsbeloppet med 28,8 procent. Det lägre beloppet vid förtida uttag blir därefter gällande till livets slut. Det en gång fastställda reducerade pensionsbeloppet kan nämligen ej utbytas mot förtidspension, även om den försäkrade före 67 års ålder skulle få sin arbetsförmåga så nedsatt, att han annars skulle vara berättigad till hel förtidspension och vid fyllda 67 år till ålderspension med normalbeloppet. Det kan ej heller utbytas mot änkepension.

Tidpunkten för uttaget av ålderspension är rörlig också i motsatt riktning. Uttaget av såväl folkpension som tilläggspension kan uppskjutas till en senare månad än den, under vilken den försäkrade fyller 67 år. Pensionsbeloppen ökar därvid med 0,6 procent för varje månad som pensionsuttaget uppskjutes. Denna effekt har emellertid ett uppskjutande av uttaget av ålderspension endast till den månad, under vilken den försäkrade fyller 70 år. Sker pensionsuttaget fr. o. m. denna månad, uppgår förhöjningen av pensionsbeloppet till 21,6 procent.

Den i lagen om allmän försäkring införda rörligheten i fråga om tidpunkten för pensionsuttaget är ur utredningens synpunkt värdefull både genom att den underlättar de äldres anpassning i samband med avtagande arbetsförmåga och genom att den stimulerar till arbetsinsatser, som innebär att den äldre arbetskraften tillvaratas också efter uppnådd pensionsålder.

Mot denna bakgrund finner utredningen det så mycket mer angeläget att påpeka, att de gällande reglerna i ett avseende är så utformade, att fördelarna med det rörliga pensionsuttaget begränsas. Bestämmelsen att det vid förtida uttag med viss andel reducerade pensionsbeloppet blir gällande till livets slut gör att ett förtida uttag av ålderspension för den försäkrade innebär ett betydande risktagande. Medvetandet härom måste verka hämmande på intresset för att utnyttja det rörliga pensionsuttaget och inskränker därigenom den valfrihet, som bestämmelserna avser att ge. I extrema fall kan bestämmelserna få till följd, att den försäkrade får betala en månads förtida uttag av ålderspension med en reduktion för resten av livet med 28,8 procent av det pensionsbelopp, som annars skulle ha utgått. Utredningen finner inte, att dessa konsekvenser av de gällande bestämmelserna är rimliga. Enligt utredningens uppfattning borde pensionsbeloppet minskas endast med den procentuella andel, som motsvarar den tid under vilken den försäkrade före 67 års ålder faktiskt uppburit ålderspension utan att vara berättigad till vare sig förtids- eller änkepension.

Utredningen vill därför rekommendera, att bestämmelserna om förtida uttag av ålderspension blir föremål för översyn och att därvid de nackdelar med de nuvarande bestämmelserna, som utredningen här framhållit, undanröjs.

Inkomstprövning av vissa folkpensionsförmåner. Antalet inkomstprövade förmåner inom folkpensioneringen nedbringades genom införandet av lagen om allmän försäkring till tre, nämligen *änkepension i* anledning av dödsfall före den 1 juli 1960 (*övergångsfallen*), *hustrutillägg* och *kommunala bostadstillägg.*

Inkomstprövningen innebär att visst avdrag görs från pensionsförmånernas

maximibelopp med ledning av den årsinkomst, som den pensionsberättigade kan antagas komma att erhålla under den närmaste framtiden. Som inkomst räknas — förutom inkomst av arbete eller förmögenhet — med vissa inskränkningar tilläggspension och livränta från yrkesskadeförsäkring samt annan pension eller livränta. För makar beräknas vardera makens inkomst utgöra hälften av makarnas sammanlagda inkomst.

För den, som har pension eller annan arbetsfri inkomst av sådan storlek, att han inte kommer i fråga för de inkomstprövade förmånerna, saknar inkomstprövningen betydelse för intresset för fortsatt förvärvsarbete. För den, som däremot saknar andra inkomster, som tar i anspråk det avdragsfria beloppet, medför effekten av avdragsreglerna i förening med beskattning att nettobehållningen av arbetsinkomsten i vissa inkomstskikt blir förhållandevis liten. Det har i flera sammanhang, bl. a. av Möllerkommittén för åldringsfrågor, påpekats att inkomstprövningen av de här behandlade folkpensionsförmånerna genom den stora marginalbelastningen motverkar de äldres intresse av att kvarstanna i arbete eller att skaffa nytt arbete. Utredningen delar uppfattningen, att avdragsreglerna i vissa fall kan ha en negativ effekt på pensionärernas intresse för fortsatt förvärvsarbete. Från utredningens synpunkt är denna effekt otillfredsställande.

De nackdelar, som ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt otvivelaktigt vidlåder de gällande reglerna för inkomstprövningen, synes emellertid ofrånkomliga, så länge pensionssystemet inrymmer inkomstprövade förmåner. På något längre sikt kommer dessa nackdelar att reduceras, i takt med tilläggspensioneringens utbyggnad. Utredningen finner det emellertid angeläget att de nu gällande avdragsreglerna omprövas med sikte på att så långt möjligt minska de ogynnsamma verkningarna av bestämmelserna. Det kan inte anses falla inom utredningens uppdrag att närmare behandla dessa frågor eller anvisa en lösning på härmed sammanhängande problem. *Utredningen vill därför begränsa sig till att rekommendera, att gällande regler för inkomstprövning av vissa folkpensionsförmåner blir föremål för omprövning i särskild ordning.*

Samordning av sammanträffande förmåner. Om en statsanställd, som avgått med pension, återanställs av statlig myndighet, annan statlig arbetsgivare eller annan arbetsgivare, för vars anställda avlönings- och pensionsförmåner regleras i anslutning till Statens allmänna avlöningsreglemente (Saar) och Statens allmänna tjänstepensionsreglemente (SPR), uppkommer ett sammanträffande av förmåner i form av pension och avlöning. För tjänster, vars innehavare innefattas i Saar, återfinns huvudregeln om samordning av sådana sammanträffande förmåner i 19 § 5 mom. Saar.

Huvudregeln i 19 § 5 mom. Saar tillämpas i normalfallen på sådant sätt, att lönen minskas med hela tjänstepensionen, om innehavare av lönegradsplacerad tjänst åtnjuter tjänstepension av statsmedel för lika hög eller lägre tjänst. Regeln om lönens minskning med hela tjänstepensionen modifieras i vissa fall, exempelvis om återanställning skett i lägre lönegrad än den, för vilken tjänstepension utgår. I dessa fall överstiger som regel inte avdraget 65 procent av lönen. Vidare görs i ett antal fall avsteg från den nämnda tillämpningen av avdragsregeln i förmånshöjande riktning. Dessa undantag har varit påkallade av bristande tillgång på arbetskraft inom vissa yrkesområden.

Också inom det enskilda området förekommer i viss utsträckning samordning av pension och avlöning. Då utformningen av avlönings- och pensionsförmånerna samt samordningen dem emellan i sista hand är en fråga, som avgörs genom förhandlingar mellan arbetmarknadens parter, anser sig utredningen inte ha anledning att närmare ingå på de för- eller nackdelar, som kan vara förknippade med de nuvarande reglerna för samordning av samanträffande förmåner. Utredningen vill därför begränsa sig till att påpeka, att gällande bestämmelser eller praxis i många fall kan leda till att den pensionerade byter arbetsgivare för att undgå samordningen av förmånerna och att hans arbetskraft därigenom inte kommer det arbetsområde tillgodo, där han genom sin tidigare erfarenhet skulle kunna göra den värdefullaste insatsen.

KAPITEL 17

Den utländska arbetskraften

Med ett växande internationellt samarbete på skilda områden har också följt en ökning av folkutbytet länderna emellan. Denna tendens till en liberalisering av flyttningsrörelserna finner stöd bl. a. i det principiella ställningstagande till en ökad rörlighet hos arbetskraften, som återfinns redan i den grundläggande konvention om europeiskt ekonomiskt samarbete, som antogs av de i OEEC ingående länderna år 1948. En diskussion om den framtida immigrationen till Sverige bör enligt utredningens uppfattning utgå ifrån att liberaliseringen av flyttningsrörelserna länderna emellan kommer att fortskrida och att Sverige för sin del är berett att välkomna en sådan utveckling.

Den andra utgångspunkten för en sådan diskussion måste bli ett antagande, att det kan komma att föreligga en så stark expansion inom vissa delar av arbetsmarknaden, att en tillfällig eller mera långsiktig brist på arbetskraft uppstår, och att överföring från vikande näringsgrenar samt andra anpassnings- och aktiveringsåtgärder inom landet inte blir tillräckliga för att avhjälpa denna brist.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är av avgörande betydelse när det gäller den utländska arbetskraft, som söker sig till Sverige huvudsakligen av ekonomiska motiv. Annorlunda förhåller det sig med de personer, som endera enskilt eller kontingentvis anländer hit som flyktingar. Under de senaste åren har antalet flyktingar, som på egen hand sökt sig till Sverige, varit mycket begränsat. Den organiserade flyktingöverföringen från läger i mellersta och södra Europa har däremot varit relativt omfattande. Under perioden 1950—1963 har drygt 13 500 kontingentflyktingar mottagits i Sverige.

Det ligger i sakens natur att omfattningen av den spontana flyktingtillströmningen är omöjlig att förutse. Något behov av att anlägga arbetsmarknadspolitiska synpunkter på denna del av invandringen torde inte heller föreligga, varför denna kategori i fortsättningen inte kommer att närmare diskuteras. Vad den organiserade flyktingöverföringen beträffar, motiveras den i första hand av humanitära skäl. Arbetsmarknadsmässiga synpunkter är emellertid därmed inte uteslutna. Om en överföring till Sverige skall innebära den avsedda hjälpen till dessa flyktingar, är det givetvis önskvärt att de som befinner sig i arbetsför ålder efter en så kort övergångstid som möjligt kan placeras på arbetsmarknaden. Tidpunkten för och omfattningen av överföringen måste därför bestämmas också med stöd av arbetsmarknadsmässiga överväganden.

Den skillnaden kvarstår emellertid, att det primära syftet med flyktingöverföringen är att ge flyktingarna tillfälle till en normal tillvaro i stället för lägerlivet, medan medgivande om invandring av annan arbetskraft inte i

första hand grundar sig på en bedömning av de invandrandes situation i hemlandet. Den arbetsmarknadsmässiga prövningen avser därför i det första fallet att bedöma om rimliga förutsättningar föreligger för en inordning i arbetslivet av en flyktinggrupp av bestämd storlek, medan den i det andra fallet innefattar en uppskattning av behovet av ett tillskott av arbetskraft inom ett visst yrkesområde.

Nuvarande förhållanden

Statistiska uppgifter om in- och utvandring samt om utlänningar i Sverige

Sedan mitten av 1800-talet har in- och utvandringen registrerats i svensk statistik. Ända fram till 1930 var Sverige ett emigrationsland. Ett litet invandringsöverskott i folkutbytet med övriga europeiska länder under 1900-talets tre första decennier uppvägdes av ett relativt betydande utvandringsöverskott i förhållande till de transoceana länderna, i första hand USA.

Den transoceana utvandringen nedgick kraftigt under krisåren i början av 1930-talet och i stället skedde en viss återinvandring av tidigare utflyttade svenskar. Den första hälften av decenniet kom därigenom att uppvisa ett invandringsöverskott, som till övervägande delen hänförde sig till utbytet med utomeuropeiska länder. Sverige har därefter haft en årlig nettoimmigration, vars storlek emellertid visar kraftiga variationer.

Tabell 17: 1 visar in- och utvandringens omfattning under perioden 1931—1960 med uppdelning på internordisk migration, annan intereuropeisk migration samt flyttning till och från utomeuropeiska länder. Som framgår av tabellen har nettoimmigrationen under efterkrigstiden varit väsentligt större än

Tabell 17:1. Registrerade invandrare och utvandrare årligen 1931—1960

	Årligt genomsnitt per femårsperiod					
	1931—1935	1936—1940	1941—1945	1946—1950	1951—1955	1956—1960
Invandrare						
Nordiska länder ...	1 325	2 329	4 890	16 506	15 785	15 863
Europa i övrigt....	1 169	1 694	4 495	11 217	7 693	7 292
Andra världsdelar..	4 657	1 751	219	1 815	2 107	2 521
Summa	7 151	5 774	9 604	29 538	25 585	25 676
Utvandrare						
Nordiska länder ...	1 028	1 169	1 774	4 410	7 269	7 163
Europa i övrigt....	564	595	282	1 257	2 989	4 141
Andra världsdelar..	880	917	252	4 370	4 953	3 656
Summa	2 472	2 681	2 308	10 037	15 111	14 960
Invandringsöverskott						
Nordiska länder....	297	1 160	3 116	12 096	8 516	8 700
Europa i övrigt....	605	1 099	4 213	9 960	4 704	3 151
Andra världsdelar..	3 777	834	— 33	— 2 555	— 2 746	— 1 135
Summa	4 679	3 093	7 296	19 501	10 474	10 716
I procent av folkökningen.....	21,60	12,79	12,07	26,49	21,09	25,78

Källa: Statistisk Tidskrift 1962: 5, Invandringen till Sverige och återutvandringen under 1950-talet.

Tabell 17:2. Invandring och utvandring samt omflyttningsresultat 1951—1962

År	Utvandrare	Invandrare	Invandringsöverskott								
			Summa	därav		därav i förhållande till					
				män	kvinnor	Danmark Norge o. Island	Finland	Tyskland	Övriga Europa	Utomeuropeiska länder
1951	16 580	31 603	15 023	6 422	8 601	3 936	10 817	5 419	1 575	— 6 724
1952	14 998	26 259	11 261	5 250	6 011	1 938	4 466	5 494	1 785	— 2 422
1953	17 480	19 175	1 695	— 99	1 794	— 666	2 889	1 945	112	— 2 585
1954	13 822	20 817	6 995	3 204	3 791	671	5 477	1 671	505	— 1 329
1955	12 675	30 069	17 394	9 797	7 597	4 608	8 437	2 626	2 408	— 685
1956	14 737	28 029	13 292	7 597	5 695	5 224	5 716	1 923	1 981	— 1 552
1957	15 071	33 023	17 952	10 253	7 699	4 019	8 317	1 186	6 496	— 2 066
1958	14 247	22 097	7 850	4 024	3 826	1 261	5 042	510	1 825	— 788
1959	15 607	19 089	3 482	1 959	1 523	— 523	4 818	— 134	371	— 1 050
1960	15 138	26 143	11 005	6 331	4 674	479	9 145	384	1 215	— 218
1961	15 019	29 619	14 600	8 720	5 880	735	9 062	1 076	2 965	762
1962[1]	12 497	23 888	11 391	..	..	..	..	..	..	..

[1] Preliminära uppgifter.

Källa: 1951—1955: SOU 1957: 10, Bilaga 4.
1956—1959: SOU 1962: 10, Appendix A.
1960—1962: SCB.

tidigare. Givetvis hänger de höga talen för åren närmast efter kriget samman med de politiska förhållandena i Europa, och de kan så tillvida betraktas som en engångsföreteelse. Under 1950-talet visar nettoimmigrationen ett årligt genomsnitt på ca 10 000 personer. Den internordiska migrationens andel av invandringsöverskottet har under efterkrigstiden varit stigande. I förhållande till de utomeuropeiska länderna förelåg under de två senaste decennierna ett utvandringsöverskott. Under åren närmast efter kriget bestod en stor del av utvandringen till dessa länder av vidareutvandring av till Sverige inflyttade utlänningar.

Av hela antalet invandrare under 1950-talet har en del varit svenska medborgare. Drygt 230 000 eller mer än 90 procent av invandrarna var emellertid utlänningar. Av de ca 150 000 utvandrarna var 29 procent svenskar, medan nära 107 000 var utländska medborgare. Nettotillskottet av utlänningar uppgick därmed till ca 125 000 personer och nettoförlusten av svenska medborgare till drygt 19 000.

Bakom 1950-talets genomsnittliga nettoimmigration av ca 10 000 personer per år döljer sig stora skillnader de enskilda åren emellan (tabell 17: 2). Medan invandringsöverskottet år 1953 uppgick till knappt 1 700 personer, låg det år 1957 nära 18 000. Variationerna i nettoimmigrationen är till övervägande delen konjunkturbetingade. Till den höga siffran för år 1957 bidrog emellertid att ett betydande antal politiska flyktingar detta år anlände till Sverige.

Den största känsligheten för konjunkturväxlingarna uppvisar immigrationen. Utvandringen har varit väsentligt stabilare till sin omfattning men uppvisar en svag tendens att variera mot konjunkturen. Därigenom förstärkes konjunkturutslaget på nettoimmigrationen. Detta förhållande illustreras av diagram 17: 1, som visar in- och utvandringens omfattning samt omflyttnings-

Diagram 17:1

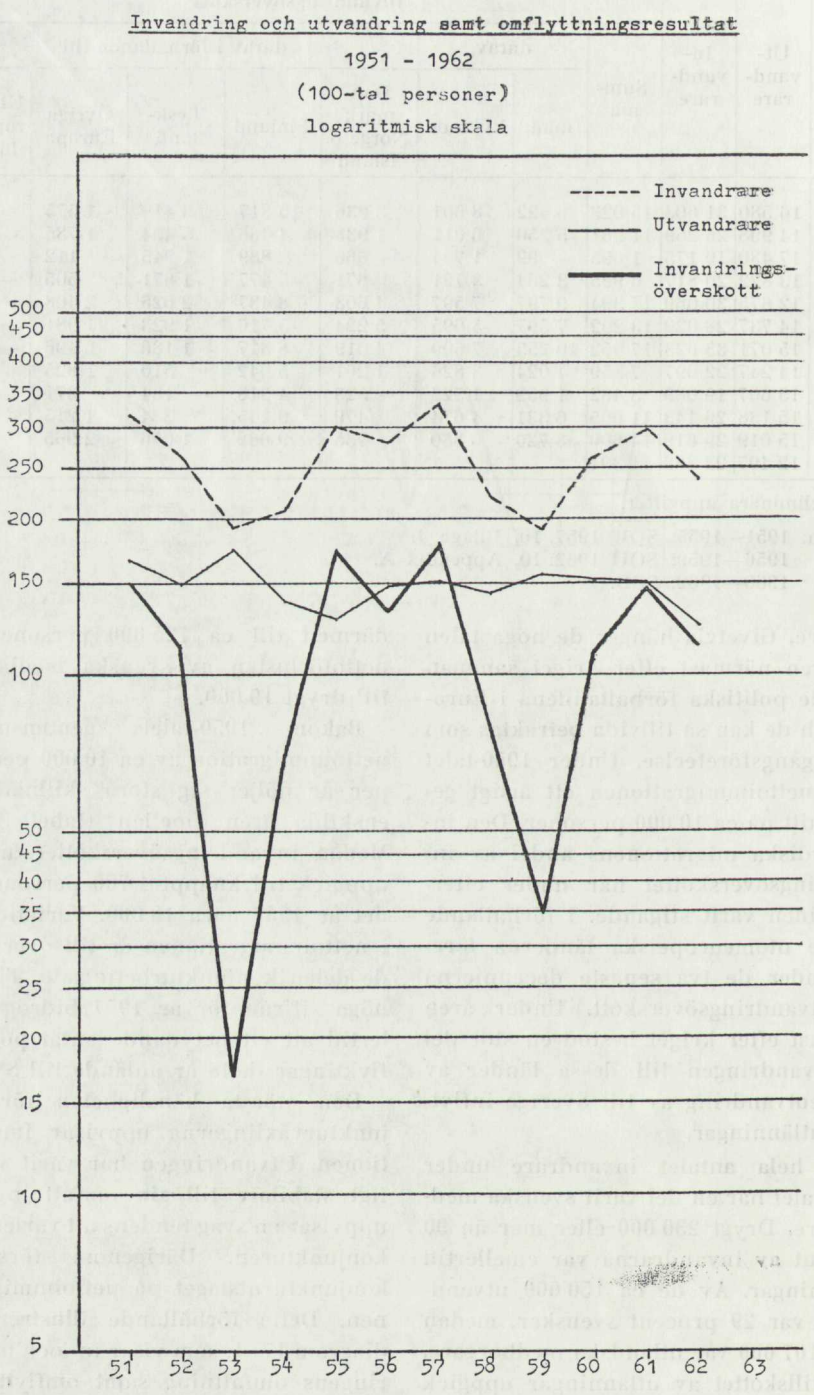

Invandring och utvandring samt omflyttningsresultat
1951 - 1962
(100-tal personer)
logaritmisk skala
Invandrare
Utvandrare
Invandrings-
överskott
500
450
400
350
300
250
200
150
100
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63

Diagram 17:2

Nettomigration i förhållande till olika ländergrupper



resultatet under perioden 1951—1962 (uppgifterna för år 1962 är preliminära).

Av tabell 17:2 och diagram 17:2 framgår också hur invandringsöverskottet under åren 1951—1961 fördelat sig på länder och ländergrupper. Med undantag för år 1952 har Finland under hela perioden svarat för den största andelen av den totala nettoimmigrationen. Också invandringsöverskottet från Finland uppvisar kraftiga konjunkturellt betingade variationer de enskilda åren emellan. Lägst var detta överskott år 1953 (ca 3 000 personer) och högst år 1951 (närmare 11 000 personer). Under de två senaste år, för vilka siffror finns tillgängliga, 1960 och 1961, uppgick det årliga invandringsöverskottet från Finland till ca 9 000 personer. För de övriga nordiska länderna har benägenheten att återutvandra varit större, vilket medfört att nettoimmigrationen under perioden växlat mellan relativt höga invandringsöverskott (år 1956 drygt 5 000 personer) och utvandringsöverskott under ett par år. Ett liknande förhållande gäller för Tyskland. Vid sidan av de danska invandrarna uppvisar de tyska under 1950-talet den högsta andelen återutvandrare, enligt en inom Statistiska Centralbyrån utförd undersökning av återutvandringen under 1950-talet.[1] I förhållande till andra europeiska länder än de nordiska och Tyskland visar statistiken ett konjunkturvarierat invandringsöverskott, till vilket år 1957 kom en betydande flyktinginvandring. Omflyttningsresultatet i förhållande till länderna utanför Europa utgjordes under 1950-talet av ett minskande utvandringsöverskott, vilket år 1961 förbytts i en liten nettoimmigration.

Närmare fyra procent av bruttoinvandringen under åren 1950—1962 har utgjorts av till Sverige kollektivt överförda flyktingar. 12 500 flyktingar har under denna period inflyttat till landet, huvudsakligen från flyktingläger i Österrike, Jugoslavien, Italien, Tyskland och Grekland. Ca 2 500 flyktingar har under samma tid enskilt tagit sig till Sverige. Flertalet av de kollektivt överförda flyktingarna har varit ungrare (ca 8 000) eller jugoslaver (ca 3 200). 7 800 anlände till Sverige under åren 1956—1957. Den därnäst största organiserade flyktingöverföringen har skett under åren 1960—1962, då 2 600 flyktingar inflyttade till Sverige.

Invandringsstatistiken, som — utom att den inrymmer ett mindre antal svenska medborgare — innefattar arbetstagares anhöriga och andra, som inflyttar till landet utan att här ta arbete, ger endast indirekt upplysning om tillskottet av utländsk arbetskraft. Sedan den 1 januari 1947 finns kvartalsvisa uppgifter om antalet arbetsanmälda utlänningar i Sverige. I tabell 17:3 återges januarisiffrorna för perioden 1950—1963 med fördelning på arbetsområde. Uppdelningen på arbetsområden följer den som tillämpades i Yrkesförteckning för Sveriges offentliga arbetsförmedling.[2]

Också antalet arbetsanmälda utlänningar har under 1950-talet varierat med konjunkturväxlingarna. Kraftigast har dessa variationer varit inom Jordbruk och skogsbruk och inom Samfärdsel. Antalet utlänningar inom Husligt arbete har under de senaste sex åren sjunkit kraftigt, medan industrin under samma tid något ökat sin andel av samtliga arbetsanmälda utlänningar. Av de ca 130 000 arbetsanmälda utlänningarna den 1 januari 1963 var 49 procent syssel-

[1] Statistisk Tidskrift 1962:5, Ture Widstam: Invandringen till Sverige och återutvandringen under 1950-talet.

[2] I bruk t. o. m. år 1962, varefter den ersatts med Nordisk Yrkesklassificering.

Tabell 17:.3 Arbetsanmälda utlänningar i Sverige 1 jan. 1950—1 jan. 1963 fördelade på arbetsområden

År	Jordbruk o. skogsbruk	Industri, hantverk o. byggn.-verks.	Samfärdsel	Handel	Förvaltning, arbetsledning o. fria yrken	Hälso- o. sjukvård	Husligt arbete	Genomg. yrken, div.arb. m. m.	Summa
1950	8 104	41 150	5 202	11 333	6 718	5 333	8 693	3 391	89 924
1951	9 727	48 354	6 181	13 307	7 272	5 966	9 120	3 976	103 903
1952	12 670	55 367	7 117	15 259	7 346	6 274	9 988	4 416	118 437
1953	13 889	51 987	7 571	16 738	7 306	6 451	10 736	4 447	119 125
1954	12 500	49 758	7 631	16 781	6 767	6 123	10 335	4 179	114 074
1955	13 087	48 429	7 223	15 239	6 530	5 618	9 578	4 140	109 844
1956	15 297	55 528	8 745	16 621	7 343	5 987	9 897	4 910	124 328
1957	17 135	59 153	10 009	17 780	8 515	6 650	10 222	5 623	135 087
1958	13 230	60 644	9 345	14 954	9 003	6 351	8 778	5 738	128 043
1959	9 538	48 466	7 015	13 296	8 254	5 565	6 666	4 877	103 677
1960	9 270	49 381	8 078	14 075	8 195	5 726	6 246	4 987	105 958
1961	10 663	55 197	8 904	13 043	8 908	5 923	6 107	5 378	114 123
1962	10 727	60 620	9 766	12 723	9 962	6 295	5 786	6 146	122 025
1963	10 353	63 287	11 370	15 127	11 190	6 670	4 942	6 767	129 706

Källa: Statens Utlänningskommission.

satta inom Industri, hantverk och byggnadsverksamhet och 12 procent inom Handel. 8—9 procent arbetade inom vardera Samfärdsel, Förvaltning och Jordbruk och skogsbruk, medan Genomgående yrken och Hälso- och sjukvård sysselsatte vardera ca 5 procent. Knappt 4 procent var slutligen anställda i Husligt arbete (mot ca 10 procent år 1950). I diagram 17: 3 återges de arbetsanmälda utlänningarnas fördelning på arbetsområden vid ingången av åren 1951, 1954, 1957, 1960 och 1963.

Den 1 januari 1964 hade antalet arbetsanmälda utlänningar stigit till 133 000 (tabell 17: 4). Utlänningskommissionens register har numera omlagts efter Nordisk Yrkesklassificering, varför någon direkt jämförelse inte kan göras mellan den utländska arbetskraftens yrkesfördelning den 1 januari 1964 och den tidigare fördelningen på arbetsom-

Tabell 17:4. Arbetsanmälda utlänningar i Sverige 1 jan. 1964 efter yrkesgrupp och kön

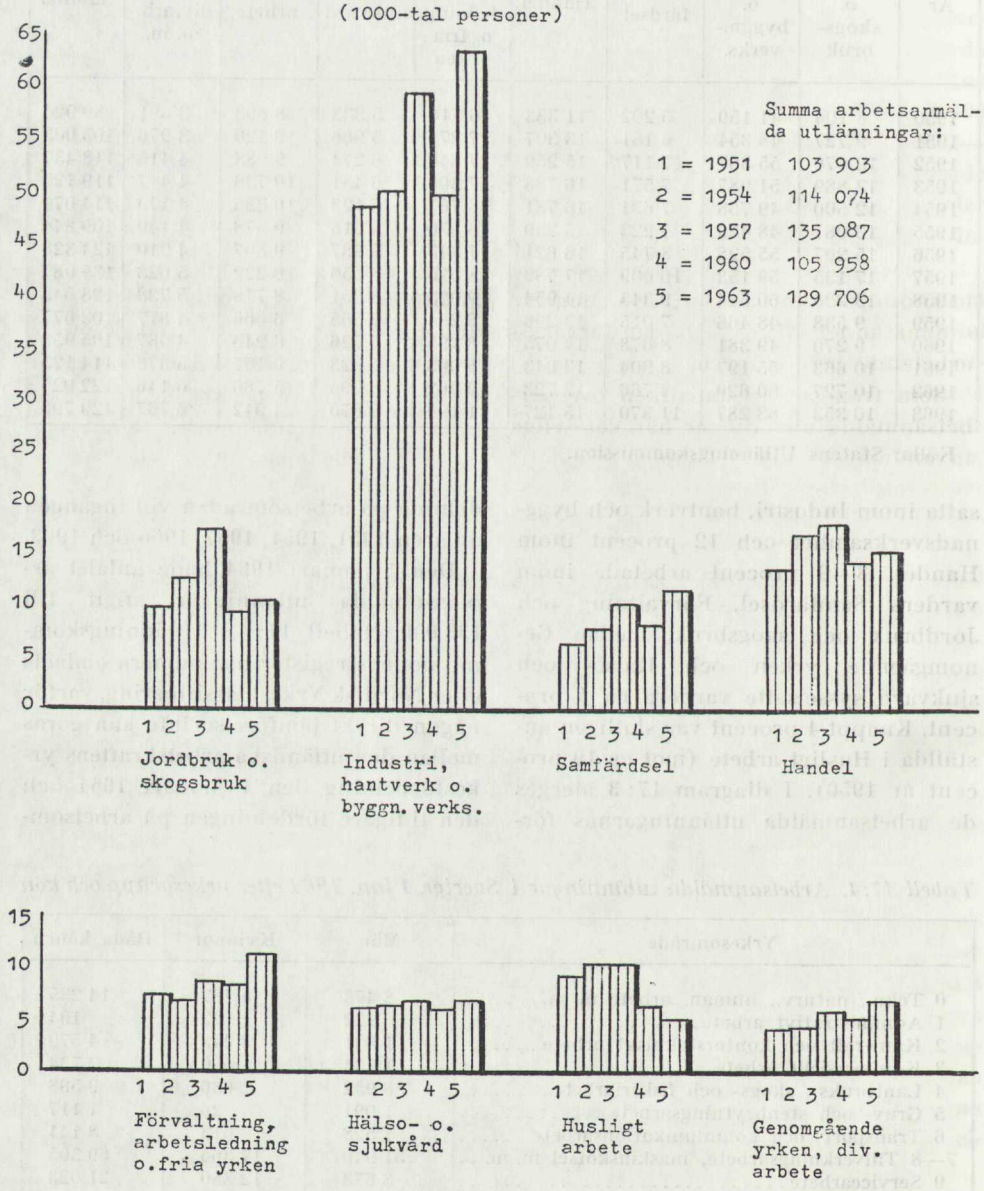
Yrkesområde	Män	Kvinnor	Båda könen
0 Tekn., naturv., human. arbete m. m.	8 473	5 762	14 235
1 Administrativt arbete	172	22	194
2 Kameralt och kontorstekniskt arbete	1 331	3 248	4 579
3 Kommersiellt arbete	1 134	1 600	2 734
4 Lantbruks-, skogs- och fiskeriarbete	8 952	636	9 588
5 Gruv- och stenbrytningsarbete	1 091	26	1 117
6 Transport- och kommunikationsarbete	7 528	613	8 141
7—8 Tillverkningsarbete, maskinskötsel m. m.	51 940	17 365	69 305
9 Servicearbete	8 673	12 350	21 023
X Arbetskraft ej hänförbar till annat yrkesområde	1 901	351	2 252
Summa	91 195	41 973	133 168

Källa: Statens Utlänningskommission.

Diagram 17:3

Arbetsanmälda utlänningar i Sverige den 1 januari 1951, 1954, 1957, 1960 och 1963 fördelade på arbetsområden

(1000-tal personer)



råden. Av de ca 14 000 utlänningar, som arbetade inom yrkesområde 0, var 4 900 sysselsatta i tekniskt arbete och 4 700 i vårdarbete inom hälso- och sjukvård. 6 500 av 9 600 utlänningar inom yrkesområde 4 var sysselsatta i skogsarbete. Inom Transport och kommunikationsarbete utgjordes den dominerande gruppen, 5 900 personer, av anställda inom handelsflottan. Utländsk arbetskraft inom hotell och restaurang samt i husligt arbete återfinns inom yrkesområdet Servicearbete, där de uppgick till 15 600. 32 procent av samtliga arbetsanmälda utlänningar var kvinnor, dvs. ungefär samma andel som av hela den förvärvsarbetande befolkningen.

Som framgår av statistiken över arbetsanmälda utlänningar har det årliga invandringsöverskottet under 1950-talet inte resulterat i ett kontinuerligt växande antal utländska arbetstagare. Antalet utlänningar på arbetsmarknaden har under de senaste 15 åren varierat mellan 90 000 och 135 000. År 1959 var antalet arbetsanmälda utlänningar ungefär lika stort som år 1951. Bilden måste emellertid kompletteras av uppgifter om antalet naturaliserade utlänningar, vilket ger en uppfattning om det långsiktiga tillskottet till befolkningen och till arbetskraften. Under perioden 1951—1963 erhöll 111 741 utlänningar svenskt medborgarskap, motsvarande i genomsnitt 8 600 per år. Sammanlagt är 43 procent av de naturaliserade utlänningarna tidigare medborgare i nordiska länder. Enbart från Finland kommer 24 procent av dem, som beviljats svenskt medborgarskap. Förutvarande baltiska medborgare svarar för 17 procent av naturaliseringen och tidigare tyska medborgare för 18 procent. Norden, de baltiska staterna samt Tyskland svarar därmed för närmare 80 procent av hela naturaliseringen under perioden.

En viss belysning av frågan om det utländska arbetskraftstillskottets storlek ger slutligen utlänningskommissionens statistik över arbetstillståndsgivningen. Det bör emellertid erinras om att vittgående undantag finns från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Befriade från sådan skyldighet är bl. a. medborgare i övriga nordiska länder, förutvarande medborgare i Estland, Lettland och Litauen, som innehar svenskt främlingspass, samt anställda i husligt arbete oavsett nationalitet. Vidare kan utlänningskommissionen befria även vissa andra kategorier av utlänningar, bl. a. politiska flyktingar, från skyldighet att inneha arbetstillstånd. Också andra undantag finns. Till följd härav torde endast 20—25 procent av de 133 000 arbetsanmälda utlänningar, som redovisas vid ingången av år 1964, behöva arbetstillstånd.

Under åren 1955—1963 har, som framgår av tabell 17: 5, antalet beviljade förstagångstillstånd för medborgare i OECD-stater varierat mellan 5 552 (år 1959) och 11 217 (år 1962). Antalet av arbetsmarknadsskäl vägrade tillstånd har varit litet. Ett visst men inte fullständigt samband kan utläsas mellan

Tabell 17:5. Beviljade och av arbetsmarknadsskäl vägrade förstagångstillstånd 1955—1963 (OECD-staterna)

År	Förstagångstillstånd		
	Hela antalet	därav	
		beviljade	vägrade
1955	9 861	9 237	624
1956	9 140	8 771	369
1957	7 715	7 401	314
1958	6 865	6 442	423
1959	5 774	5 552	222
1960	9 063	8 747	316
1961	11 613	11 203	410
1962	11 891	11 217	674
1963	11 530	10 781	749

Källa: Statens Utlänningskommission.

den procentuella andelen vägrade tillstånd och konjunkturläget. Det är emellertid uppenbarligen inte i första hand med hjälp av tillståndsgivningen, som antalet arbetstillstånd anpassats till konjunkturen, utan genom att redan tillströmningen av arbetstillståndssökande utlänningar visat ett starkt beroende av det aktuella sysselsättningsläget.

Uppgifter om antalet förstagångstillstånd för medborgare i länder utanför OECD finns endast från och med år 1960. Antalet beviljade tillstånd för dessa nationaliteter har under de senaste fyra åren varierat mellan 1 484 (år 1960) och 3 281 (år 1962). Antalet avslag har varit ringa.

Bestämmelser som reglerar utlännings rätt till uppehåll och arbete i landet

De bestämmelser, som reglerar utlännings rätt att vistas i Sverige och här ta arbete, återfinns i gällande *utlänningslag,* som trädde i kraft den 1 juli 1954, samt i den till lagen anslutna *utlänningskungörelsen.* Utlänningslagens regler om inresa och uppehåll i riket, rätt till anställning och grunder för avlägsnande ur landet avser att tillgodose behovet av såväl individuell som generell utlänningskontroll.

Den individuella utlänningskontrollen förfogar över olika medel för att avlägsna utlänningar, som på grund av kriminalitet eller asocialitet inte anses önskvärda i landet. Formerna härför är avvisning vid ankomst till landet samt förvisning eller utvisning av den, som vistas i landet.

Den generella utlänningskontrollen avser till skillnad från den individuella att möjliggöra en kvantitativ avvägning av tillströmningen av utlänningar till landet med hänsyn tagen till sådana allmänna förhållanden, som är bestämmande för den immigrationspolitik, som i ett bestämt läge förs. Bland de förhållanden, som är avgörande för den aktuella utlänningspolitikens utformning, kan i första hand nämnas arbetsmarknadsläget och bostadsförsörjningen. Under politiskt oroliga tider tas hänsyn också till ordnings- och säkerhetssynpunkter. Vid lagens tillkomst underströks, att endast sådana inskränkningar i det fria folkutbytet borde göras, som med hänsyn till starka nationella intressen var nödvändiga. Lagen har därför givits en sådan utformning, att det skall vara möjligt att utan lagändring anpassa den aktuella utlänningspolitiken efter de krav, som i ett bestämt läge gör sig gällande. Utlänningslagens bestämmelser om tillståndstvång för utlännings inresa och uppehåll i riket samt arbete här innefattar fullmakter för Kungl. Maj:t och tillståndstvångets omfattning regleras med stöd härav i Kungl. Maj:ts utlänningskungörelse.

Det är utlänningslagens uppgift att bilda underlag för en till de ekonomiska konjunkturerna anpassad utlänningspolitik, som i detta sammanhang är av intresse. Någon närmare redogörelse kommer därför inte att lämnas för den individuella utlänningskontrollens syfte och medel.

Regleringen av tillströmningen av utlänningar till landet sker dels genom utlänningskungörelsens föreskrifter om skyldighet att inneha tillstånd för att vistas i landet och här inneha anställning, dels genom den centrala utlänningsmyndighetens, statens utlänningskommission, prövning av ansökningar om sådana tillstånd. En restriktivare eller friare utlänningspolitik kan sålunda föras endera genom utvidgning respektive begränsning av tillståndstvånget eller genom en skärpning respektive mildring av prövningen av tillståndsärendena. I viss utsträckning

äger också den centrala utlänningsmyndigheten befogenhet att befria från skyldighet att inneha föreskrivet tillstånd. Några Kungl. Maj:ts direktiv för tillståndsgivningen finns inte, bortsett från vad som i utlänningskungörelsens § 29 a föreskrivs beträffande uppehållstillstånd för utlänning, som är inskriven vid läroanstalt här i riket.

Genom *visering, uppehållstillstånd* eller *bosättningstillstånd* meddelas utlänning tillstånd att inresa och uppehålla sig i landet. Tillstånd att här inneha anställning ges i form av *arbetstillstånd.* Tillståndsgivande myndighet är statens utlänningskommission. Utlänning som anländer till landet utan att inneha föreskriven visering eller kunna meddelas s. k. nödfallsvisering må avvisas. Den som vistas här utan att inneha föreskrivet tillstånd kan förpassas ur riket. Förpassningsinstitutet är sålunda ett medel för att upprätthålla den generella utlänningskontrollen. För sin tillämpning är förpassningsreglerna beroende av att tillståndstvång föreligger enligt Kungl. Maj:ts förordnande.

Enligt 20 § utlänningskungörelsen har utlänning inte rätt att inresa i riket utan att inneha gällande *visering.* Visering meddelas för inresa och för vistelse i landet under viss tid (regelmässigt högst tre månader). Under förutsättning att de har giltigt hemlandspass eller i vissa fall nationellt identitetskort är medborgare i de västeuropeiska länderna samt i ett flertal utomeuropeiska länder befriade från viseringsskyldighet. När särskild anledning föreligger kan nödfallsvisering för högst fjorton dagar meddelas, om viseringspliktig utlänning anländer till Sverige utan att inneha gällande visering.

Enligt 27 § utlänningskungörelsen har utlänning inte rätt att vistas i Sverige mer än tre månader utan att inneha gällande *uppehållstillstånd.* Uppehållstillstånd meddelas för viss tid och kan under denna tid ej återkallas. Medborgare i de nordiska länderna samt utlänning, som innehar bosättningstillstånd, är befriade från skyldighet att inneha uppehållstillstånd.

Enligt 34 § utlänningskungörelsen kan *bosättningstillstånd* meddelas utlänning, om vars vandel eller pålitlighet ur säkerhetssynpunkt tvekan inte råder. Den som innehar bosättningstillstånd, har rätt att utan tidsbegränsning vistas i landet. Tillståndet må meddelas utlänning, som är fast bosatt i riket. Endast om hans bosättning här upphör, kan tillståndet återkallas.

Enligt 37 § 1 mom. utlänningskungörelsen har utlänning inte rätt att inneha anställning i Sverige utan att inneha *arbetstillstånd.* Bestämmelserna om arbetstillstånd utgör ett medel för att genomföra den generella utlänningskontroll, som arbetsmarknadsförhållandena påkallar. Tillståndsgivningen syftar både till att reglera tillströmningen av utländsk arbetskraft och till att leda den till de yrkesområden, där tillskott av arbetskraft behövs. Arbetstillstånd skall meddelas för viss tid och avse visst slag av arbete.

Medborgare i de nordiska länderna, förutvarande medborgare i Estland, Lettland och Litauen, som innehar svenskt främlingspass, samt utlänning, som innehar bosättningstillstånd, är befriade från skyldighet att ha arbetstillstånd. Detsamma gäller oavsett nationalitet utlänning, som tar anställning i husligt arbete eller som torvupptagare, samt för tiden den 15 maj till den 15 september utlänning som är inskriven vid svensk läroanstalt och vilkens försörjning under studietiden är tryggad genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat liknande sätt. Också vissa andra, mindre betydelsefulla undantag från skyldighet att inneha ar-

betstillstånd finns angivna i kungörelsen.

Enligt 37 § 2 mom. utlänningskungörelsen äger vidare utlänningskommissionen rätt att befria vissa andra kategorier av utlänningar, däribland politiska flyktingar, från skyldighet att ha arbetstillstånd. Sådan befrielse kan meddelas endera för viss tid eller tills vidare.

Slutligen kan enligt 37 § 3 mom. utlänningskungörelsen polismyndighet i den omfattning utlänningskommissionen i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver befria utlänning, som har rätt att uppehålla sig i riket utan att inneha visering eller uppehållstillstånd och som saknar möjlighet att försörja sig på annat sätt än genom arbetsanställning, från skyldighet att ha arbetstillstånd. Med stöd av denna bestämmelse har utlänningskommissionen föreskrivit, att i sådana fall befrielse må meddelas längst för den uppehållstillståndsfria tiden och att den endast får avse anställningar som diskare och köksbiträde eller under tiden 15 maj—15 september som spisbiträde, köksa, jordbruks-, trädgårds- eller skogsvårdsarbetare. Under de förutsättningar, som är angivna i kungörelsen, kan vidare enligt föreskrifterna befrielse från att inneha arbetstillstånd för anställningar inom nämnda yrken meddelas bl. a. utländska studerande, som under tiden 15 maj—15 september vistas i Sverige på ferier och söker tillfälligt arbete. Villkoret härför är emellertid att de avger en skriftlig förklaring att de tänker lämna landet före den uppehållstillståndsfria tidens utgång.

Medborgare i vissa länder — bl. a. Västtyskland, Grekland, Italien och Portugal — har med hänsyn till kravet på reciprocitet enligt 38 § utlänningskungörelsen inte rätt att inresa i landet förrän de beviljats arbetstillstånd, om de har för avsikt att anta sådan anställning i Sverige, för vilken arbetstillstånd krävs.

I utlänningskungörelsens 39—42 §§ stadgas om formerna för ansökan om arbetstillstånd och för prövning av ansökningar. Ansökan om arbetstillstånd skall inges till polismyndighet eller länsarbetsnämnd på den ort, där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Utlänning, som befinner sig utom riket, kan inge ansökan till svensk beskickning eller konsul, vilken är behörig att meddela visering, varefter den vidarebefordras till utlänningskommissionen. I den omfattning, som utlänningskommissionen i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer, får länsarbetsnämnd eller polismyndighet uppta och bifalla — men ej avslå — ansökan om arbetstillstånd, som inkommit till dessa myndigheter.

Utlänningskommissionen skall samråda med arbetsmarknadsstyrelsen i ärende om arbetstillstånd, såvida inte ansökan avslås. Arbetsmarknadsstyrelsen skall därvid, om ärendet är av principiell betydelse eller annars av större vikt, bereda arbetsgivare- och arbetstagarorganisationerna inom det verksamhetsområde, som tillståndet avser, tillfälle att uttala sig.

Övriga institutionella förhållanden av betydelse för tillskottet av utländsk arbetskraft

Vid sidan om utlänningslagens och utlänningskungörelsens bestämmelser och den praxis, som utbildats i anslutning till dem, finns det också andra institutionella förhållanden, som är av betydelse för en bedömning av möjligheterna att erhålla ett tillskott av utländsk arbetskraft till den svenska arbetsmarknaden. Här skall först redogöras för innebörden av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Vidare skall

den av OECD-staterna antagna arbetskraftsstadgan och den till stadgan knutna clearingöverenskommelsen behandlas. Slutligen skall till jämförelse Romfördragets bestämmelser om arbetskraftens fria rörlighet redovisas.

Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden. Under tiden mellan de båda världskrigen fordrades arbetstillstånd för anställning i annat nordiskt land. Redan år 1943 befriades emellertid danska, norska, finska och isländska medborgare från skyldigheten att inneha arbetstillstånd. Beslutet var närmast föranlett av den starka tillströmningen av flyktingar från de nordiska grannländerna under andra världskriget och av önskan att utan dröjsmål kunna bereda dem arbete. Efter kriget övervägdes aldrig att återinföra kravet på arbetstillstånd för medborgare i de nordiska länderna. I september 1945 enades man vid det nordiska socialministermötet i Köpenhamn om önskvärdheten av en gemensam arbetsmarknad. Det pågående återuppbyggnadsarbetet i grannländerna och behovet av arbetskraft härför försvårade emellertid ett omedelbart genomförande av ömsesidig rörelsefrihet över gränserna. Först genom slopande av passtvånget mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige och genom den överenskommelse mellan dessa länder om gemensam arbetsmarknad, som trädde i kraft den 2 juli 1954, återställdes helt arbetskraftens fria rörlighet mellan de nordiska länderna.

Det ansågs emellertid önskvärt, att arbetskraften i så stor omfattning som möjligt skulle förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen, för att arbetskraftsutbytet skulle bli till ömsesidig nytta för de fördragsslutande länderna. I konventionen om den gemensamma arbetsmarknaden stadgas därför, att de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna skall samarbeta för att åstadkomma direkt samverkan mellan ländernas arbetsförmedlingar. Särskilda riktlinjer utarbetades för denna samverkan. Förmedlingskontoren i de nordiska länderna kan träda i direkt kontakt med varandra i enskilda förmedlingsärenden. Annonsering efter arbetskraft i annat nordiskt land eller mera omfattande överföringar av arbetskraft får däremot ske först efter samråd med de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna i de berörda länderna. Det anses vidare angeläget att motverka försök till privata värvningsaktioner i grannländerna.

För de nordiska länderna gemensamma arbetsmarknadsfrågor behandlas i det nordiska arbetsmarknadsutskottet. Med hänsyn till det stora antalet finländska arbetstagare i Sverige har utskottet ansett det önskvärt, att de svenska och finländska representanterna bereds möjligheter till tätare kontakter med varandra. En särskild sektion Sverige—Finland tillsattes därför år 1958. Sedan 1960 finns också en finländsk kontaktman anställd vid arbetsmarknadsstyrelsen.

Omfattningen av arbetsförmedlingssamverkan mellan de nordiska länderna har förblivit relativt begränsad. Antalet medborgare i de nordiska grannländerna, som vänt sig direkt till den svenska arbetsförmedlingen efter sin ankomst till Sverige, har vida överstigit det antal, som erhållit arbete genom samverkan mellan ländernas arbetsförmedlingar. Då svårigheter tidvis har uppkommit att placera arbetssökande från de övriga nordiska länderna, har arbetsmarknadsmyndigheterna genom upplysningsverksamhet sökt avråda arbetstagare från att bege sig till Sverige utan att på förhand ha försäkrat sig om arbete.

OECD:s arbetskraftsstadga. Arbetsmarknadsfrågorna fick tidigt en framträdande plats på OEEC:s arbetsprogram. Arbetet för att enligt OEEC:s allmänna målsättning främja full sysselsättning av arbetskraften i de fördragsslutande staterna bedrevs i första hand inom organisationens arbetskraftskommitté.

Enligt den grundläggande konventionen om europeiskt ekonomiskt samarbete, antagen år 1948, skall tillgänglig arbetskraft effektivt tillvaratas, den egna arbetskraften ges full sysselsättning och därutöver arbetskraft från de andra medlemsstaterna anlitas. Genom ömsesidiga överenskommelser skall staterna underlätta arbetskraftens rörlighet. Under hänvisning till den nämnda konventionen fattade organisationens rådsförsamling i oktober 1953 beslut angående sysselsättning av arbetskraft från medlemsstaterna (den europeiska arbetskraftsstadgan).

Arbetskraftsstadgans huvudbestämmelse innebär, att medlemsstaternas myndigheter efter ansökan skall bevilja tillstånd för anställning inom landet åt arbetare, som är medborgare i annan medlemsstat, så snart det har konstaterats, att motsvarande arbetskraft, inhemsk eller utländsk, inte finns tillgänglig inom landet för det arbete, varom det är fråga. Sådan arbetskraftsbrist anses föreligga, om lämplig sökande inte har kunnat anskaffas inom loppet av en månad efter det arbetsgivaren dels anmält den lediga platsen till den offentliga arbetsförmedlingen, dels också meddelat, att han har för avsikt att söka tillstånd att anställa utländsk arbetstagare.

Ansökningar om förlängning av arbetstillstånd skall bifallas, om det inte i det aktuella fallet är ostridigt, att — på grund av förändringar på arbetsmarknaden sedan det ursprungliga tillståndet utfärdades — en förlängning skulle vara till omedelbart förfång för landets egna arbetstagare eller för de utländska arbetare, som vistats längre tid i landet.

Vissa undantag finns från huvudstadgandet om skyldighet att bevilja arbetstillstånd. Om en medlemsstat anser, att det av tvingande samhällsekonomiska skäl inte är önskvärt att genom intagande av utländsk arbetskraft öka eller ens bibehålla antalet arbetstagare inom vissa industrier eller andra verksamhetsområden, föreligger inte skyldighet att bevilja arbetstillstånd för anställning inom dessa arbetsområden. Skyldighet att bevilja (eller förlänga) arbetstillstånd föreligger inte heller, om erbjudna löner eller anställningsförhållanden är mindre förmånliga än de, som gäller för liknande arbete inom berörda del av landet eller inom det anställande företaget. Detsamma gäller om myndigheterna efter samråd med berörda arbetstagar- och arbetsgivareorganisationer finner, att beviljande eller förlängning av tillstånd skulle skapa oro på arbetsplatserna.

Beträffande arbetstagare, som varit regelbundet anställda inom landet i minst fem år, skall myndigheterna bevilja sådana förlängningar av arbetstillstånd, som är nödvändiga för att göra det möjligt för dem att fortsätta att arbeta inom samma yrkesområde eller, om svår arbetslöshet råder inom detta, inom annat yrkesområde.

OEEC-beslutet är inte tillämpligt beträffande korttidsanställningar, för utövare av fria yrken eller artister, feriepraktikanter, sjömän eller personer, som inreser efter »au pair»-överenskommelser, inte heller beträffande anställningar, som enligt lag inte får innehas av utlänningar.

För att underlätta utbytet av arbetskraft mellan medlemsstaterna antog

OEEC på förslag av arbetskraftskommittén år 1960 en rekommendation om internationell clearing av lediga platser och arbetsansökningar. Denna clearingverksamhet bedrivs, sedan OEEC år 1961 avlösts av OECD, inom den nya organisationens ram. Flertalet av OECD:s europeiska medlemsstater har anslutit sig till en överenskommelse om sådant utbyte av information, som rekommendationen avser. För samarbetet mellan de nordiska länderna gäller emellertid fortfarande de bestämmelser, som utfärdats i anslutning till överenskommelsen om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden.

Den internationella clearingen av lediga platser och arbetsanställningar skall ske genom samarbete mellan arbetsförmedlingarna i de anslutna länderna. Avsikten är att bättre tillvarata tillgänglig arbetskraft i medlemsländerna. Arbetstagare, som individuellt söker anställning i utlandet, skall kunna erhålla arbetsanvisning genom den offentliga arbetsförmedlingen. Clearingen skall också underlätta för arbetsgivare, som är i behov av ett mindre antal utländska arbetare, att erhålla den sökta arbetskraften. Säsongarbete eller anställningar för personer under 21 år innefattas ej i överenskommelsen. Undantag kan i särskilda fall göras för arbetstagare, som fyllt 18 år.

Rekommendationen innehåller detaljerade föreskrifter om hur samarbetet mellan länderna skall gå till. Samarbetet förutsätter ett regelbundet och omfattande utbyte av informationer mellan de myndigheter, som i respektive länder svarar för arbetskraftsutbytet. För Sveriges del är detta arbetsmarknadsstyrelsen. Styrelsen ombesörjer rapporterings- och informationsverksamheten medan själva förmedlingsarbetet åvilar länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Då det av praktiska skäl ej ansetts lämpligt att samtliga länsarbetsnämnder har direkt kontakt med de utländska förmedlingsorganen, har styrelsen uppdragit åt arbetsnämnden i Stockholms stad att på svensk sida leda och samordna den internationella förmedlingsverksamheten.

Romfördragets bestämmelser om arbetskraftens fria rörlighet. Med hänsyn till de europeiska integrationssträvandena är det av intresse att jämföra de åtaganden, som Sverige gjort genom sin anslutning till OEEC:s rådsförsamlings beslut rörande sysselsättning av arbetskraft från medlemsländerna, och de bestämmelser, som Romfördraget — dvs. fördraget av den 25 mars 1957 angående upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen — innehåller om arbetskraftens fria rörlighet. Romfördraget innehåller i artiklarna 48—50 bestämmelser om arbetskraftsutbytet mellan de fördragsslutande staterna.

I princip innebär fördragets regler att diskriminering på grund av nationalitet inte får förekomma mellan medlemsstaternas arbetstagare i fråga om arbete, lön och övriga anställningsvillkor. Det förutsättes att arbetsmarknaden efter övergångstidens slut skall bli helt fri. Utan hänsyn till läget på arbetsmarknaden i det mottagande landet och utan särskilt arbetstillstånd skall medborgare i de fördragsslutande länderna kunna erbjudas och anta anställning hos arbetsgivare i annat fördragsslutande land. Undantag härifrån får endast göras av hänsyn till allmän ordning samt säkerhets- och hälsoförhållanden.

Formellt begränsas arbetstagarnas rörelsefrihet av att de endast kan söka »faktiskt erbjudna» anställningar (art. 48: 3). Motsvarande begränsning görs inte av arbetsgivarnas handlingsfrihet. Fördraget tycks emellertid förutsätta att dessa skall anlita den clearing som

skall anordnas under tillsyn av den europeiska koordinationsbyrån.

I enlighet med bestämmelserna i Romfördragets artikel 49 antog EEC:s ministerråd den 12 juni 1961 en förordning om första etappen av övergångsperioden (förordning nr 15). Sedermera har ministerrådet antagit en förordning om liberaliseringsåtgärderna under en andra etapp (förordning nr 38), vilken trädde i kraft den 1 maj 1964 och då ersatte förordning nr 15 samt förordning nr 18 (tillämpningsförordning till förordning nr 15 innehållande bestämmelser angående liberaliseringsåtgärder för konstnärer och musiker).

Enligt förordning nr 15 var arbetskraftens rörlighet förhållandevis begränsad under den första etappen av övergångsperioden. Arbetstillstånd erfordrades liksom tidigare för arbetstagare från annan medlemsstat. I princip skulle arbetstillstånd emellertid beviljas så snart det konstaterats att lämplig arbetskraft inte kunde erhållas inom det egna landet (artikel 1). Brist på arbetskraft för den ifrågavarande arbetsuppgiften ansågs föreligga, om lämplig sökande inte kunnat anvisas inom tre veckor efter det att den lediga platsen anmälts till arbetsförmedlingen. Motsvarande bestämmelse återfinns i OECD:s arbetskraftsstadga, men tiden för den arbetsmarknadsmässiga undersökningen är där fastställd till en månad.

Enligt förordningen hade vidare medborgare i annan medlemsstat efter fyra års reguljär sysselsättning rätt att ta anställning inom vilket yrkesområde som helst på samma villkor som den inhemska arbetskraften. I OECD:s arbetskraftsstadga sägs endast, att efter fem års regelbunden anställning förlängning av arbetstillstånd regelmässigt skall beviljas. Den svenska utlänningskungörelsen ger enligt bestämmelsen i 37 § 2 mom. utlänningskommissionen rätt att befria utlänning från skyldighet att inneha arbetstillstånd, sedan den utländske medborgaren i fem år varit stadigvarande bosatt i landet.

Enligt förordningens artikel 3 kunde arbetstillstånd beviljas utan egentlig prövning av arbetsmarknadsförhållandena inom yrken, där särskild brist på arbetskraft råder. OECD:s stadga innehåller motsvarande bestämmelse. Härmed kan jämföras den generella befrielse från skyldighet att inneha arbetstillstånd, som utlänningskungörelsen stadgar för anställning i husligt arbete eller som torvarbetare, samt de lättnader i tillståndstvånget, som gäller för tillfälligt arbete inom vissa yrken.

Förordningens föreskrifter om rätt för anhöriga till arbetstagare, som är anställda i medlemsstat, att inflytta och ta anställning i samma stat (artiklarna 10—13) överensstämde i huvudsak med en av OECD antagen rekommendation härom samt med den praxis, som tillämpas i Sverige.

Beträffande arbetsvillkoren för utländsk arbetstagare gavs denne inom EEC samma skydd och behandling i fråga om lön och uppsägning som landets egna medborgare. I OECD:s arbetskraftsstadga återfinns motsvarande bestämmelse, vartill stadgas att landets myndighet inte har skyldighet att bevilja eller förlänga arbetstillstånd, om dessa förutsättningar inte är uppfyllda. Förordningen saknade däremot föreskrifter om vilka åtgärder, som kunde vidtagas, om de erbjudna anställningsvillkoren inte motsvarade de gängse förekommande.

Under den nu inledda andra etappen av övergångsperioden har den förmånsställning, som den inhemska arbetskraften under den första etappen hade i förhållande till arbetstagare från övriga medlemsstater, avskaffats. Varje med-

borgare i en medlemsstat skall sålunda ha rätt att i annan medlemsstat anta avlönad arbetsanställning, som ledigförklarats genom vederbörande arbetsförmedling, på samma villkor som landets egna medborgare. Inom områden och yrken, där det kan påvisas att det finns ett inhemskt överskott av arbetskraft, skall emellertid viss prioritet fortfarande gälla för den inhemska arbetskraften. En lista på sådana områden och yrken skall varje kvartal insändas till EEC:s exekutiva organ, kommissionen. Om man inte inom två veckor kunnat finna lämplig sökande inom det egna landet, skall arbetstillstånd dock beviljas för arbetstagare från annan medlemsstat.

Enligt förordning nr 38 skall en arbetstagare från annan medlemsstat efter ett års anställning vara berättigad att fortsätta sin verksamhet inom samma yrke och samma område. Efter två år får han ta vilken avlönad sysselsättning som helst. Motsvarande rätt tillkom under första etappen arbetstagare från annan medlemsstat först efter fyra års anställning.

En viss utvidgning har vidare införts av rätten för anhöriga till arbetstagare, som är anställd i medlemsstat, att inflytta och ta anställning i samma stat. Liksom i förordning nr 15 förutsätts, att arbetstagare från annat medlemsland skall åtnjuta samma skydd och behandling i fråga om lön, uppsägning och övriga arbetsvillkor som landets egna medborgare. Enligt förordning nr 15 ägde de utländska arbetstagarna rösträtt vid val till de organ, som företräder arbetstagarna vid företagen. Härtill kommer nu att de utländska arbetstagarna också skall vara valbara till dessa organ. Det föreskrivs emellertid, att arbetstagarna skall ha varit bosatta minst tre år i landet för att kunna göra anspråk på valbarhet.

Förordning nr 38 innehåller slutligen bestämdare föreskrifter om företräde för medlemsstaternas arbetstagare framför utomstående staters. Enligt tidigare gällande regler skulle medlemsstaterna i sin sysselsättningspolitik ta hänsyn till arbetsmarknadsläget i övriga medlemsstater och eftersträva att ge arbetstagare från medlemsstat med överskott på lämpliga sökande förtur framför medborgare från utomstående land. Detta företräde fastslås nu klart. Kommissionen har inte ansett det möjligt att förverkliga den gemensamma arbetsmarknad, som Romfördraget syftar till, om man underlät att införa föreskrift om sådant företräde. Uppgifter om lediga anställningar, som anmälts till den tidigare omnämnda europeiska koordinationsbyrån, får därför vidarebefordras till en utomstående stat först om det visat sig, att anställningarna inte kunnat tillsättas med sökande från någon av medlemsstaterna. Om en medlemsstat, som har överskott på arbetssökande, inte inom två veckor meddelat, att den inom tre veckor kan anvisa den efterfrågade arbetskraften, har det arbetskraftssökande landet frihet att vända sig till utomstående stat.

Kollektiv rekrytering av arbetskraft

Under åren närmast efter kriget ordnades genom avtal med olika stater en omfattande kollektiv överföring av utländsk arbetskraft, framför allt italienska, ungerska, sudetiska och västtyska arbetare. Den 1 juni 1950 infördes ett nytt system för den kollektiva rekryteringen av arbetskraft. Företag, som önskade rekrytera utländsk arbetskraft, gjorde framställning härom till arbetsmarknadsstyrelsen. Efter samråd med vederbörande länsarbetsnämnd och fackförbund tog styrelsen ställning till framställningen. I de fall, där rekryte-

ringen kunde tillstyrkas, introducerade styrelsen företaget hos arbetsmarknadsmyndigheterna i det land, där uttagningen avsågs äga rum. Företaget sökte därefter i samarbete med landets arbetsförmedling anskaffa den önskade arbetskraften.

Under den första hälften av 1950-talet var den kollektiva rekrytering, som följde detta tillvägagångssätt, relativt omfattande. Under tiden 1 juni 1950—1955 tillstyrkte arbetsmarknadsstyrelsen ansökningar avseende rekrytering av sammanlagt ca 12 500 arbetare. De beviljade kvoterna utnyttjades emellertid inte helt. Efter år 1955 har antalet ärenden av detta slag varit begränsat. De framställningar, som styrelsen haft att ta ställning till under åren 1956—1961 har totalt endast avsett 1 500—1 600 arbetare. Svårigheter har förelegat att rekrytera det beviljade antalet.

Intresset från företagens sida att rekrytera utländsk arbetskraft har bestämts i första hand av bristen på arbetskraft inom landet och i andra hand av möjligheterna att erhålla yrkeskunnig arbetskraft i utlandet. Det torde vara den tilltagande bristen på yrkesarbetare i de tidigare rekryteringsländerna, som bidragit till att antalet ansökningar om kollektiv rekrytering av arbetskraft varit förhållandevis ringa under de senaste åren.

Under den första hälften av 50-talet visar rekryteringen en viss branschmässig spridning. De tillstånd, som meddelades under andra halvåret av år 1950, innefattade bl. a. 800 tyska ungdomar till textil- och beklädnadsindustrin. Tillstånd beviljades under 1951 avseende 6 300 arbetare. Det största antalet hänförde sig till metallindustrin (3 000), skogsbruket (2 100) och textil- och beklädnadsindustrin (500). Samarbetet med utländska arbetsmarknadsmyndigheter gällde framför allt Västtyskland, men kontakter togs också med myndigheterna i Österrike och Nederländerna. Under 1952 kvarstod outnyttjade kvoter från föregående år. Nya framställningar avseende ca 2 000 arbetare beviljades. Det största antalet gällde hotell och restauranger (880), metallindustri (530) och byggnadsverksamhet (400). År 1953 var intresset för kollektiv rekrytering ringa för att åter stiga under de följande åren. Av tillstånden år 1955 för rekrytering av 1 700 arbetare avsåg 1 100 metallindustrin, 280 skogsbruket och 145 hotell och restauranger. År 1956 gjorde sig växande svårigheter att rekrytera den önskade arbetskraften gällande. Tillstånden till rekrytering omfattade drygt 400 arbetare, jämnt fördelade på beklädnadsindustrin och metallindustrin. De därefter följande två åren gjordes endast ett fåtal framställningar om kollektiv rekrytering.

Under de senaste åren har det huvudsakligen varit metallindustrin, framför allt verkstadsindustrin, som önskat rekrytera utländsk arbetskraft. Sammanlagt tillstyrktes under åren 1959—1961 framställningar om rekrytering av ca 1 000 arbetare. Uttagningen ägde framför allt rum i Italien, men mindre grupper rekryterades också i bl. a. Österrike, Belgien och Grekland.

Överväganden och förslag

Allmänna synpunkter

Som framgår av den lämnade redogörelsen för in- och utvandringens omfattning under 1950-talet har Sverige under denna period haft ett genomsnittligt årligt invandringsöverskott på ca 10 000 personer. Till större delen har detta överskott hänfört sig till omflyttningen mellan de nordiska länderna. Det genomsnittliga årliga omflyttningsresultatet för övriga europeiska länder var un-

der den senare hälften av 1950-talet väsentligt lägre än under den första hälften av decenniet (3 150 personer jämfört med 4 700). Bortser man från den ungerska flyktingströmmen, blir den nedgående tendensen ännu mer markerad.

Den redovisade nettoimmigrationen är till övervägande del resultat av spontana flyttningsrörelser. Det viktigaste undantaget härifrån utgör den av arbetsmarknadsstyrelsen och statens utlänningskommission organiserade flyktingöverföringen, som under perioden 1950—1962 uppgått till ca 12 500 personer. Enskilda företag har svarat för den organiserade överföring av arbetskraft, som därutöver förekommit. Arbetsmarknadsmyndighetens medverkan har därvid inskränkt sig till introduktion av företagen hos arbetsmarknadsmyndigheterna i uttagningsländerna samt kontroll över rekryteringens omfattning i samband med arbetstillståndsgivningen.

1950-talets nettoinvandring bestämdes till sin omfattning av i huvudsak följande faktorer: den institutionella ram som utlänningslagstiftningen erbjuder samt den praxis som utvecklats vid arbetstillståndsgivningen, konventionen om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden, den under 1950-talet rådande efterfrågan på arbetskraft samt den tillgång på önskad arbetskraft, som de i migrationsrörelserna ingående länderna kunnat erbjuda. Aktiva rekryteringsåtgärder har vid sidan om dessa faktorer spelat en underordnad roll.

I 1959 års långtidsutrednings beräkningar av de framtida arbetskraftstillgångarna förutsattes, att ett fortsatt invandringsöverskott av samma storlek som under 1950-talet skulle komma till stånd. Den beräknade ökningen av tillgången på manlig arbetskraft är så gott som helt beroende av det antagna invandringsöverskottet. Långtidsutredningen understryker, att antagandet om nettoimmigrationens storlek är svagt grundat och att skäl kan anföras för att det ligger i överkant. Hållpunkter för annat antagande än det gjorda saknades emellertid. Osäkerheten i långtidsutredningens kalkyl hänför sig uppenbarligen inte till efterfrågesidan, då utredningen räknar med växande knapphet på arbetskraft under den tid prognosen omfattar. I stället är det arbetsmarknadsförhållandena i de tidigare utflyttningsländerna på kontinenten, som ger anledning att räkna med att den spontana invandringen till Sverige kommer att fortsätta att nedgå. I flera av dessa länder råder för närvarande en uttalad brist på arbetskraft. Framför allt gäller detta Tyskland, men också övriga EEC-länder och vissa länder utanför EEC (exempelvis Schweiz och Österrike) har knapphet på arbetskraft. De enda arbetskraftsreserver av någon betydelse, som EEC-länderna förfogar över, finns i södra Italien, men även dessa börjar bli svåra att utnyttja. Som en följd härav har EEC-länderna i stigande utsträckning övergått till att bli invandringsländer i förhållande till utomstående länder. Värvningsaktiviteten från EEC:s sida är huvudsakligen inriktad på Spanien, Portugal, Grekland och Turkiet men har också utsträckts till Nordafrika.

Också beträffande utbytet mellan de nordiska länderna finns det tendenser, som pekar på ett sjunkande invandringsöverskott. Den omfattning som nettoinvandringen från Danmark och Norge hade i början av 1950-talet samt under åren 1955—1957 har sedermera inte uppnåtts. Endast i förhållande till Finland har Sverige haft ett kraftigt invandringsöverskott ännu mot slutet av 1950-talet och under 1960-talets första år. Det synes emellertid inte realistiskt att räkna med att nettoinvandringen

från Finland på längre sikt skall utvecklas på sådant sätt, att den uppväger den nedåtgående tendensen i omflyttningsresultatet i förhållande till övriga länder.

Utredningen finner därför, att man i framtiden har anledning att räkna med en sjunkande nettoinvandring till Sverige, om man förutsätter att övriga verksamma faktorer — den institutionella ramen, den praxis som utbildats, arbetskraftsefterfrågan samt omfattningen och arten av rekryteringsåtgärderna — förblir i stora drag oförändrade jämfört med den närmast föregående 15-årsperioden. Anledningen härtill skulle vara den växande knappheten på arbetskraft och i synnerhet på yrkeskunnig sådan i stora delar av Europa i förening med den tilltagande konkurrensen om de arbetskraftsreserver, som alltjämt står till förfogande. Om nettoinvandring av samma omfattning som under 1950-talet skulle visa sig behövlig eller önskvärd även i framtiden, är det därför enligt utredningens uppfattning nödvändigt, att den svenska invandringspolitiken ges en mera aktiv och planmässig utformning.

Målsättning

Vid målsättningen för en svensk invandringspolitik är det väsentligen två aspekter, som aktualiseras. Den förda politiken kan betraktas dels ur liberaliseringssynpunkt, dels ur rekryteringssynpunkt. Det blir således fråga om vilken grad av frihet för flyttningsrörelserna som kan anses möjlig och önskvärd samt vilken grad av aktivitet som erfordras för att uppnå ett önskat tillskott av arbetskraft. Utan att sammanfalla har dessa båda aspekter ett inbördes samband. Utlänningslagstiftningen och dess tillämpning ger den ram, inom vilken en aktiv invandringspolitik kan bedrivas.

Redan i förarbetena till den gällande utlänningslagen betonades önskvärdheten av att det fria folkutbytet återställdes i den takt, som förhållandena i de närmast berörda länderna — i första hand de europeiska — skulle komma att möjliggöra. I fråga om utlänningskontrollens upprätthållande uttalades i propositionen till lagen, att vårt land borde fullfölja en så fri utlänningspolitik, som vid varje tidpunkt visade sig möjlig. Den principiella enigheten om önskvärdheten av en ökad rörlighet hos arbetskraften länderna emellan torde vara omfattande. I det internationella samarbetet har samma principiella ståndpunkt funnit uttryck bl. a. i den europeiska arbetskraftsstadgan och i den överenskommelse om utbyte av information OECD-länderna emellan, som tillkommit för att underlätta en sådan ökad rörlighet. Sedan EEC-länderna den 1 maj 1964 övergått till den andra etappen av liberaliseringsåtgärderna, har dessa länder fått ett kraftigt försprång jämfört med övriga OECD-länder, när det gäller att förverkliga arbetskraftens fria rörlighet. Vid fullt genomförande av den pågående liberaliseringen av arbetskraftsutbytet mellan EEC-länderna kommer medlemsstaterna att ha en gemensam arbetsmarknad. Redan för tio år sedan genomfördes mellan de nordiska länderna en lika långtgående liberalisering genom antagandet av överenskommelsen om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden.

Utredningen finner det angeläget, att liberaliseringen av flyttningsrörelserna länderna emellan fortskrider och att Sverige i internationella sammanhang ger sitt fulla stöd åt strävandena i denna riktning. Ett sådant frigörande av arbetskraftens rörlighet motiveras både av det värde, som en ökad internationell samverkan och en växande direktkontakt mellan länderna har, och av den

större totala effektivitet, som kan uppnås genom att en sådan produktionsfaktor som arbetskraften fritt kan röra sig inom en större marknad. Vilken riktning flyttningsrörelserna på längre sikt kommer att ta är givetvis beroende av de arbets- och levnadsförhållanden, som de olika länderna kan erbjuda. Ett undanröjande av hindren för den internationella rörligheten bör öka det ekonomiska utbytet av de totala arbetskraftsresurserna genom att arbetskraft i större utsträckning tillförs länder och näringsgrenar med hög produktivitet. Önskvärdheten av en ökad internationell rörlighet kan således motiveras på ett liknande sätt som behovet av en större geografisk rörlighet inom varje enskilt land. Det kan erinras om att OECD i sin examination i slutet av år 1962 av den svenska arbetsmarknadspolitiken betonar, att Sverige med sin höga produktivitet genom en ökad immigration kan bidra till att det gemensamma mål för den ekonomiska tillväxten, som OECD-staterna antagit, uppnås.

Ett ökat utbyte av arbetskraft mellan ekonomiskt mindre utvecklade länder och länder med hög industriell utveckling kan vidare underlätta för de förra att inhämta de högindustrialiserade ländernas tekniska och ekonomiska försprång. En betydande del av den flyttande arbetskraften är inställd på att efter ett antal år återvända till sina respektive hemländer. Under förutsättning att de under sin vistelse i invandringslandet varit sysselsatta inom tekniskt välutvecklade branscher, kommer de därvid att i det egna landet utgöra ett inslag av yrkesutbildad arbetskraft med industriell vana. Underlaget för en fortgående industrialisering av de ekonomiskt mindre utvecklade länderna kan därigenom förbättras. Denna effekt av arbetskraftens internationella rörlighet borde kunna förstärkas genom att de mottagande länderna medvetet tar med denna aspekt i sin planering av rekrytering och omhändertagande av den utländska arbetskraften. Det bör vara möjligt att överenskomma med emigrationsländernas myndigheter om att åtminstone delvis inrikta uttagningen av arbetskraft på personer, som på förhand är inställda på att återvända till hemlandet och betraktar vistelsen i mottagarlandet som tidsbegränsad. En sådan utformning av rekryteringen skulle i många fall välkomnas av emigrationslandet. Väsentligt i detta sammanhang är att denna arbetskraft placeras i arbetsuppgifter, som ger tillfälle att förvärva yrkeskunskaper av värde för framtiden, att goda möjligheter till yrkesutbildning ges och att kontakterna med hemlandet underlättas. Detta torde i sin tur förutsätta, att den statliga arbetsmarknadsmyndigheten på ett aktivt sätt engagerar sig för immigrationsfrågan.

Man kan inte utgå ifrån att en liberalisering av arbetskraftens rörlighet utan vidare skall medföra en ökad nettoinvandring. Även om sannolikheten talar för att Sverige i varje fall på medellång sikt skulle göra en viss nettovinst på ett ökat internationellt arbetskraftsutbyte, kan detta motverkas eller helt uppvägas av att en ökad frihet för flyttningsrörelserna samtidigt ger större utrymme för rekryteringsåtgärder från andra immigrationsländers sida. Konkurrensen om den tillgängliga arbetskraften skärps sålunda. Särskilt kännbart blir detta gentemot EEC-länderna med deras försprång i genomförandet av arbetskraftens fria rörlighet. Utredningen finner därför, att ökad framgång för de internationella liberaliseringssträvandena skärper behovet av en aktiv planering från svensk sida på invandringspolitikens område.

Utredningen har tidigare understrukit, att tendenserna redan under 1950-talet talar för att den spontana invandringen till Sverige kommer att avta. Härtill kommer således att det framväxande internationella samarbetet i arbetskraftsfrågor kräver ökad svensk medverkan, om Sverige inte skall hamna vid sidan av det vidgade arbetskraftsutbytet.

Det är förenat med betydande svårigheter att försöka fastställa det framtida behovet av ett arbetskraftstillskott genom immigration. Utredningen har emellertid ansett sig kunna räkna med att ett sådant behov kommer att göra sig gällande i framtiden likaväl som under de senaste 10—15 åren.

För att rekommendera en aktivare invandringspolitik erfordras emellertid enligt utredningens uppfattning inte någon kvantifiering av detta behov. Det torde räcka att fastslå, att ett invandringsöverskott med all sannolikhet kommer att visa sig önskvärt också under de närmast kommande åren samt att detta behov inte kan väntas komma att tillgodoses genom spontana flyttningsrörelser i den utsträckning, som hittills varit fallet. Dessa måste enligt utredningens uppfattning kompletteras med en målmedveten planering av invandringen, ökade resurser för rekryteringsinitiativ från arbetsmarknadsmyndighetens sida samt en omsorgsfull uppföljning av den förda politiken. Härmed skulle kunna vinnas både att de rekryteringstillfällen, som kan komma att erbjuda sig, bättre tillvaratas, att invandringen till sin omfattning och sammansättning bättre anpassas efter de föreliggande behoven och att de erfarenheter, som undan för undan görs, på ett systematiskt sätt tillvaratas i den fortsatta planeringen.

Utredningen vill särskilt understryka att kravet på snabbhet i handlandet är lika framträdande inom detta område som i fråga om flertalet andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Betonas bör också, att en ovillkorlig förutsättning för att en sådan aktivare invandringspolitik skall bli möjlig är att den utformas i samförstånd med de berörda parterna på arbetsmarknaden. Detta är nödvändigt både för att genomföra de åtgärder, som aktualiseras vid en bestämd tidpunkt, och för att den liberalisering av utlänningspolitiken, som utredningen i det föregående anslutit sig till, även i fortsättningen för samtliga parter skall kunna framstå som önskvärd.

En aktiv invandringspolitik

Av de aspekter på invandringspolitiken, som utredningen i det föregående diskuterat — liberaliseringen respektive aktiveringen av invandringspolitiken — finner utredningen anledning att något närmare behandla den senare och då särskilt frågan om informationsutbyte, andra rekryteringsåtgärder samt omhändertagande av den utländska arbetskraften. Vad utlänningslagstiftningen beträffar tillkallade Kungl. Maj:t i december 1961 en utredning med uppdrag att företa en översyn av utformningen av utlänningskontrollen och frågor, som sammanhänger härmed (utlänningsutredningen). Enligt sina direktiv skall denna utredning också uppmärksamma de vittgående problem, som i fråga om den generella utlänningskontrollen uppkommer vid en eventuell svensk association till EEC. Det sägs i direktiven bl. a. följande: »Vid den utredning om behovet av generella regler för tillståndsgivningen, som jag enligt det anförda anser böra komma till stånd, bör givetvis den praxis, som utvecklat sig inom ramen för hittills gällande bestämmelser, kartläggas och bedömas. I

den mån denna undersökning av praxis ger anledning därtill bör förslag framläggas om generella direktiv för tillståndsgivningen även i sådana hänseenden som icke sammanhänger med marknadsfrågor eller utlänningars studier i Sverige.»

Som underlag för en planmässig invandringspolitik erfordras enligt utredningens uppfattning i första hand ett vidgat utbyte av information om arbetssökande och arbetstillfällen mellan Sverige och de länder, med vilka ett ökat arbetskraftsutbyte närmast kan komma i fråga. Utredningen finner det därför angeläget att arbetsmarknadsstyrelsen inom ramen för den av OECD antagna rekommendationen om clearing av lediga platser och arbetsansökningar bygger ut kontakterna med de i clearingen deltagande staterna. Hit hör samtliga EEC-länder, EFTA-länderna med undantag endast för Portugal samt Grekland och Spanien. Det är önskvärt att kontakterna inte begränsas till den i clearingöverenskommelsen förutsatta rapporteringen. Om syftet med samarbetet skall kunna uppnås, krävs också att arbetsmarknadsmyndigheten kontinuerligt tillser, att samarbetet mellan ländernas arbetsförmedlingar verkligen fungerar på avsett sätt samt att uppgifter om vakanser bekantgörs för arbetstagare, som kan vara intresserade av platserbjudandena, varigenom arbetskraften kan kanaliseras genom de offentliga förmedlingsorganen.

Vid sidan om det löpande utbytet av information kan det vid olika tillfällen bli aktuellt att ta upp direkta förhandlingar med andra länders arbetsmarknadsmyndigheter. Det yppar sig då och då, bl. a. i samband med permitteringar, som utländska företag tvingas genomföra, tillfälle att rekrytera yrkeskunnig arbetskraft för att tillgodose en till arbetsförmedlingen anmäld efterfrågan. När brist föreligger på lämpliga anställningar inom det egna landet, brukar vederbörande lands arbetsmarknadsmyndigheter inte motsätta sig att placeringsfrågan delvis löses genom emigration.

En förutsättning för att sådana tillfällen skall kunna tillvaratas är emellertid att de reguljära kontakterna mellan ländernas arbetsmarknadsmyndigheter är så väl utbyggda, att arbetsmarknadsstyrelsen har möjlighet att följa läget på berörda länders arbetsmarknad. Det krävs vidare att styrelsen har bemyndigande att snabbt vidtaga nödvändiga åtgärder för att underlätta en svensk rekrytering. *Utredningen föreslår därför att arbetsmarknadsstyrelsen ges befogenheter och resurser att i sådana lägen i samverkan med berörda arbetsgivare- och arbetstagareorganisationer samt med de företag, som avser att anställa den utländska arbetskraften, uppta förhandlingar med vederbörande arbetsmarknadsmyndighet om kollektiv rekrytering av arbetskraft samt att vidtaga erforderliga rekryteringsåtgärder och ombesörja att den utländska arbetskraften överförs till Sverige.* Utredningen förutsätter, att uttagningen av den utländska arbetskraften i sådana fall sker genom en svensk delegation med representanter för arbetsmarknadsmyndigheten och för arbetsmarknadsorganisationerna samt att de utländska arbetstagarnas fördelning på och introduktion hos de enskilda arbetsgivarna sker i samarbete med den fackliga organisationen, varigenom den utländska arbetskraftens anpassning till svenska förhållanden skulle kunna underlättas.

Vid den kollektiva rekrytering av arbetskraft, som företogs från svensk sida i slutet av 1940-talet genom dåvarande statens arbetsmarknadskommissions försorg, förskotterades kostnaderna för uttagningen av statsverket, varefter ar-

betsgivarna ersatte kostnaderna för arbetarnas resor och utrustning genom avbetalningar under två år. Bohagsutrustning och utrustning åt medföljande anhöriga återbetalades av arbetarna själva. När sedan arbetsmarknadsmyndigheten i början av 1950-talet övergick till att enbart introducera de arbetskraftssökande företagen hos vederbörande utländska arbetsmarknadsmyndigheter, upphörde också förskotteringen av överföringskostnaderna och företagen fick själva svara för alla ekonomiska förpliktelser i samband med arbetskraftsöverföringen.

I statsverkspropositionen till 1964 års riksdag föreslog emellertid föredragande departementschefen i samband med behandlingen av arbetsmarknadsstyrelsens framställning om anslag för budgetåret 1964/65 till Allmänna beredskapsarbeten m. m., att åtgärder skulle vidtagas för att underlätta för vissa utländska arbetstagare att komma till vårt land. Förslaget var föranlett av en skrivelse den 16 juli 1963, i vilken arbetsmarknadsstyrelsen hemställt om medgivande att överföra kvinnlig arbetskraft från Malta till Sverige. I propositionen föreslogs bl. a., att de resekostnader m. m. för svensk personal, som uppkommer i samband med rekryteringen av utländska arbetstagare, skulle få belasta förevarande anslag. Resekostnader för den utländska arbetskraften borde däremot endast förskotteras från anslaget och återbetalas under en tid av högst två år antingen av arbetsgivaren eller av arbetstagaren. Förslaget tillstyrktes av statsutskottet (utlåtande nr 11 år 1964) och bifölls av riksdagen.

Ett aktivare engagemang från arbetsmarknadsstyrelsens sida vid den kollektiva rekryteringen av utländsk arbetskraft aktualiserar mera allmänt frågan om ansvaret för och fördelningen av överföringskostnaderna. Arbetsmarknadsstyrelsen har i skrivelse till Konungen den 15 maj 1964 angående överföring av utländsk arbetskraft begärt bemyndigande att förskottera arbetstagarnas resor i samband med kollektiv överföring av arbetskraft för att därefter uttaga ersättning härför genom kontinuerliga avbetalningar från arbetsgivarna. Styrelsen önskar också erhålla möjlighet att mot återbetalningsskyldighet ge den utländska arbetstagaren och medföljande anhöriga erforderlig utrustning.

Utredningen finner det ofrånkomligt att en aktivare invandringspolitik medför vissa kostnader för statsverket. Hit hör bl. a. ökade personalkostnader för arbetsmarknadsstyrelsens utlänningsverksamhet, resekostnader och traktamenten för verkets personal i samband med uttagning av arbetskraft samt utarbetande och tryckning av upplysningsmaterial om svenska arbets- och levnadsförhållanden. Beträffande kostnaderna för arbetstagares resor och utrustning bör enligt utredningens uppfattning möjlighet ges arbetsmarknadsstyrelsen att, när det ur praktisk synpunkt är påkallat, förskottera dessa för arbetsgivares eller arbetstagares räkning. Utredningen förutsätter, att frågan om det omedelbara ansvaret för erläggande av resekostnader och förskottering av utrustningskostnader kan lösas på skilda sätt vid skilda rekryteringstillfällen. Det bör ses som en praktisk lämplighetsfråga, vilken lösning som väljs i det enskilda fallet, och sådana omständigheter som antalet i rekryteringen intresserade företag eller arbetsgivare spelar därvid in. Förhandlingar härom bör ingå som ett led i planeringen av rekryteringsåtgärderna.

Också när det gäller omhändertagandet av den utländska arbetskraften uppstår frågan om en viss ansvarsfördel-

ning mellan arbetsmarknadsmyndigheten och det anställande företaget. Utredningen vill först understryka, att en aktivare invandringspolitik måste innefatta också åtgärder för att underlätta den utländska arbetskraftens anpassning till svenska arbets- och levnadsförhållanden. Utredningen förutsätter därvid att det i första hand ankommer på företagen att svara för arbetstagarnas förläggning, introduktion på arbetsplatsen och inträning i arbetsuppgifterna. Vid kollektiv rekrytering av arbetskraft, som sprids på ett stort antal arbetsställen (exempelvis inom det husliga området eller vårdområdet), kan det emellertid bli aktuellt att arbetsmarknadsstyrelsen övertar ansvaret för en del av de åtgärder, som annars skulle ankomma på arbetsgivaren. Som exempel kan nämnas anordnande av kompletterande yrkesutbildning, språkkurser samt orientering om det svenska organisationsväsendet och svenskt samhällsliv i övrigt.

Vid sidan om åtgärder, som avser att underlätta den utländska arbetstagarens anpassning till arbetsuppgifterna och till förhållandena på arbetsplatsen, måste dessa arbetstagare också ges möjligheter till sådana kontakter utanför arbetet, att de kan känna sig hemmastadda på den ort, där de blir bosatta. Detta gäller både för yngre, ogift arbetskraft och för utlänningar, som inflyttar familjevis. Goda förutsättningar för sådana kontakter torde finnas på flertalet av de orter, som kan tänkas komma att ta emot utländsk arbetskraft, om de möjligheter, som bl. a. ortens föreningsliv erbjuder, tillvaratas. Också från kommunens sida bör ett engagemang i denna fråga kunna påräknas. I den uppföljning av arbetsplaceringen, som ingår i arbetsförmedlingens arbetsuppgifter, bör därför inrymmas att intressera kommunen och ortens organisationer för att medverka till att den utländska arbetskraften får personliga kontakter på orten.

En förutsättning för ett ökat engagemang från arbetsmarknadsmyndighetens sida vid rekrytering av utländsk arbetskraft är självfallet att de utländska arbetstagarna anställs på löne- och arbetsvillkor som står i överensstämmelse med vad som gäller för motsvarande svenska arbetskraft. Enligt 39 § utlänningskungörelsen skall ansökan om arbetstillstånd innehålla uppgifter om erbjudna arbets- och lönevillkor. I den utredning, som företas av förstagångsansökningar, skall vederbörande länsarbetsnämnd uppge, om dessa villkor överensstämmer med vad som under motsvarande förhållanden gäller för svensk arbetskraft. Är så inte fallet, skall enligt utfärdade anvisningar ansökan avstyrkas. Det förtjänar att understrykas, att samma föreskrift gäller för handläggning av arbetstillståndsansökningar för utländska arbetstagare, som skall utföra arbete i Sverige för utländsk firmas räkning. Undantagna från denna prövning är endast vissa uppdrag, vars varaktighet inte överstiger fjorton dagar och för vilka enligt § 37 h) utlänningskungörelsen skyldighet att inneha arbetstillstånd inte föreligger.

En fråga, som särskilt bör omnämnas, är den utländska arbetskraftens försäkringsskydd. Det kan i vissa fall ta förhållandevis lång tid, innan utlänning, som inflyttat till Sverige, blir berättigad till sjukersättning från allmän försäkringskassa. Kvalifikationstiden för rätt till ersättning från erkänd arbetslöshetskassa är ett år. Enligt utredningens uppfattning bör utländsk arbetskraft, som överförts till Sverige genom initiativ från svensk sida och i samverkan med arbetsmarknadsmyndigheten, beredas erforderliga garantier för trygghet vid sjukdom eller arbetslöshet. Utred-

ningen förutsätter visserligen, att initiativ till överföring av utländsk arbetskraft endast skall ifrågakomma, när bedömningen av arbetsmarknadsläget utvisar, att behov av den utländska arbetskraften föreligger minst för så lång tid, att arbetstagarna i vanlig ordning hinner förvärva försäkringsskydd. Det kan emellertid inte helt uteslutas, att i undantagsfall en sådan arbetstagare skulle kunna bli arbetslös inom kortare tid. Oavsett arbetslöshetsriskens storlek finner utredningen det inte skäligt, att den utländska arbetstagaren själv skall ikläda sig denna, om han inkommit i landet genom rekryteringsåtgärder, som företagits eller stötts av arbetsmarknadsmyndigheten.

I fråga om flyktingar, som inte haft möjligheter att mantalsskriva sig i Sverige, har länsarbetsnämnd rätt att vid sjukdom utge ersättning motsvarande vad som skulle ha utgått i sjukhjälp från allmän sjukkassa, om vederbörande varit obligatoriskt försäkrad enligt lagen om allmän försäkring. Också när det gäller rätt till kontantunderstöd från arbetslöshetsnämnd intar flyktingarna en särställning. I regel tillkommer sådan rätt utlänning först efter ett års stadigvarande anställning inom det svenska näringslivet. Kortare anställningstid än ett år utgör emellertid inte hinder för erhållande av arbetslöshetshjälp, om vederbörande utlänning är flykting.

Utredningen föreslår, att beträffande arbetskraft, som överförts till Sverige genom initiativ från svensk sida och efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna ges samma befogenheter att utge ersättning vid sjukdom som i fråga om flyktingar. Utredningen föreslår vidare, att för rätt till arbetslöshetshjälp i form av kontantunderstöd eller placering i beredskapsarbete ej skall krävas ett års stadigvarande anställning, om den arbetslöse utlänningen kommit till Sverige genom sådan rekrytering.

KAPITEL 18

Planering för säsong- och konjunkturutjämning inom byggnadsindustrin m.m.

Nuvarande förhållanden

Utredningen har i tidigare avsnitt behandlat vissa sidor av den förtidsplanering och den beredskap, som är erforderliga för att kunna åstadkomma balans på arbetsmarknaden i skiftande lägen. Sålunda har kraven på flexibilitet i fråga om arbetsförmedlingens och vuxenutbildningens resurser diskuterats och förslag framlagts om vissa förbättringar härvidlag. Vidare beaktas i särskilt kapitel den anslagsmässiga beredskapen varvid utredningen mera allmänt överväger hur en erforderlig rörelsefrihet för arbetsmarknadsverket skall kunna förenas med riksdagens och regeringens allmänna inflytande över arbetsmarknadspolitikens utformning.

I detta kapitel begränsas framställningen till planeringen inom de sektorer av investeringsverksamheten, där arbetsmarknadspolitiken vanligen agerar för att åstadkomma en utjämning på arbetsmarknaden. Huvudsakligen behandlas frågor av planeringsteknisk innebörd, såsom metoder att följa upp byggandets förberedelser och den arbetsmarknadsmässiga planeringen för en jämnare sysselsättning. Däremot kommer utredningen ej att beröra de problem som har samband med den ekonomiska långtidsplaneringen, eftersom dessa frågor ligger utanför utredningens direktiv och behandlas i andra sammanhang. Utredningen vill emellertid understryka den betydelse som en mera långsiktig planering inom olika delavsnitt av vår ekonomi har för sysselsättningspolitiken. Det gäller inte minst de i samband med långtidsutredningarna presenterade beräkningarna om de väntade förändringarna i tillgången och efterfrågan på arbetskraft.

De åtgärder som från tid till annan erfordras för att påverka investeringarna såsom ett led i stabiliseringspolitiken och i strävandena att nå balans på arbetsmarknaden måste i regel förberedas i god tid. Markanskaffning, upprättande av byggnads- och stadsplaner, byggnadsprogram, den första grova projekteringen av hus och anläggningar etc. måste i regel påbörjas flera år innan det egentliga byggnadsarbetet kan igångsättas. Av praktiska skäl blir därför effekten av improviserade åtgärder dålig, den inträffar under fel tid och kan i sämsta fall få en verkan, motsatt den eftersträvade.

I viss omfattning bedrivs förberedelserna för byggnads- och anläggningsverksamheten redan nu med sikte på att få till stånd en reserv av planerade projekt. Ansvaret härför ligger främst hos byggherrar och hos de myndigheter, som svarar för sådana uppgifter som markanskaffning, ekonomisk och fysisk planering. Inom väsentliga delar av byggnads- och anläggningsområdet är

planeringen beroende av statsmakternas ställningstagande till anslag, byggnadsplaner för konkreta projekt etc.

Det åligger arbetsmarknadsstyrelsen att följa och stimulera den förtidsplanering, som är sysselsättningspolitiskt motiverad. Styrelsen skall härvid bl. a. årligen upprätta och till Kungl. Maj:t ingiva förslag till reserv av statliga, kommunala och statsunderstödda investeringsprojekt. Styrelsen har också bemyndigats att lämna bidrag till förtidsplanering av kommunala byggnads- och anläggningsföretag.

Sedan åtskilliga år har arbetsmarknadsstyrelsen och dess regionala organ följt upp planeringen inom byggnads- och anläggningsverksamheten såsom ett led i strävandena att åstadkomma en bättre säsongutjämning. I första hand har det skett i samband med handläggningen av ärenden som fallit under lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete (sedan år 1963 lagen om igångsättningstillstånd, se vidare härom i det följande) och genom den försöksverksamhet med generellt byggnadstillstånd, som sedan april 1959 bedrivits inom vissa områden. Dessutom samverkar arbetsmarknadsstyrelsen med övriga statsmyndigheter i syfte att få till stånd en sådan handläggning av planerings-, låne-, bidrags- och upphandlingsfrågor att säsongutjämningen främjas. Så sker bl. a. inom vägväsendet samt bostads- och skolbyggandet.

I fråga om den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten gäller särskilda av Kungl. Maj:t utfärdade regler, vilka syftar till en bättre säsongutjämning.

Igångsättningsreglering m. m.

Byggnads- och anläggningsverksamheten har varit föremål för reglering allt sedan början av 1940-talet. Motiveringen för denna reglering har skiftat. Tyngdpunkten har allt efter lägets växlingar legat på något eller några av följande motiv: 1) ransonering av arbetskraft och material, 2) konjunkturpolitisk begränsning av investeringarna, 3) fördelning av investeringarna efter vissa principer, 4) säsongmässig utjämning av sysselsättningen inom byggnads- och anläggningsverksamheten och 5) påverkande av näringslivets lokalisering.

Från början av 1950-talet har regleringen successivt begränsats och från år 1959 och fram till den 30 juni 1963, då lagen om tillståndstvång upphörde att gälla, kvarstod enbart de s. k. igångsättningstillstånden. Dessa syftade uteslutande till en säsongmässig utjämning av byggandet och sköttes helt av länsarbetsnämnderna.

Regleringen har omfattat en växlande del av byggnads- och anläggningsverksamheten. Ursprungligen avsåg den praktiskt taget allt byggnadsarbete. Under senare år har den kostnadsmässigt omfattat ungefär hälften av bruttoinvesteringarna i byggnader och anläggningar.

Länsarbetsnämnderna har bestämt tidpunkt för arbetets påbörjande (tidigaste och senaste igångsättningsdag), fastställt tidplan med uppgift om arbetsstyrkans storlek och i vissa fall även om dess ålderssammansättning. Byggnadsregleringen har förutsatt en viss överblick över byggnadsmarknaden och en planering av den kommande sysselsättningen. Till grund härför har legat de uppgifter som byggherrarna lämnat i ansökningar om byggnads- och igångsättningstillstånd. Dessa uppgifter om individuella projekt har kontrollerats och kompletterats av länsarbetsnämnderna. I beredningen av de enskilda ärendena har i många fall ingått en uppföljning av de olika stadierna i planeringen. Det har varit en förutsättning

för bedömningen av projektens startberedskap och för erhållandet av ett realistiskt underlag för sysselsättningsplaneringen.

Med ledning av uppgifter om inkomna ansökningar om igångsättningstillstånd och pågående projekt har inom arbetsmarknadsstyrelsen kontinuerligt upprättats sammanställningar som underlag för bedömningen av utvecklingstendenserna i stort på arbetsmarknaden. Styrelsen har också till en början två, sedermera fyra gånger om året genomfört s. k. byggnadsinventeringar, omfattande alla pågående byggnadsprojekt inom regleringens ram. Denna punktstatistik belyser sysselsättningen inom olika yrkesgrupper och områden, väntade förändringar i sysselsättningen, nedlagda och återstående kostnader etc. I anslutning till inventeringarna har länsarbetsnämnderna utarbetat prognoser för sysselsättningen inom byggnadsverksamheten under den närmaste 12-månadersperioden. Till grund för prognoserna har förutom nyssnämnda uppgifter legat den information, som nämnderna erhållit om planerade byggnadsprojekt samt arbetskraftsbehovet vid desamma.

Från år 1959 har i ett flertal kommuner bedrivits försöksverksamhet utan igångsättningstillstånd. Från årsskiftet 1961/62 omfattade försöksverksamheten sammanlagt ett 80-tal kommuner, bl. a. samtliga kommuner i Östergötlands län. I försöksområdena har i enlighet med en central överenskommelse mellan berörda parter bildats samarbetsnämnder med representanter för kommunerna, arbetsförmedlingen och parterna på byggnadsarbetsmarknaden.

För försöksområdena har gällt generellt igångsättningstillstånd. Samarbetsnämnderna har haft att skaffa sig kännedom om all pågående och planerad byggnadsverksamhet inom områdena. I motsats till vad som gäller i områden som omfattas av igångsättningsregleringen, har byggherrarna i försöksområdena ej varit skyldiga att i förväg anmäla planerade byggnadsföretag. Samarbetsnämnderna har därför genom rundskrivelser till företag, byggherrar, entreprenörer m. fl. samt genom kontakter med stadsingenjörskontor, fastighetskontor, byggnadsnämnder och andra myndigheter, som på ett tidigt stadium kommer in i planeringsprocessen, sökt skaffa sig kunskap om det planerade byggandet. Vid behov har nämnderna haft överläggningar med myndigheter, byggherrar och byggföretagare för att skapa förutsättningar för en jämnare sysselsättning. Det har allmänt bedömts såsom värdefullt att byggherrar och entreprenörer hos samarbetsnämnderna — i praktiken hos arbetsförmedlingskontoren, som vanligen tjänstgör som nämndernas sekretariat — kunnat få upplysningar om det aktuella läget, den kommande belastningen på byggnadsarbetsmarknaden, lämplig igångsättningstid etc. Härigenom har man kunnat ta hänsyn till arbetsmarknadsförhållandena redan under projekteringsskedet.

Avsikten med försöksverksamheten har varit att komma fram till ett system för säsongutjämning utan igångsättningstillstånd. Vid 1961 års riksdag, då giltighetstiden för lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete förlängdes till och med juni 1963, uttalade tredje lagutskottet (utlåtande nr 1961: 7) att andra åtgärder för byggnadsplaneringen borde förberedas, så att någon förlängning av lagens giltighetstid efter nämnda dag ej skulle behöva ske. Lagen om tillståndstvång för byggnadsarbete upphörde också att gälla med utgången av juni månad 1963. Samma års riksdag godkände Kungl. Maj:ts förslag, att säsongutjämningen för byggnadsindu-

strins arbetskraft i fortsättningen skulle bli en fråga om frivillig samverkan mellan byggnadsarbetsmarknadens parter, kommunerna och arbetsmarknadsverket. Samtidigt godkände riksdagen förslaget till lag om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete (SFS 268/1963).

Den nya igångsättningslagen är till sin karaktär en fullmaktslag. Kungl. Maj:t skall sålunda äga förordna om skyldighet för den som vill påbörja byggnadsarbete att inhämta särskilt igångsättningstillstånd, som normalt skall meddelas av länsarbetsnämnd. Det ligger i lagens karaktär och det är klart utsagt i förarbetena, att Kungl. Maj:t får förordna om lagens tillämpning endast om det visat sig att tillfredsställande säsongutjämning inte kunnat åstadkommas genom andra åtgärder. Lagen skall i sådant fall gälla endast för ett bestämt geografiskt område. I övergångsbestämmelserna till lagen förordnas att den automatiskt skall gälla i hela landet med undantag för det 80-tal kommuner, inom vilka försöksverksamhet som ovan sagts bedrivits för att utröna möjligheterna att genom frivillig sysselsättningsplanering åstadkomma säsongutjämning. Någon större saklig förändring har härigenom ej inträffat efter den 1 juli 1963.

Avsikten är att det automatiska förordnandet om tillståndslagens tillämpning skall hävas genom beslut av Kungl. Maj:t allt efter som förutsättningar för en s. k. fri igångsättningsreglering föreligger. Enligt riksdagens beslut skall denna avvecklingsperiod upphöra den 1 juli 1965. Arbetsmarknadsstyrelsen erhöll genom k. br. den 28 juni 1963 uppdrag att senast den 1 december 1963 till Kungl. Maj:t inkomma med plan för ett successivt upphävande under tiden fram till den 1 juli 1965 av förordnandet om tillståndslagens ikraftträdande. Styrelsen har dock sedermera anmält att den ej kan inkomma med en sådan plan så länge två väsentliga förutsättningar för verksamheten ej är klarlagda, nämligen arbets- och ansvarsfördelningen mellan byggarbetsnämnder och länsarbetsnämnder, varom diskussion pågår mellan byggnadsarbetsmarknadens parter, samt möjligheterna att erhålla personal för uppföljning av planeringen på fältet.

Den frivilliga samverkan skall enligt propositionen i ärendet (1963:125) bygga på ett system med regionala byggarbetsnämnder enligt i stort sett det mönster som prövats under försöksverksamheten. Vid utskottsbehandlingen underströks, att byggarbetsnämndernas arbete måste bedrivas i nära samarbete med arbetsmarknadsmyndigheterna, i första hand med länsarbetsnämnderna. Det framhölls vidare i detta sammanhang, att det är länsarbetsnämnderna som har den samlade överblicken över arbetsmarknadsläget och att det är dessa som måste bära huvudansvaret för samordningen av sysselsättningsplanering inom byggnadssektorn.

Arbetet med att främja säsongutjämningen skall i första hand inriktas på att skaffa bättre information om pågående och planerad byggnadsverksamhet. Denna information skall vidarebefordras till alla olika slags intressenter inom byggandet till ledning för deras planering och dessutom läggas till grund för de arbetsmarknadspolitiska och andra åtgärder som kan erfordras för att upprätthålla balansen på denna del av arbetsmarknaden. Den formella grunden för insamling av sådana data finns i kungl. kungörelse om viss uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete (SFS 270/1963).

Den som utför eller avser att utföra byggnadsarbete liksom den för vars räkning sådant arbete utföres eller avses skola utföras är enligt denna kun-

görelse skyldig att efter anmodan från arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd lämna de uppgifter om arbetet som erfordras för planläggning av åtgärder som syftar till en jämn sysselsättning över året. I kungörelsen föreskrives vidare, att den som utför arbetet — det kan vara entreprenör eller byggherren själv — utan anmodan skall anmäla påbörjandet senast på fjärde dagen efter det att arbetet startats. Redan i kungörelsen göres vissa inskränkningar i anmälningsskyldigheten och arbetsmarknadsstyrelsen äger dessutom rätt att föreskriva undantag från densamma.

I de områden där den nya lagen är i tillämpning skall länsarbetsnämnderna bestämma igångsättningstider. I områden där det automatiska förordnandet hävs blir det däremot inte möjligt att lämna föreskrifter om igångsättningstider eller om arbetsstyrkans storlek och sammansättning. Här får man liksom inom försöksområdena förlita sig till rekommendationer och uttalanden om lämpliga igångsättningstider. I propositionen med förslag angående lag om tillståndstvång för byggnadsarbete framhölls, att det skulle ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att närmare planera och leda byggarbetsnämndernas arbete. Byggarbetsnämndernas funktioner och arbets- och ansvarsfördelningen mellan dem och länsarbetsnämnderna är som förut sagts f. n. föremål för utredning i arbetsmarknadsstyrelsen och överläggning mellan parterna på byggnadsarbetsmarknaden. Redan av uttalanden i propositionen och av innehållet i kungörelsen om uppgiftsskyldighet rörande byggnadsarbete framgår emellertid att insamling och bearbetning av data rörande pågående och planerade byggen skall ske genom länsarbetsnämnderna. De dagliga kontakterna med byggherrar, myndigheter etc. kommer därför att i hög grad åvila länsarbetsnämnderna.

I proposition till 1964 års riksdag föreslogs ett tillägg till den år 1963 beslutade lagen om igångsättningstillstånd, varigenom vid allvarlig brist på arbetskraft från allmän synpunkt sett mindre angelägna projekt i vissa av Kungl. Maj:t angivna områden skulle kunna uppskjutas längre tid än som betingas av en önskvärd säsongutjämning. Sedan vissa åtgärder, som skulle kunna öka byggnadsindustrins produktionskapacitet rekapitulerats, anförde föredragande departementschef följande:

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

Riksdagen beslöt sedermera i enlighet med en reservation till tredje lagutskottets utlåtande (nr 30 år 1964) bifalla Kungl. Maj:ts förslag, dock med den ändringen att tillägget till lagen skulle ha giltighet endast till och med den 31 december 1965. Kungl. Maj:t har förordnat (SFS 1964: 301) inom vilka områden och för vilka slag av arbeten tillägget till igångsättningslagen skall gälla. Arbetsmarknadsstyrelsen har i anvisningar till länsarbetsnämnderna

beträffande tillämpningen av de nya bestämmelserna anfört bl. a. följande:

Det ankommer på länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar i de av den nya lagstiftningen berörda områdena att även i fortsättningen vidtaga sådana åtgärder att behovet av arbetskraft till alla aktualiserade byggnadsprojekt om möjligt tillgodoses. Härvid skall särskilt beaktas de möjligheter till ett effektivare utnyttjande av arbetskraftsresurserna som föreligger genom en ytterligare säsongsutjämning. Om behovet av arbetskraft ej kan tillgodoses på den lokala marknaden skall sådana åtgärder vidtagas eller påfordras, vilka kan underlätta inflyttning av arbetskraft från överskottsområden. Möjligheterna till en utökad utbildning skall också tillvaratas.

Skulle det likväl inom de områden, som anges i 3 § tillämpningskungörelsen, ej vara möjligt att tillgodose efterfrågan på byggnadsarbetare till alla aktualiserade byggnadsprojekt, skall igångsättningstillstånd enligt 1 § andra stycket tillståndslagen ej meddelas för de slag av arbeten som anges i 3 § tillämpningskungörelsen. Ansökan om igångsättningstillstånd avseende sådana projekt kan avslås eller bordläggas beroende på när erforderlig arbetskraft beräknas bli tillgänglig. Ansökan varom här är fråga får sålunda bifallas endast i den utsträckning projekten kan utföras utan att menligt inkräkta på arbetskraftsutrymmet för andra slag av arbeten.

Slutligen må i detta sammanhang nämnas, att såväl centralt som lokalt ett nära samarbete etablerats mellan byggnadsarbetsmarknadens parter, kommunerna och arbetsmarknadsmyndigheterna i fråga om planering, säsongutjämning, utbildning etc. Sålunda finns numera till arbetsmarknadsstyrelsen knuten en byggnadsdelegation med representanter för parternas centrala organisationer och arbetsmarknadsstyrelsen. På ett stort antal orter ute i landet finns motsvarande lokala samarbetsdelegationer (dock ej i områden med ovannämnd försöksverksamhet) i vilka förutom parterna och arbetsmarknadsorganen också kommunala representanter ingår.

Bestämmelser för säsongutjämning inom den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten

I cirkulär till statsmyndigheterna (SFS 1954: 81) lämnade Kungl. Maj:t vissa generella riktlinjer angående fördelning av entreprenadarbeten under året i syfte att nå en bättre säsongutjämning. Detta cirkulär har sedermera ersatts av ett nytt cirkulär (SFS 1962: 65) angående planering av den statliga byggnads- och anläggningsverksamheten i säsongutjämnande syfte. Sistnämnda cirkulär är i sina krav på säsongutjämning mera långtgående än det förut gällande.

I 1962 års cirkulär föreskrives, att statens arbeten skall förläggas till vintermånaderna i den utsträckning så kan ske utan avsevärda olägenheter. Möjligheterna härtill blir emellertid beroende av olika förhållanden såsom hänsynen till jämn sysselsättning för den årsanställda personalen, organisatoriska krav på att hålla vissa tidplaner, de tekniska förutsättningarna och kostnaderna för att utföra arbetena på vintern. Syftet med bestämmelserna är att i ökad omfattning uppväga den på andra områden ofrånkomliga nedgången i sysselsättningen vintertid.

Det nyssnämnda cirkuläret kan ses som en fortsättning på de temporära åtgärder, som i enlighet med Kungl. Maj:ts beslut vidtogs under åren 1960 och 1961. De avsåg att hålla tillbaka efterfrågan på arbetskraft till statliga byggnads- och anläggningsföretag under sommarmånaderna till förmån för ett ökat byggande under vintern. Skälet för åtstramningen var, att kombinationen av högsäsong och högkonjunktur hotade att medföra en överansträngning

Tabell 18:1. Antalet sysselsatta i statliga byggnadsarbeten, juli 1962—maj 1964.

År och månad	Antal anställda		Summa
	i egna arbeten	hos entreprenörer	
1962			
Juli	27 903	9 010	36 913
September	27 377	9 495	36 872
November	26 838	8 292	35 130
1963			
Januari	26 408	7 005	33 413
Mars	26 315	8 067	34 382
Maj	26 181	9 669	35 850
Juli	25 942	8 549	34 491
September	25 697	9 340	35 037
November	25 193	8 240	33 433
1964			
Januari	24 278	8 013	32 291
Mars	24 279	8 051	32 330
Maj	24 787	8 794	33 581

av arbetskraftsresurserna. Genom att kapa toppen på säsongkurvan ville man söka motverka de risker för en inflatorisk utveckling som detta läge innebar.

Åtgärderna 1960 innefattade förbud för statsmyndigheterna att igångsätta husbyggnadsföretag fram till den 30 september 1960 och att utöka personalen vid pågående byggnads- och anläggningsföretag fram till den 31 oktober. Kommunförbunden, industriförbundet m. fl. organisationer rekommenderade samtidigt sina medlemmar att hålla tillbaka efterfrågan på byggnadsarbetskraft under sommarmånaderna. Statsmyndigheternas planer för arbetskraftsanvändningen samt eventuella önskemål om dispenser skulle underställas Kungl. Maj:t. Behövliga utökningar av arbetsstyrkan vid enskilda arbeten skulle i första hand ske genom minskningar på andra håll inom varje myndighets arbetsområde. I förhållande till vad som kunnat väntas med hänsyn till byggandets omfattning etc. minskade staten sin efterfrågan på byggnads- och anläggningsarbetare med ett par tusen man under sommarmånaderna 1960.

Även under våren och sommaren 1961 vidtogs likartade åtgärder. Tidigt under året uppmanades sålunda de statliga myndigheterna att planera sitt byggande så, att efterfrågan på arbetskraft under sommarhalvåret begränsades. Vid vissa tillfällen under sommaren 1961 underskreds den planerade sysselsättningen med ca 1 500 man. Regeringen uppdrog vidare åt statsmyndigheterna att beakta möjligheterna till uppskov med leveranser och beställningar i de fall dessa kunde medverka till att minska företagens efterfrågan på arbetskraft under i första hand sommarhalvåret. Efter överläggningar i bl. a. byggrådet uppmanade samtidigt industriförbundet, kommunförbundet, entreprenörföreningen m. fl. organisationer sina medlemmar att i möjligaste mån förskjuta planerade investeringar i byggnader, maskiner samt reparations- och underhållsarbeten från sommar- till vinterhalvåret i syfte att förebygga produktionsstörningar och kostnadsstegringar.

Under sommaren 1963 beslöt Kungl. Maj:t inskränkningar i fråga om det statliga byggandet i vissa områden med utpräglad brist på arbetskraft. Under sommaren 1964 har åtgärder vidtagits av i princip samma slag som under 1960 och 1961.

Sedan mitten av 1962 lämnar statsmyndigheterna månatliga uppgifter om antalet sysselsatta i husbyggnads- och anläggningsarbeten till arbetsmarknadsstyrelsen. Hur sysselsättningen utvecklats sedan juli 1962 framgår av tabell 18: 1.

Investeringsreserv m. m.

Som förut sagts åligger det arbetsmarknadsstyrelsen att årligen upprätta och till Kungl. Maj:t inge förslag till reserv av statliga, kommunala och statsunderstödda investeringsobjekt. Investeringsreserven läggs sedan som grund för propositionen med förslag om allmän beredskapsstat. Styrelsen skall också till Kungl. Maj:t inkomma med de förslag i övrigt och själv vidtaga de åtgärder, som kan erfordras för att få till stånd en detaljplanering av arbeten intagna i eller avsedda att intagas i investeringsreserven.

Objekt som skall ingå i investeringsreserven utväljes med hänsyn till angelägenhet och startberedskap. Kravet på angelägenhet är högt. I reserven medtages endast så aktuella företag att de beräknas komma att helt eller delvis bekostas med ordinarie medel under de närmaste budgetåren. Arbetena skall som regel kunna igångsättas efter en varseltid på högst fyra månader. För husbyggnadsarbeten är dock varseltiden 6—9 månader. Det är en strävan att investeringsreserven skall omfatta företag lämpade att täcka olika sysselsättningsbehov. Till övervägande del omfattar reserven anläggningsarbeten. Arbetsmarknadsstyrelsen har årligen överläggningar med olika statsmyndigheter om de företag, som bedöms lämpliga att intagas i reserven. Urvalet av objekt göres av arbetsmarknadsstyrelsen efter ytterligare samråd med de berörda myndigheterna.

I proposition nr 116/1962 angående allmän beredskapsstat för budgetåret 1962/63 framhölls bl. a. att husbyggnadsprojekt som ingår i investeringsreserven bör handläggas i samma ordning som gäller för ordinarie projekt av detta slag. Det innebär, att de som regel prövas av Kungl. Maj:t i två omgångar, dels då byggnadsprogrammet utarbetats, dels då projekteringsarbetet kommit så långt att huvudritningar utförts och kostnadsberäkning skett. Departementschefen anförde vidare, att om tillräcklig kapacitet för projektering av samtliga i investeringsreserven ingående företag ej skulle föreligga, måste Kungl. Maj:t tills vidare göra en avvägning mellan de olika projekten.

Det ankommer primärt på de kommunala myndigheterna att upprätta en kommunal investeringsreserv. Arbetsmarknadsstyrelsen har meddelat föreskrifter om att länsarbetsnämnderna bör verka för en förstärkning och förbättring av den kommunala investeringsreservens planläggning. Bl. a. bör regelbundet återkommande överläggningar om planeringen av investeringsobjekt ske mellan länsarbetsnämnderna och vederbörande kommunala organ, i första hand kommunalnämnder och drätselkammare. Nämnderna bör medverka till att röja undan hinder som kan finnas för en förtidsplanering bl. a. genom överläggningar med berörda statliga myndigheter.

Investeringsreserven var ursprungligen avsedd som ett led i beredskapen mot en konjunkturnedgång. Reserven omfattar emellertid i stor utsträckning

högaktuella företag och den är därför av betydelse också för möjligheterna att få till stånd en säsongutjämning. Avgången av företag i reserven sker f. ö. så snabbt, att arbeten till inte ringa del måste utbytas under den tid, som förflyter från förslagets upprättande till den tid, då reserven kan behöva tas i anspråk. Av praktiska skäl är det därför nära nog omöjligt att dra en bestämd gräns mellan sådana företag, som skall ingå i investeringsreserven, och de som skall komma till utförande i vanlig ordning. Arbetsmarknadsverkets aktivitet på detta område får därför allmänt inriktas på att stimulera till förtidsplanering.

Byggnadsarbeten med statliga lån eller bidrag

Av den totala byggnads- och anläggningsverksamheten utgöres en betydande del av kommunalt och enskilt byggande med statliga lån eller bidrag. De dominerande posterna härvidlag är bostäder, skolor, vissa vägar och gator i städer och stadsliknande samhällen samt vatten- och avloppsanläggningar. Objekt som sysselsättningsmässigt spelar en mindre roll är bl. a. ålderdomshem, samlingslokaler, enskilda vägar och allmänna skyddsrum. Omfattningen av detta byggande bestämmes av de anslag eller investeringsramar, som riksdagen årligen fastställer och som därefter fördelas av de berörda statsmyndigheterna. Tidpunkten för beslut om lån och bidrag är av stor betydelse för möjligheterna att få till stånd en planering som främjar säsong- och konjunkturutjämningen.

Bostadsbyggandet har på grund av sin omfattning och lokalisering en nyckelställning. Detta understrykes ytterligare därav att en stor del av byggandet i övrigt är följdinvesteringar till bostadsbyggandet. Omkring 95 procent av alla bostäder byggs med statliga lån. I praktiken blir därför de av riksdagen fastställda låneramarna avgörande för bostadsbyggandets omfattning och i betydande grad också för den takt i vilken planeringen bedrives. I samråd med arbetsmarknadsstyrelsen gör bostadsstyrelsen en preliminär fördelning av kommande budgetårs låneram mellan länen, vanligen omedelbart efter det proposition i ärendet avlämnats. Inom länen sker därefter på motsvarande sätt en fördelning mellan de kommuner som vanligen bygger flerfamiljshus. Det förutsättes att kommunerna på ett tidigt stadium fördelar låneutrymmet på byggherrar, varigenom planeringen av de konkreta projekten kan påbörjas. Beskeden avses sedermera bli utgångspunkten för överläggningar mellan länsarbetsnämnden och kommunerna respektive byggherrarna om igångsättningstider etc.

I skrivelse till Kungl. Maj:t i september 1961 föreslog bostadsstyrelsen att samtliga kommuner årligen skulle uppgöra bostadsbyggnadsprogram avseende de närmaste fem åren. I programmen skulle klarläggas bl. a. omfattningen och inriktningen av den behövliga bostadsproduktionen samt möjligheterna att genomföra densamma. Bostadsstyrelsens förslag anmäldes i statsverkspropositionen till 1962 års riksdag. Föredragande departementschefen förutsatte, att Kungl. Maj:t inom ramen för gällande lag om bostadsförsörjningsplaner skulle äga utfärda erforderliga föreskrifter för en försöksverksamhet. Enligt en i december 1962 utfärdad kungörelse om kommunala bostadsbyggnadsprogram (SFS nr 655), skall sådana program upprättas av de kommuner som vid ingången av år 1962 hade mera än 10 000 innevånare. Kungl. Maj:t kan dessutom föreskriva att även andra kommuner skall upprätta sådant pro-

gram. Programmen skall upprättas varje år och avse en period av fem kalenderår. Planeringsperiodens längd motiveras av att minst fem år behöver stå till förfogande för markens planering och färdigställande, för bebyggelseplanering samt för husprojektering. I tillämpningsföreskrifter till kungörelsen om kommunala bostadsbyggnadsprogram har bostadsstyrelsen anfört bl. a. följande:

På grund av bostadsbyggandets stora andel av de totala byggnadsinvesteringarna och investeringarnas centrala roll i konjunkturpolitiken torde bostadsbyggandet icke helt kunna undantas från konjunkturpolitiskt motiverade åtgärder. En viss variation i omfattningen kan därför bli oundviklig. De årliga besluten om medelsramarna är ett uttryck för en sådan konjunkturpolitisk bedömning. Medelsramarna grundas sålunda på ett minimiprogram för bostadsbyggandet. Om enligt en senare bedömning det allmänna ekonomiska läget eller situationen på arbetsmarknaden gör det möjligt skall bostadsbyggandet kunna ökas utöver detta minimiprogram.

Det är av utomordentlig vikt att produktionen planeras med hänsyn till de möjliga variationerna uppåt i bostadsbyggandets omfattning från ett år till ett annat. Finns väl utarbetade planer utöver det fastställda minimiprogrammet, kan bostadsbyggandet snabbt öka, om möjligheter härtill skulle uppkomma. Man kan då också undvika improvisationer, som erfarenhetsmässigt förorsakar prisstegringar och kvalitetsbrister. En planering som medger en viss elasticitet i fråga om igångsättningstider behövs även för en bättre säsongutjämning.

Medelsramar fastställs numera för kalenderår i stället för som tidigare för budgetår. Det är därmed möjligt att inemot ett år före programperiodens början ange tilldelningen av statliga lånemedel för dess första år. Denna tilldelning kan givetvis senare komma att ökas såsom en följd av en eventuell omprövning av det för hela riket fastställda minimiprogrammet.

I fråga om byggnader tillhörande *det allmänna skolväsendet* har intill år 1962 den ordningen gällt, att statsbidragsbesluten meddelats för varje enskilt projekt först efter ingången av det budgetår för vilket bidragsramen gällt. Som regel är planeringen av en skolbyggnad mycket tidskrävande och även om en väsentlig del av förberedelserna är klara, när beslut om statsbidrag meddelas, återstår ofta flera månaders projekteringsarbete innan byggnadsarbetet kan påbörjas. För att bättre kunna anpassa skolbyggandet till läget på arbetsmarknaden och för att om möjligt få till stånd en viss sysselsättningsreserv, har skolöverstyrelsen efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen och med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande utfärdat föreskrifter, som skall möjliggöra en viss förtidsplanering. Kommunerna rekommenderas att utföra arbets- och detaljritningar och iordningställa entreprenadhandlingar så snart statsbidragsärende slutbehandlats i skolöverstyrelsen. Skulle — innan statsbidragsbeslut meddelas av Kungl. Maj:t — sådana omständigheter inträffa, att överstyrelsen påkallar mera omfattande ändringar i planerna, skall kommunen kunna erhålla ersättning för de merkostnader, som det i beredskapssyfte utförda förberedelsearbetet åsamkat kommunen.

För att underlätta en säsongmässigt riktig igångsättning av skolbyggen upprättar skolöverstyrelsen numera under februari—mars varje år i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen en preliminär förteckning över medelstora och större projekt, vilka bedöms kunna inrymmas i kommande budgetårs bidragsram. Om möjligt söker skolöverstyrelsen lämna sådana förhandsbesked omfattande 70—80 procent av bidragsramen. Därefter kan länsarbetsnämnderna med kommunerna diskutera planeringsläge och igångsättningstid och kommunerna påbörja det slutliga projekteringsarbetet, vilket ibland kan vara mycket tidskrä-

vande. För att anpassa igångsättningen till förhållandena på arbetsmarknaden, har under senare år skolbyggnadsföretag med en beräknad byggnadstid på omkring 14 månader eller mera efter dispens från ecklesiastikdepartementet fått påbörjas under andra kvartalet, alltså innan det förelegat formellt underlag för beslut om statsbidrag. Denna ordning för handläggning av statsbidragsfrågorna anmäldes i proposition nr 54 till 1962 års riksdag och föranledde ingen erinran från riksdagen. I samma proposition uttalade föredragande departementschefen rörande grundskolans nybyggnadsbehov bl. a. följande:

Av skolberedningen anförda överväganden och förslag synes mig realistiska och väl svarande mot såväl föreliggande behov som våra möjligheter att tillgodose desamma. Planen — upptagande ramar om 350 miljoner kronor per år under budgetåret 1962/1963—1964/1965 samt 325, 275 och 255 miljoner under de tre därpå följande åren jämte slutligen 160 respektive 105 miljoner kronor per år under budgetåren 1968/69 och 1969/70 — synes därför böra bli utgångspunkten för de årliga ställningstagandena i fråga om investeringsramar och anslag, samtidigt som behoven givetvis får bedömas mot bakgrunden av det ekonomiska läget.

Särskilda utskottet (utlåtande nr 1962: 1) framhöll, att enligt dess uppfattning det avsedda genomförandet av skolreformen förutsätter att vid varje tidpunkt alla ansträngningar görs för att tillgodose skolans behov av ändamålsenliga lokaler. Utskottet anförde vidare:

Skulle det vidare trots målsättningen för den ekonomiska politiken bli en tillfällig konjunkturnedgång, synes statsmakterna med fördel kunna möta en sådan bl. a. genom ytterligare ökade insatser på skolbyggandets område. Utskottet har med tillfredsställelse noterat uppgiften om den beredskapsplanering i detta avseende, som igångsatts av arbetsmarknadsstyrelsen och de berörda skolmyndigheterna.

Städer och stadsliknande samhällen, som är väghållare, kan erhålla statsbidrag till byggande av *allmänna vägar och för den allmänna samfärdseln nödiga gator*. I Kungl. Maj:ts förordning om statsbidrag till väg- och gatuhållning i vissa städer och stadsliknande samhällen sägs, att statsbidrag »utgår i mån av tillgång på därtill anslagna medel och enligt fastställd fördelningsplan». Fördelningsplanen, som avser fem år och som skall förnyas vart tredje år, uppgöres och fastställes av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. Den baseras på uppgifter från de städer och stadsliknande samhällen, som är berörda, samt yttranden från länsstyrelserna. Den är vidare grundad på en investeringsserie för den period, som planen omfattar. Fördelningsplanen innehåller uppgifter om varje enskilt projekt, som under femårsperioden bedömes böra erhålla statsbidrag, samt tidpunkt då bidraget kan påräknas. Så snart planen är fastställd lämnas till vederbörande kommuner alla uppgifter, som kan vara av betydelse för planeringsarbetet, bl. a. om beräknad starttid för varje särkilt projekt. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen följer kontinuerligt planeringen i fråga om varje enskilt projekt.

För *vatten- och avloppsanläggningar* kan under vissa förutsättningar statsbidrag erhållas. Liksom på andra områden gäller i princip att beslut om statsbidrag skall föreligga innan arbetena påbörjas. Sedan en följd av år har emellertid arbetena fått påbörjas innan statsbidragsfrågan prövats. Vid årsskiftet 1962/63 uppgick väntetiden för statsbidrag till omkring sex år.

Statsbidrag till komunernas planeringskostnader

I avsikt att stärka beredskapen mot arbetslöshet har arbetsmarknadsstyrelsen

Tabell 18:2. Statsbidragsprocent för projekteringskostnader i relation till skatteunderlag och kommunal utdebitering.

Antal skattekr per inv.	Skattebelastning (hela komm. utdebiteringsbehovet i kr per skattekrona)										
	10: —	11: —	12: —	13: —	14: —	15: —	16 :—	17: —	18: —	19: —	20: —
15: —.....	60	60	60	65	65	65	70	70	75	75	80
20: —.....	55	55	55	60	60	60	65	65	70	70	75
25: —.....	50	50	50	55	55	60	60	65	65		
30: —.....	45	45	45	50	50	55	55	60	65		
35: —.....	40	40	45	45	50	50	55	55	60		
40: —.....	35	35	40	40	45	50	50	55	60		
50: —.....	30	30	35	35	40	40	45	50	55		
60: —.....	20	25	25	30	35	35	40	45	50		
70: —.....	20	20	20	25	30	30	35	40	45		

bemyndigats att utge bidrag till projektering av kommunala byggnads- och anläggningsarbeten. I kungl. brev den 5 februari 1960 meddelades följande bestämmelser rörande denna bidragsgivning.

1. Statsbidrag må utgå till kommuner, vilka på grund av sin ekonomiska ställning, det avsedda företagets storlek eller andra särskilda skäl bedömas vara i behov av bidrag för att kunna omedelbart låta verkställa projektering av sådana anläggnings- och husbyggnadsarbeten, som kunna utföras för att motverka arbetslöshet. Bidrag må dock icke lämnas för projektering av bostadshus, som kan tertiärbelånas.
2. Bidrag må endast utgå till av arbetsmarknadsstyrelsen godkända kostnader för arbete, som utförts efter det ansökan om bidrag beviljats av styrelsen.
3. Bidrag skall lämnas under förbehåll av återbetalning därest statsbidrag innefattande projekteringsbidrag senare utbetalas i annan ordning.

Statsbidraget i procent av projekteringskostnaderna bestämmes för varje kommun med hänsyn till skatteunderlag och kommunal utdebitering enligt den i tabell 18: 2 återgivna, av arbetsmarknadsstyrelsen tillämpade skalan.

Beträffande omfattning av under åren 1956—1963 beviljade projekteringsbidrag hänvisas till tabell 18: 3.

Av sammanställningen framgår att projekteringsbidraget under senare år

Tabell 18:3. Projekteringsbidrag beviljade 1956—1963.

År	Projekteringsbidrag		Total projekteringskostnad i 1 000-tal kronor	Beräknad byggnads- eller anläggningskostnad i 1 000-tal kronor
	Antal	1 000-tal kr		
1956.....	3	35	106	1 530
1957.....	5	30	75	2 510
1958.....	58	951	1 830	30 600
1959.....	372	6 329	12 670	219 400
1960.....	171	2 693	5 298	110 000
1961.....	145	2 609	4 957	120 000
1962.....	245	4 218	8 154	180 000
1963.....	277	7 058	13 483	240 000

utgjort ungefär 50 procent av den totala projekteringskostnaden. Till alldeles övervägande del har bidragen avsett anläggningar för vatten och avlopp.

Bidragens fördelning på län under åren 1960—1963 redovisas i tabell 18: 4. Den ger vid handen att mera än hälften av de beviljade bidragen kommit på de fem norrlandslänen. Norrbottens och Västerbottens län har tillsammans svarat för inemot en tredjedel av det totala bidragsbeloppet. Endast undantagsvis har projekteringsbidrag beviljats i storstadslänen.

Slutligen må noteras att bidragen har karaktären av förskott på kommande statsbidrag i de fall projekteringskostnaden får inräknas i bidragsunderlaget.

Organisatoriska frågor

Hos arbetsmarknadsstyrelsen och hos länsarbetsnämnderna finns särskild personal avdelad för uppföljningen av planeringen inom byggnads- och anläggningsområdet. Centralt handlägges frågor om investeringsreserv och projekteringsbidrag inom en till lokaliserings- och utredningsbyrån knuten planeringssektion. Sektionen införskaffar årligen de uppgifter som skall läggas till grund för investeringsreserven och svarar i samband därmed för de överläggningar med statliga myndigheter m. fl. som är erforderliga för upprättande av förslag till reserv. Sektionens tjänstemän understödjer dessutom länsarbetsnämnderna vid deras överläggningar med kommunerna rörande den kommunala investeringsreserven. Vidare förbereder sektionen alla beslut i frågor rörande projekteringsbidrag till kommunerna. Sistnämnda ärenden tar under vissa tider en betydande del av sektionens kapacitet i anspråk.

Tabell 18:4. Projekteringsbidrag beviljade 1960—1963, länsvis.

Län	Antal objekt	Bidrag kr	%
B	12	332 065	2,0
C	7	111 950	0,7
D	15	289 215	1,7
E	21	286 450	1,7
F	36	614 665	3,7
G	14	236 250	1,4
H	33	671 450	4,1
I	15	252 550	1,5
K	31	486 500	2,9
L	39	528 675	3,2
M	—	—	0,0
N	10	135 250	0,8
O	13	323 330	2,0
P	35	520 130	3,1
R	14	215 275	1,3
S	42	905 700	5,5
T	9	135 590	0,8
U	32	857 795	5,2
W	42	783 500	4,7
X	63	1 131 305	6,8
Y	60	1 304 405	7,9
Z	76	1 309 200	7,9
AC	127	2 125 731	12,8
BD	92	2 993 970	18,1
Summa	838	16 550 951	99,8

I den sysselsättningsplanering som sker inom länsarbetsnämnderna deltar såväl länsarbetsdirektören som dennes ställföreträdare och inspektören för planeringsfrågor. Det dagliga arbetet med att följa upp planeringen är huvudsakligen en uppgift för den sistnämnda befattningshavaren.

Planeringsinspektören, som är placerad i lönegrad A 21, biträdes vanligen av två befattningshavare placerade i lönegrad A 19 och A 16 jämte biträdespersonal. Med hänsyn till övriga arbetsuppgifter kan enligt vad utredningen konstaterat denna personal ägna endast en mindre del av sin tid åt uppföljning av planeringen inom byggnads- och anläggningsverksamheten. I skrivelse till Kungl. Maj:t den 17 juli 1963 framhöll arbetsmarknadsstyrelsen bl. a. följande om personalbehovet för planeringsuppgifter på länsarbetsnämnderna:

> De nya och omfattande planeringsuppgifter för byggnadsverksamheten, som länsarbetsnämnderna får att handlägga, är icke

möjliga att genomföra med nuvarande personalresurser. Vid de överväganden, som styrelsen haft i samråd med partsrepresentanterna, har vikten av att till länsarbetsnämnden knyta åtminstone en kvalificerad befattningshavare med god praktisk erfarenhet av förhållandena inom byggnads- och anläggningsbranschen och om möjligt också teknisk utbildning framhållits.

Styrelsen föreslår, att en tjänst som förste inspektör i lönegrad Ag 23 inrättas vid varje länsarbetsnämnd för här berörda uppgifter. Behov av personalförstärkning förefinnes också på lägre nivåer. Först sedan arten och omfattningen av de nya arbetsuppgifterna närmare klarlagts är det emellertid möjligt att mera exakt ange förstärkningsbehovets storlek och att avväga lämpliga lönegradsnivåer. Eventuellt kan en viss differentiering mellan de olika länen befinnas ändamålsenlig.

I sina anslagsäskanden för budgetåret 1964/65 utvecklade styrelsen ytterligare dessa synpunkter och framhöll, att en förbättrad uppföljning av byggnadsplaneringen och sysselsättningen inom byggnadsindustrin förutsatte en utökning med sex befattningshavare av den centralt placerade personalen för dessa uppgifter. I statsverkspropositionen till 1964 års riksdag (bil. 13) biträddes arbetsmarknadsstyrelsens äskanden såtillvida att föredragande departementschefen förordade att i arbetsmarknadsstyrelsen för planeringsuppgifter inom byggnads- och anläggningsområdet skulle inrättas tre nya tjänster. Kravet på personalförstärkning vid länsarbetsnämndernas planeringsavdelningar aktualiserades i motionerna I: 415 och II: 616. I sitt utlåtande i ämnet (nr 11 år 1964) biträdde statsutskottet departementschefens förstnämnda förslag om personalförstärkning för planeringsuppgifter i styrelsen. I fråga om yrkandet i motionerna framhöll utskottet följande:

Efter en övergångstid fram till mitten av 1965 skall såvitt inte Kungl. Maj:t beslutar annorlunda byggnadsverksamhetens säsongutjämning övergå till att bli en angelägenhet för frivillig samverkan mellan företagare och arbetsgivare under aktiv medverkan från arbetsmarknadsmyndigheternas sida. Under åberopande av tredje lagutskottets uttalande i fjol om angelägenheten av att de blivande byggnadsarbetsnämnderna beredes tillgång till erforderlig arbetskraft begärs i motioner I: 415 och II: 616 att sådan arbetskraft skall få anställas under innevarande budgetår och att medel härför beräknas för nästa budgetår. I likhet med vad tredje lagutskottet anförde i fjol vid sin behandling av prop. 1963: 124, anser utskottet att en förutsättning för att frivilliga åtgärder av åsyftat slag skall få verkan är att byggnadsarbetsnämnderna följer efterlevnaden av meddelade rekommendationer. Utskottet förutsätter, att Kungl. Maj:t lämnar bemyndigande att med medel från anslagsposten Avlöningar till tillfällig personal anställa den personal som kan visa sig erforderlig. Någon ändring av medelsberäkningen vill utskottet ej göra utan tillstyrker Kungl. Maj:ts förslag härutinnan med hänvisning till att anslagsposten är betecknad förslagsvis. Utskottet inskränker sig till detta uttalande och föreslår att motionerna ej föranleder någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen beslöt i enlighet med statsutskottets utlåtande.

Överväganden och förslag

Byggnadsverksamheten intar som tidigare antytts en nyckelställning i konjunktur- och sysselsättningspolitiken. De åtgärder som vidtagits inom den ekonomiska politiken och inom arbetsmarknadspolitiken för att bevara eller återställa balansen i ekonomin och på arbetsmarknaden har därför i hög grad varit inriktade just på byggnadsområdet. Dessa åtgärder har direkt verkat stabiliserande och utjämnande på sysselsättningen inom byggnadsindustrin och haft betydande indirekta verkningar även för sysselsättningen i övrigt. För 15—20 år sedan var också de

säsongmässiga svängningarna i sysselsättningen på byggnadsarbetsmarknaden väsentligt större än nu. Särskilt under första hälften av 1940-talet skedde en avsevärd utjämning av sysselsättningen över året. Situationen har därefter ytterligare förbättrats, men alltjämt är säsongvariationerna inom byggnadsbranschen större än inom den fasta industrin. Dessa förhållanden har närmare behandlats i avsnittet om säsongarbetslösheten. Av där anförda uppgifter framgår också att störningarna i sysselsättningen över huvud taget i hög grad emanerar från byggnadsindustrin. Antalet medlemmar i byggnadsarbetarnas erkända arbetslöshetskassa utgör ca 10 procent av samtliga arbetslöshetsförsäkrade. Andelen arbetslösa byggnadsarbetare av samtliga arbetslösa brukar däremot vanligen betydligt överstiga en tredjedel.

Störningarna i sysselsättningen inom byggnadsindustrin har flera orsaker. Den föränderlighet som präglar byggandets omfattning, inriktning och lokalisering spelar härvidlag en väsentlig roll. Investeringar i byggnader och anläggningar är vidare konjunkturkänsliga. Särskilt mindre projekt är också starkt påverkade av klimat och säsonger. Bakom ojämnheterna i efterfrågan på arbetskraft till byggnadsindustrin skönjer man dock framför allt brister i planeringsprocessen, vilket försvårar den tidsmässiga koordinationen av de olika projekten. Förberedelserna från idé till byggstart, rymmer en mängd komplicerade arbetsmoment, som var för sig förutsätter insatser och beslut av en lång rad enskilda, myndigheter och organisationer. Ett bygge av nämnvärd storlek kan heller inte påbörjas förrän alla delmoment i förberedelsearbetet är klara. Inte på något annat område inom näringslivet torde så många planerings-, projekterings- och beslutsinstanser vara engagerade som inom byggnadsverksamheten. Förberedelsearbetet är splittrat på många olika händer och bristen på samordning är kännbar. F. n. finns ingen instans som kan ge den samlade information om planeringsläget, som är erforderlig för att man rätt skall kunna bedöma möjlig igångsättningstid och kommande behov av arbetskraft.

Inom företag och myndigheter är man av ovan anförda skäl i hög grad hänvisad till uppskattningar av tidsgången i de olika behandlingsleden. Ofta visar sig dessa uppskattningar slå fel därför att man saknat elementär information om planeringsläget. På arbetsmarknaden kommer misstagen till uttryck i arbetslöshet eller ojämn sysselsättning, som skulle kunnat förutses och förebyggas genom en bättre uppföljning av planeringen.

Under senare år har de olika delmomenten i själva byggnadsskedet blivit föremål för ingående studier som ett led i strävandena att rationalisera byggandet genom en planerad arbetskrafts- och maskinanvändning, materialuppbandling etc. På motsvarande sätt borde planläggningens olika delmoment göras till föremål för en mer ingående forskning än den som statens institut för byggnadsforskning hittills haft resurser att genomföra. F. n. är kunskaperna om planläggningens olika delmoment ringa. Framför allt saknas som förut sagts ett samlat grepp om hela planeringsprocessen, varigenom en önskvärd koordinering i hög grad försvårats. Ökade kunskaper på detta fält skulle kunna bli grunden för en bättre hushållning med de knappa planeringsresurserna och göra det möjligt att få fram den planeringsmarginal, som är erforderlig för en jämnare sysselsättning och för att investeringarna i byggnader och anläggningar skall kunna användas i konjunkturpolitiken utan de negativa verk-

ningar för kostnads- och kvalitetssidan som följer med påtvingade improvisationer. Det innebär framför allt att man måste söka få till stånd en reserv av färdiga projekt, som medger en utökning av byggandet, om detta med hänsyn till det ekonomiska läget eller situationen på arbetsmarknaden bedömes önskvärt. Stabiliseringsutredningen har i sitt betänkande Mål och medel i stabiliseringspolitiken (SOU 1961: 42) berört detta spörsmål och bl. a. anfört följande:

> Ifall en konjunkturvariering av de offentliga investeringarna skall kunna genomföras utan alltför stora förluster i form av felinvesteringar, ombyggnader och fördröjda, halvfärdiga projekt, fordrar den en mycket omsorgsfull och noggrann planering. De statliga verken inkl. de militära måste åläggas att alltid gradera sina normala investeringar i sådana, som är ofrånkomliga och sådana, som till nöds kan uppskjutas, samt att alltid ha en reserv av projekt för två år framåt i stället för som nu ett år eller mindre. För att en tillräcklig beredskap skall upprätthållas är det nödvändigt att uppskjutna investeringar alltid och reservprojekt i god tid, när en nedgång kan siktas, hålles aktuella och moderna genom en löpande omprojektering och en alternativ projektering för olika arbetsinsats. En sådan projektering drar visserligen vissa kostnader, men de är det pris man måste betala för att kunna med detta medel motverka ett efterfrågeöverskott eller -underskott inom investeringsområdet. Annars kommer — såsom hittills oftast varit fallet — effekten av en förändring inte förrän konjunkturen redan har vänt.

Planeringen av byggnads- och anläggningsverksamheten, framför allt inom den offentliga sektorn, måste inriktas på en rörlighet i båda riktningarna, d. v. s. planeringen skall medge att byggandet skall kunna både ökas och minskas. Det ligger i sakens natur att problemen visavi planeringen är mindre, när det gäller att begränsa efterfrågan på arbetskraft. Upphandling och arbetsplanering måste dock i viss omfattning utformas så, att projekten kan drivas mer eller mindre intensivt. Att gå in i redan upphandlade och i gång varande företag och göra ändringar i tidplanerna är inte alltid möjligt och innebär under alla omständigheter extra kostnader, om inte upphandling är gjort för olika alternativ.

Det är ej möjligt att bestämt säga inom hur vida gränser byggnads- och anläggningsverksamheten behöver varieras från en period till en annan. Stabiliseringsutredningen säger i det ovan citerade uttalandet att de statliga verken alltid borde ha en reserv av projekt för två år framåt i stället för som nu för ett år eller mindre. Arbetsmarknadsutredningen kan i princip instämma i detta uttalande. Med hänsyn till en rad svårigheter att generellt kunna bygga upp en så omfattande reserv, som stabiliseringsutredningen uttalat sig för, torde det emellertid vara realistiskt att på kort sikt sätta målet något lägre. Redan en reserv omfattande ett års byggande skulle innebära en väsentlig ökning av den eftersträvade flexibiliteten. Som i det följande närmare behandlas måste man också vid en »normal» utveckling av byggnads- och anläggningsverksamheten räkna med ett stigande behov av arkitekter och ingenjörer. Att nu yrka på en så kraftig ökning av planeringsreserven som stabiliseringsutredningen gjort synes inte tjäna mycket till. Genom systematiska åtgärder torde man dock under loppet av några år successivt kunna få till stånd en reserv inom hela byggnadsverksamheten, som i genomsnitt motsvarar byggandet under tre till tolv månader. Med en sådan målsättning löper man inte heller samma risk att satsa de knappa planeringsresurserna på objekt, som kan få ligga i reserv så länge, att de i avseende på konstruk-

tioner och tekniska lösningar måste omprojekteras.

Åtgärder för att undanröja hinder för en förtidsplanering

Knappheten på projekteringspersonal m. m. Planeringen av byggandet är väsentligen ett arkitekt- och ingenjörsarbete. Knappheten på arkitekter och ingenjörer är väl känd. Under senare år har en utökning av arkitekt- och civilingenjörsutbildningen kommit till stånd. Den ökade utbildningen kommer dock inte att medföra något nämnvärt tillskott av arkitekter och civilingenjörer förrän i början av 1970-talet. Byggnadsverksamheten kommer därför även under de närmaste åren att ha brist på kvalificerad teknisk personal i sådan grad, att den eftersträvade fortsatta industrialiseringen av byggandet kan komma att hämmas. På planeringssidan — som ytterligare diskuteras i det följande — är situationen likartad. I en utredning om bebyggelseplaneringens läge (Aktuellt från byggnadsstyrelsen 1964: 2) erinrar byggnadsstyrelsen om de faktorer som hastigt drivit upp kravet på planeringsinsatser. Ämbetsverket fortsätter:

> Planeringskapaciteten — vilken framförallt beror av tillgången på kunniga och erfarna planfackmän av olika kategorier — har inte anpassats till detta växande planeringsbehov. Redan under åren efter kriget började bristen på planerare att göra sig gällande; framförallt saknades folk för den påbörjade generalplaneringen. Det senaste årtiondets utveckling har medfört stegrade krav på insatser från planerarnas sida, kvalitativt likaväl som kvantitativt, medan tillgången på planerare, särskilt på teknikersidan, tillvuxit i väsentligt långsammare takt. Planeringskapaciteten har som följd härav successivt gått tillbaka, samtidigt som alla användbara tidigare planreserver förbrukats.

Härtill kommer den i skilda sammanhang påtalade bristen på tekniska medhjälpare till arkitekter, konstruktörer och ingenjörer inom produktionsledet. Bl. a. i den nyss citerade av byggnadsstyrelsen utförda utredningen framhålles, att arkitekter och konstruktörer för närvarande med hänsyn till personalläget sysselsätts med arbetsuppgifter, som skulle kunna utföras på ett tillfredsställande sätt av byggnadstekniker med lägre utbildning.

Även om utbildningen av arkitekter och ingenjörer byggts ut under senare år föreligger det risk för att bristen på sådan personal under en mellantid kan komma att skärpas som en följd av plansituationen, den starkt växande byggnadsvolymen, industrialiseringen av byggandet och den relativt sett mindre snabbt växande utbildningskapaciteten. Detta kan i sin tur få till följd att störningar i sysselsättningen ej kan undvikas, om inte extraordinära åtgärder omedelbart vidtages. I denna situation måste olika utvägar prövas för att på kort sikt få till stånd en ökning av planeringsresurserna och en bättre hushållning med dem.

Det har redan konstaterats att det under senare år skett en utbyggnad av arkitekt- och ingenjörsutbildningen. Denna utbyggnad ger effekt i fråga om arkitekter och civilingenjörer först på sikt. En förbättrad tillgång på ingenjörer torde snabbast kunna nås genom en ytterligare utbyggnad av utbildningen på mellannivå och lägre nivå. En ökad utbildning på dessa nivåer skulle också påskynda en sådan omfördelning av arbetsuppgifterna som förut antytts.

Enligt utredningens mening krävs emellertid temporära insatser för att på kort sikt öka personalresurserna på planeringssidan. Inom ramen för den av arbetsmarknadsstyrelsen initierade vuxenutbildningen har i kortare kurser (24 v.) utbildats byggnadsritare. Avsikten är att de skall kunna ta över mera rutinbetonade ritningsuppgifter från

kvalificerade ingenjörer. *Denna verksamhet, som hittills omfattat ett 10-tal kurser årligen, bör enligt utredningens mening snabbt utökas. Till konstruktionssidan skulle likaledes ett värdefullt tillskott kunna erhållas genom en fortbildning av lämpliga yrkesarbetare inom branschen. Arbetsmarknadsstyrelsen och skolverket bör därför i samverkan med berörda branschorganisationer planlägga och genomföra en sådan utbildning.*

Till de ytterligare åtgärder på tillgångssidan som bör prövas hör rekrytering av utländska arkitekter och ingenjörer. Vissa svårigheter kan föreligga att anpassa utländska arkitekter till svenska förhållanden. Eftersom deras arbetsuppgifter delvis är av kontaktkaraktär kan under en initialperiod språksvårigheter uppstå. Likaså kan avvikande förhållanden på lagstiftningsområdet, praxis m. m. till en början skapa vissa svårigheter. Sådana svårigheter kan emellertid relativt snart övervinnas. De utländska arkitekter, som redan finns i landet, utgör ett värdefullt tillskott till våra knappa resurser på detta område. Flertalet torde ha kommit till Sverige på eget initiativ eller genom förmedling av arkitektbyråer här, som ej kunnat fylla sitt arbetskraftsbehov på den svenska marknaden. Löneläget i Sverige och förhållandena i övrigt torde i och för sig kunna locka sökande från andra länder, även om antalet ej kan bli så stort. Med hänsyn till de konsekvenser, som eftersläpningen i planeringen får för sysselsättningen och för möjligheterna att tillgodose eftersatta byggnadsbehov, måste varje möjlighet att få ett tillskott av teknisk arbetskraft prövas. *Utredningen får därför föreslå, att åtgärder vidtages för en organiserad rekrytering av utländska arkitekter och byggnadsingenjörer genom arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med partsorganisationerna på området.*

I diskussionen kring planeringsfrågorna har ibland anförts att projekteringsuppdragen — det gäller inte minst uppdrag avseende offentliga byggnader — är koncentrerade till ett fåtal arkitekt- och konstruktionsbyråer, som härigenom blir överbelastade i förhållande till sina resurser. En förklaring härtill kan vara, att en del arkitekt- och konstruktionsbyråer specialiserat sig på vissa slags byggnader. Det finns sålunda specialister på sjukhus och i viss utsträckning även på skolor och industribyggnader. Dessa har vunnit sådant anseende, att uppdragsgivarna gärna lägger beställningarna hos dem, även om förberedelserna härigenom kan komma att ta längre tid. Man kan naturligtvis inte generellt säga att specialiseringen innebär anhopning av uppdrag med åtföljande förseningar. Många specialister har nämligen också resurser som medger korta leveranstider. Det kan dock inte bestridas att koncentrationen i många fall medför dröjsmål med projektens påbörjande. Med hänsyn härtill torde i första hand statliga och kommunala projekteringsuppdrag böra spridas på flera händer än som nu är fallet. Om antalet specialister är för få i förhållande till arbetsvolymen kan gruppen av specialister vidgas på sätt som skolöverstyrelsen praktiserat under senare år med särskilda kurser i skolbyggnadsfrågor för arkitekter och konstruktörer. För övrigt bör arbetsmarknadsstyrelsen i fråga om sådana projekt, som är avsedda att intagas i investeringsreserven, kunna ta initiativ till en sådan fördelning av planeringsuppdragen att förtidsplaneringen främjas.

Det är väl känt att eftersläpningen i fråga om bebyggelseplaneringen är ett av de mest besvärliga hindren för en

tidsmässigt riktig projektering av de konkreta byggnadsobjekten. I den tidigare citerade utredningen om bebyggelseplaneringens läge belyser byggnadsstyrelsen läget med några uppgifter från de första bostadsbyggnadsprogram som upprättades på hösten 1963. De visar att av de berörda 428 kommunerna med ca 90 procent av den totala bostadsproduktionen, något över 40 procent hade detaljplaner fastställda för hela den produktion av flerfamiljshus som de bedömt möjlig att påbörja under 1964. För något över en tredjedel av kommunerna var planerna endast delvis fastställda och för ca 25 procent hade plan inte fastställts för någon del av 1964 års produktion. För småhusbyggandet var situationen i stort sett densamma. Även om kommunernas planer sammantagna betydligt översteg det av riksdagen beslutade minimiprogrammet för 1964 ger uppgifterna en god bild av läget inom den centrala sektor som bostadsbyggandet utgör. Byggnadsstyrelsen summerar läget på följande sätt.

De planfastställande myndigheterna har under senare år alltför ofta stått i en situation utan alternativ, där projekteringen redan drivits så långt att fastställelseprövningen blivit illusorisk. Sådana för planläggningen i och för sig ovidkommande faktorer som bostadsbrist och den lokala sysselsättningen för byggnadsarbetarna har tvingat till fastställande av planer av mindre god kvalitet eller till omfattande plandispenser som låst det efterföljande plangenomförandet.

Statens institut för byggnadsforskning påpekar i en studie över planeringsresurserna (Från stadsplan till inflyttning, Stockholm 1963) att tidsåtgången för stadsplaneläggningen av ett 30-tal bostadsprojekt varierade från 1—6 år, medianvärdet var 2 år. Den långa tidsåtgången synes inte sällan vara beroende på oklara förutsättningar, vilket medfört att ärendena återförvisats till lägre instans för komplettering eller ändring. Eftersom så många remissorgan är inkopplade medför varje sådan återförvisning en avsevärd tidsförlust. Byggnadsstyrelsen har i den förutnämnda utredningen analyserat planeringsproceduren och redovisat vissa förslag till förenklingar. Arbetsmarknadsutredningen vill rent allmänt understryka styrelsens uttalanden härvidlag och framhålla att ytterligare studier i ämnet erfordras med sikte på att genom en effektivisering av proceduren förkorta planeringstiderna.

Eftersläpningen i bebyggelseplaneringen har också sin förklaring i att mark ej finnes disponibel vid de rätta tidpunkterna och i en obefintlig eller ofullständig översiktlig planering. Markfrågorna berörs i flera nu pågående utredningar — bl. a. expropriationsutredningen, 1963 års markvärderingskommitté samt i markpolitiska utredningen — varför de ej ytterligare skall behandlas här. Bristerna i den översiktliga planeringen, som bl. a. har ett direkt samband med det otillräckliga greppet om markfrågorna, har medfört att man på många håll saknat fasta hållpunkter för stadsplaneringen och den därefter följande projektplaneringen. Dessa brister har också lett till att tiden närmast före byggstart karakteriseras av forceringar och improvisationer till förfång både för kvalitet och ekonomi i byggandet. Mot denna bakgrund vill utredningen starkt understryka vikten av en ingående uppföljning av den förut omnämnda rullande femårsplaneringen av bostadsbyggandet.

Till inte ringa del är eftersläpningen inom den fysiska planeringen en fråga om brist på personal. Olika undersökningar ger vid handen att antalet obesatta tjänster vid stadsarkitektkontor, stadsingenjörskontor, länsarkitektskontor etc. ligger vid 10 procent eller strax

därunder. Dessutom är personalomsättningen hög, vilket självfallet medför störningar i arbetet. Utredningen vill här hänvisa till de förslag som byggnadsstyrelsen framlagt, om kompletterande utbildning för den mellankategori samhällsplanerare som benämnes plantekniker och som tvivelsutan i inte obetydlig omfattning borde kunna avlasta göromål från den högskoleutbildade personalen.

En del projekteringskapacitet skulle också vara att vinna på minskad strävan till orginalitet i sammanhang, då en sådan knappast har någon uppgift att fylla. I de fall då det utan men för objektens funktion och miljö går att förenkla eller standardisera byggnadernas utformning bör detta ske. På flera områden torde en sådan förenkling vara möjlig. I fråga om småhusbyggandet har sedan länge tillämpats ett system med typritningar, som dock medger variation i utförandet. Numera tar lånemyndigheterna ställning till ansökningar om lån på grundval av i förväg godkända typritningar. Härigenom har man kunnat undvika den tidigare ganska ingående granskningen av varje enskilt fall. Förutom en förenkling av programmering samt arkitekt- och konstruktörsarbete skulle en mera utbredd tillämpning av denna princip innebära tidsvinster vid beredningen av beslut om statliga lån och bidrag och utrymme skapas för mera produktiva insatser från arkitekters och teknikers sida.

Vid diskussioner i denna fråga har utredningen mött den vanliga invändningen, att typisering av hus är möjlig endast i mycket begränsad omfattning, därför att förutsättningarna i varje enskilt fall är så skiftande. Utredningen har förståelse för att så ibland kan vara fallet, men anser inte att varje enskilt projekt nödvändigtvis skall behöva föranleda ett totalt nyskapande. Det lär sålunda ej kunna påstås att t. ex. de otaliga försöken att variera planlösningarna av 3-rumslägenheter resulterat i bättre lägenheter. Tvärtom torde denna omotiverade strävan att åstadkomma någonting nytt ofta innebära, att man överger erkänt bra planlösningar. Utredningen menar alltså att man genom en i större omfattning tillämpad typisering skulle vinna tid, spara på knappa planeringsresurser och underlätta den industrialisering av byggandet, som i sig skulle kunna främja en jämnare och stabilare sysselsättning för byggnadsindustrins arbetskraft.

Kraven på individuell utformning av varje enskilt objekt kan ha ett samband med det sätt på vilket arkitekterna arvoderas. Detta samband borde därför ingående studeras. Det ligger emellertid utom utredningens kompetens att ta upp hela frågan om SAR-taxans utformning och arkitekternas ställning i planeringsprocessen till behandling. *Med hänsyn till den vikt, som en lösning av detta problem måste tillmätas i strävandena att effektivisera planeringen, får utredningen föreslå att Kungl. Maj:t i särskild ordning låter utreda ärendet.*

Byggnadsverksamheten har under det senaste årtiondet genomgått och genomgår fortfarande en snabb omställning, som efter hand alltmer poängterar industrins karaktär av monteringsindustri. Denna utveckling bör enligt utredningens mening underlättas eftersom den bl. a. tjänar utjämningssträvandena på arbetsmarknaden. En förutsättning för en fortsatt industrialisering av byggprocessen synes emellertid vara ett förbättrat samspel mellan i första hand byggnadsindustrin och projektörerna men också mellan dessa båda parter å ena sidan och materialindustrin å den andra. Speciellt i fråga om mindre och medelstora byggnadsprojekt kommer

efter hand allt större hänsyn att få tagas till material och mått på de standardprodukter som byggnadsdelsindustrin framställer. De stora projekten kommer sannolikt också framdeles att ge underlag för »skräddarsydda» beställningar hos materialindustrin. I denna utveckling på materialsidan mot standardprodukter i långa serier ligger betydande möjligheter till en tekniker- och arkitektbesparande typisering, om de som utövar inflytande på byggnaders och anläggningars utformning helt vill anamma denna linje. Det gäller med andra ord att få till stånd en produktions- och materialanpassad projektering, vilket sannolikt också kommer att kräva nya projekterings- och upphandlingsformer, som på grundval av ett byggnadsprogram medger projektering, arbetsplanering och materialupphandling i ett sammanhang. Eftersläpningar i planeringen har under senare år varit besvärande inte minst inom den statliga husbyggnadssektorn. *Med hänsyn härtill vill utredningen förorda en ökad användning inom det statliga området av totalupphandlingar på grundval av väl utarbetade byggnadsprogram. Det är emellertid av intresse att så även sker inom den privata sektorn.*

Planeringen av ett byggnads- och anläggningsföretag är inte enbart ett arkitekt- och konstruktörsarbete. Såväl för industrins byggande som för det offentliga byggandet är programmeringen ett tidsmässigt omfattande avsnitt med en rad utredningar, samråd och många kvalificerade bedömningar. Denna del av förberedelserna tenderar att ta allt mer tid i anspråk. Även inom den del av administrationen, som sysslar med att förbereda byggnadsprojekt inom den offentliga sektorn, förekommer flaskhalsar. Dessa kan vara svåra att komma till rätta med, eftersom det också föreligger knapphet på kvalificerad administrativ personal och eftersom såväl arkitekter som ingenjörer oftast måste deltaga även i denna del av förberedelserna. För den skull är det angeläget att förberedelserna i form av programmering påbörjas i mycket god tid. Av olika anledningar tillmäts ofta allt för kort tid för förberedelsearbetet, inte minst det som ligger på programstadiet. När man sedan i byggnadsskedet skulle ta hänsyn till läget på arbetsmarknaden befinner man sig ofta i ett tvångsläge, där arbetsmarknadssynpunkterna får vika med resultat att det uppstår arbetslöshet eller överefterfrågan på arbetskraft. En långsiktigare planering av investeringsverksamheten i första hand inom den offentliga sektorn är därför i hög grad önskvärd.

Åläggande till statsmyndigheterna att förtidsplanera

Det finns ej några direkta föreskrifter för statsmyndigheterna i form av bestämmelser i instruktioner eller dylikt om en sådan förtidsplanering av byggnader och anläggningar, att en önskvärd konjunkturvariation kan erhållas. För planeringen av projekt, som skall ingå i investeringsreserv och beredskapsstat, finns som förut sagts regler intagna i arbetsmarknadsstyrelsens instruktion.

Statsmyndigheternas benägenhet att förtidsplanera sitt byggande är i hög grad beroende på statsmakternas ställningstagande till det framtida byggandets omfattning, inriktning och lokalisering. Utredningen har vid sina överläggningar med verk och myndigheter funnit att man alltjämt är benägen att tänka och planera i budgetår, även i fall då det saknas hinder för en långsiktigare planering. Riksdagen har för vissa avsnitt av den statliga sektorn gjort principiella uttalanden om in-

vesteringsutvecklingen över längre perioder. Dessa uttalanden borde enligt utredningens mening kunna bilda utgångspunkt för myndigheternas bedömning i stort av byggandets omfattning och alltså kunna tjäna som grund för en konkret projektering för perioder som omfattar mer än ett budgetår.

I olika sammanhang har också statsmyndigheterna anmodats att planera investeringarna så, att de medger en erforderlig rörlighet i statens utgifter. Sålunda har i anvisningar till myndigheterna för budgetarbetet under hösten 1964 bl. a. anförts:

> Samtidigt som betydelse av en långsiktsplanering hos myndigheterna betonas, är det väsentligt att framhålla behovet av flexibel utgiftsplanering på kort sikt. Detta gäller särskilt investeringsverksamheten. Under senare år har beredskapen mot kortsiktiga konjunktur- och säsongsvängningar väsentligt förbättrats bl. a. genom omläggningar av myndigheternas utgiftsdispositioner. Med det budgetperspektiv som i det föregående skisserats kommer emellertid kravet på en flexibel utgiftsplanering att ytterligare öka. Det är därför angeläget att myndigheterna intensifierar sina ansträngningar att hålla en god beredskap för att kunna möta både behov av snabba inskränkningar i den statliga investeringsverksamheten vid en skärpning av konjunkturen och behov av utvidgningar av verksamheten vid tillfällig avmattning i konjunkturen. Myndigheterna bör därför i sina anslagsframställningar lämna en allmän redogörelse för de åtgärder som vidtagits och planerats i nu avsett syfte.

Det bör enligt utredningens mening på alla väsentliga områden föreligga goda möjligheter att få till stånd en mera långsiktig planering än f. n. av de statliga investeringarna utan att byggnads- och anläggningsplanerna årligen bestämt fixeras till sin volym. Som utredningen tidigare framhållit bör en sådan planeringsmarginal skapas, att man med kort varsel kan öka byggnads- och anläggningsverksamheten i en omfattning som motsvarar åtminstone tre till tolv månaders byggande. Med hänsyn till den långa tid som förberedelserna numera tar borde detta administrativt och beslutsmässigt inte innebära några svårigheter. Problemet verkar också till övervägande del vara av psykologisk art, d. v. s. verk och myndigheter (det gäller också kommunala organ) måste förmås att driva förberedelsearbetet för längre period än löpande budgetår även om definitiva beslut om medel för detta byggande ännu ej föreligger. Detta förutsätter att verken erhållit sådana direktiv eller prioritetsanvisningar från statsmakterna, att man vet i vilken ordning projekten skall angripas. Behovet av en sådan långtidsplanering behöver ej diskuteras. Visserligen har under senare år en viss anpassning av det offentliga byggandet kunnat ske till säsong- och konjunkturskiftningar, men det har stött på svårigheter och det har uppstått förseningar som delvis motverkat syftet med variationerna. En förbättring av långtidsplaneringen är alltså nödvändig för att de statliga investeringarna skall få den flexibilitet som erfordras. Detta är önskvärt också därför att det numera, sedan byggnadsregleringen upphört, saknas direkta möjligheter att på motsvarande sätt påverka de privata investeringarnas omfattning.

Inom det allmänna vägväsendet har det under senare år skett en förtidsplanering av helt annan omfattning än inom andra delar av den offentliga sektorn. Detta torde främst vara ett resultat av systemet med flerårsplaner, som konkret angivit vilka projekt som beräknas kunna påbörjas under vart och ett av de fem år som planen omfattar. Även om planerna hittills inte kunnat baseras på en fast investeringsserie med årliga minimibelopp, har denna ordning visat sig leda till en förtidsplanering av utomordentligt stor bety-

delse för konjunktur- och sysselsättningspolitiken. Till det goda resultatet har troligen också medverkat det psykologiska faktum, att man under en följd av år i första hand tillgripit vägföretag när det gällt att åstadkomma antingen extra sysselsättning i en arbetslöshetssituation eller säsongutjämning. Man har helt enkelt på vägsidan lärt sig att det lönar sig att ligga väl framme med planeringen. Exemplet med vägplaneringen bekräftar under alla omständigheter värdet av en långsiktig planering och möjligheterna att åstadkomma en sådan.

Planeringen av statliga husbyggnadsföretag — från 1 juli 1963 är också befästningsarbetena berörda — regleras sedan år 1960 genom särskilda bestämmelser om en tvåstegsprövning av Kungl. Maj:t. Reglerna omfattar också de projekt som redovisas i beredskapsstaten. Denna handläggningsform innebär som förut sagts att granskning av ärendena skall ske dels sedan byggnadsprogram utarbetats, dels sedan huvudhandlingar färdigställts. Den syftar bl. a. till att få en tidigareläggning av planeringen. I det långa loppet torde systemet också komma att medföra en förbättring härvidlag. Så kan emellertid bli fallet endast om granskningen får sådana resurser, att den ej kommer att utgöra en flaskhals i planeringsprocessen. Enligt vad utredningen inhämtat har det under de senaste årens forcerade byggande inte saknats tendenser härtill.

Som förut sagts innehåller Kungl. Maj:ts instruktion till arbetsmarknadsstyrelsen bestämmelser om att styrelsen skall främja en förtidsplanering bl. a. inom den statliga sektorn. Uppenbarligen har denna föreskrift och de resurser styrelsen har till förfogande för ändamålet ej varit tillräckliga. Det bekräftas bl. a. av det faktum, att verkets ledning vid flera tillfällen, då sysselsättningsskäl motiverat ett ökat statligt byggande, uttalat att planeringen på grund av lång eftersläpning speciellt på husbyggnadssidan inte medgivit den eftersträvade expansionen, eller också har denna kommit för sent.

För att man skall kunna få till stånd en planering som medger erforderlig flexibilitet i de statliga investeringarna synes det nödvändigt *dels* att statsmakterna inte endast uppdrager åt verken att genomföra en sådan planering utan också systematiskt följer upp densamma, *dels* att verken ges sådana besked i fråga om investeringarnas omfattning, inriktning och lokalisering för de närmaste åren, att verken får underlag för en långsiktigare planering, *dels* slutligen att verken får erforderliga personella resurser för dessa uppgifter.

Utredningen får alltså föreslå, att Kungl. Maj:t förordnar om skyldighet för statsmyndigheterna att förbereda sina investeringar (byggnads- och anläggningsarbeten samt industrianskaffningar) så, att de med kort varsel kan ökas eller minskas med hänsyn till säsong- och konjunkturförändringar. Redan nu finns som förut sagts ett kungligt cirkulär med förordnande att myndigheterna skall förbereda och förlägga sina egna arbeten och entreprenader så, att säsongutjämningen främjas. Verken har som förut angivits även i annan ordning fått anvisningar med samma innebörd. Föreskrifterna skulle enligt utredningens förslag byggas ut till att avse en planering även med sikte på behovet av en konjunkturutjämning. Utredningen har övervägt lämpligheten av att precisera, hur lång period eller hur stor volym planeringen bör omfatta, men ej funnit det möjligt att ge några generella rekommendationer på denna punkt. Förtidsplaneringens omfattning bör i stället på varje särskilt område

bli föremål för överläggningar mellan arbetsmarknadsstyrelsen och vederbörande verk.

Även med en sådan komplettering av föreskrifterna till verken bör enligt utredningens mening bestämmelsen i Kungl. Maj:ts instruktion till arbetsmarknadsstyrelsen att styrelsen skall främja en förtidsplanering stå kvar. Det synes nämligen nödvändigt att verkens planering kontinuerligt följs upp och att man på en hand ständigt har ett grepp om planeringsläget. Enligt vad utredningen inhämtat har arbetsmarknadsstyrelsen f. n. ej möjligheter att kontinuerligt följa planeringen inom de olika verken utan är huvudsakligen hänvisad till att göra en genomgång av läget i samband med upprättandet av förslag till investeringsreserv. Utredningen förutsätter att en erforderlig förbättring av denna uppföljning skall kunna genomföras i samband med den förstärkning av styrelsens planeringsfunktion som 1964 års riksdag beslutat.

Kostnaderna för programmering och projektering inom den statliga sektorn belastar verkens avlöningsanslag, särskilda projekteringsanslag som vissa verk förfogar över, verkens byggnadsanslag eller allmänna omkostnadsanslag. Kostnader för projektering, som faller under de ovan omnämnda bestämmelserna om tvåstegsprövning och som utföres innan ärendet underställs riksdagens prövning och byggnadsanslag anvisas, skall i allmänhet förskottsvis täckas från investeringsanslaget till »Vissa projekteringskostnader». Det är alltså kostnader för färdigställande av huvudhandlingar och — i vissa fall — byggnadshandlingar, som skall täckas in på detta sätt. Det byggnadsanslag, som riksdagen sedermera anvisar, innefattar också kostnaderna för projektering. Ett motsvarande belopp återföres därvid till projekteringsanslaget.

Med undantag för främst väg- och vattenbyggnadsverket, utför myndigheterna själva numera endast i mindre omfattning projekteringsarbete. Däremot svarar verken för de förberedelser, som ligger före projekteringen, d. v. s. programmeringen. Krav på en ökad förtidsplanering kommer med all sannolikhet att inom vissa verk medföra anspråk på personalförstärkning för programmeringsarbetet. Personalfrågan har för övrigt redan tidigare aktualiserats, bl. a. i samband med remissbehandlingen av stabiliseringsutredningens betänkande, i vilket också behovet av en förtidsplanering berördes. I viss omfattning har resurserna för utredningsoch programmeringsarbete förstärkts under senare år. Så är förhållandet bl. a. i fråga om byggnadsstyrelsen, om vars organisation 1962 års riksdag fattat beslut. I stort är emellertid resurserna alltjämt otillräckliga.

Förtidsplanering av statsunderstödda kommunala och enskilda projekt

Som grund för kommunernas mera detaljerade planering för bostadsbyggandet skall som förut sagts i fortsättningen ett stort antal kommuner årligen uppgöra bostadsbyggnadsprogram. Även om man måste räkna med att det kommer att dröja en tid innan detta system med flerårsplanering fungerar tillfredsställande, synes man kunna utgå från att dessa relativt snart kommer att skapa nya och bättre förutsättningar att få till stånd en konkret förtidsplanering. Resultatet kommer emellertid enligt utredningens mening att i hög grad bli beroende på de statliga bostadsmyndigheternas möjligheter att bistå kommunerna i deras planeringsarbete, att kontinuerligt följa upp programmen och se till att de får ett realistiskt innehåll samt att medverka till att hinder för deras genomförande undanröjes.

Redan den av 1963 års riksdag beslutade övergången från budgetår till kalenderår för låneramar och bostadsprogram har skapat bättre förutsättningar för en anpassning av bostadsbyggandet till de ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga förutsättningarna. Med tillämpning av den praxis som utbildats under senare år bör en preliminär fördelning av låneramarna för påföljande kalenderår kunna ske i nära anslutning till att förslag föreläggs riksdagen i början av året. Det skulle innebära en vinst på ett halvt år eller mer för planeringen i jämförelse med den ordning som gällt under senare år. Utan tvekan är detta ett värdefullt framsteg, men det ger ändock inte den tidsmarginal som är erforderlig för att man skall få till stånd en tillräckligt omfattande projektplanering. Visserligen kommer bostadsbyggnadsprogrammen att innebära en uppfordran till kommunerna att driva på planeringen, men benägenheten att göra undan alla förberedelser för byggnationens påbörjande torde även i fortsättningen i hög grad bli beroende av besked om tidpunkten då projekten får påbörjas. Därför bör möjligheterna prövas att ge såväl kommuner som byggherrar besked om lån för längre perioder än som nu är fallet.

Det har diskuterats att bostadsmyndigheterna sedan femårsprogrammen godkänts skulle utfästa sig att ställa lånemedel till förfogande för programmens genomförande. Riksdagen har uttalat, att bostadsstyrelsen till ledning för kommunernas planering bör ange bostadsbyggandets ungefärliga omfattning under planeringsperioden. I anslutning härtill har bostadsstyrelsen i sina anvisningar till kommunerna rörande femårsplaneringen framhållit, att statsmakterna även i fortsättningen kommer att årligen ta ställning till storleken av det närmast följande årets bostadsbyggande. Styrelsen har vidare framhållit, att bostadsbyggandet inte helt kan hållas vid sidan av konjunkturpolitiken. Bostadsstyrelsen har under förhandenvarande omständigheter fått begränsa sig till att lämna bestämda lånebesked till länen och kommunerna för endast ett kalenderår i sänder. I fråga om långivningens omfattning under löpande planeringsperiod har styrelsen alltså fått nöja sig med det allmänna uttalandet, att starka skäl talar för en successiv utökning av bostadsbyggandet. Långsiktiga besked som underlag för förtidsplanering synes emellertid kunna förenas med en viss rörelsefrihet i fråga om byggandets omfattning genom en vidare utveckling av systemet med minimiprogram. Enligt utredningens bedömande bör det kunna ske på följande sätt.

I överensstämmelse med nu gällande praxis gör bostadsstyrelsen efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen en preliminär fördelning mellan länen av medelsramarna för påföljande kalenderår så snart förslag om minimiprogram förelagts riksdagen. När riksdagen sedermera under våren tagit ställning till Kungl. Maj:ts förslag gör bostadsstyrelsen på motsvarande sätt en definitiv fördelning av medelsramarna. Samtidigt härmed lämnas till varje län ett preliminärt besked om medelsramen för ytterligare ett kalenderårs igångsättning. Preliminär och definitiv fördelning på län skulle ute i länen följas av en fördelning mellan kommunerna och dessa skulle i sin tur ha att för två år bestämma hur låneutrymmet skulle fördelas mellan olika byggherrar. Härvid måste medelsramarnas karaktär av minimiprogram kraftigt understrykas och kommuner och byggherrar uttryckligen uppmanas att driva förberedelserna så, att fler lägenheter kan påbörjas, om det ekonomiska läget och situationen på arbets-

marknaden medger det. Genom de tidiga beskeden skulle såväl myndigheter som byggherrar engageras i förberedelsearbetet på ett annat sätt än nu. En väsentlig fördel med denna ordning skulle dessutom vara att ett definitivt ansvar lägges hos kommunerna för en planering som avser mer än det närmaste kalenderårets byggande.

Även i fråga om skolbyggnaderna är det flera faktorer som påverkar kommunernas planeringsaktivitet. Det är självfallet att kommunerna måste påbörja vissa förberedelser långt innan besked om statsbidrag erhållits. Enligt uttalanden, som gjorts av såväl skolöverstyrelsen som arbetsmarknadsstyrelsen, föres dock vanligen denna planering fram till färdiga byggnadshandlingar först sedan besked erhållits i statsbidragsfrågan. Även i detta fall spelar alltså kännedomen om den tidpunkt, då statsbidrag kan erhållas, en nyckelroll för strävandena att få till stånd en förtidsplanering. Så är fallet inte minst därför att planeringsarbetet är splittrat på många byggherrar. Ungefär fyra femtedelar av alla skolbyggnadsprojekt har var sin byggherre, d. v. s. de ligger i var sin kommun med var sin planering. Skolbyggandet är alltså inte kontinuerligt på samma sätt som bostadsbyggandet och för den skull är långsiktiga, konkreta besked särskilt nödvändiga.

Som tidigare angivits har 1962 års riksdag vid behandlingen av förslaget till reformering av den obligatoriska skolan m. m. godkänt föredragande departementschefens uttalande, att den av skolberedningen föreslagna investeringsserien för budgetåren 1962/63—1969/70 bör bilda utgångspunkt för de årliga ställningstagandena i fråga om investeringsramar och anslag för grundskolans nybyggnader. I anslutning härtill uttalade riksdagen att en nedgång i konjunkturen med fördel skulle kunna mötas med ökade insatser på skolbyggandets område. Dessa uttalanden synes enligt utredningens mening ge den erforderliga grunden för en flerårsplanering av skolbyggandet. Enligt vad utredningen erfarit från skolöverstyrelsen är också de närmaste årens investeringsbehov i de olika kommunerna relativt väl kända. Förutsättningar torde därför finnas att göra fördelningsplaner för åtminstone huvuddelen av de i skolpropositionen angivna investeringsramarna. Av praktiska skäl kan fördelningsplanen till en början måhända få lov att inskränkas till tre år, men också detta skulle i jämförelse med nuvarande förhållanden innebära väsentligt ökade möjligheter att förtidsplanera skolbyggandet. *Med åberopande av vad som här ovan anförts får utredningen föreslå, att Kungl. Maj:t uppdrager åt skolverket att upprätta fleråriga fördelningsplaner för statsbidragsgivningen till kommunerna.*

Inom de delar av byggnadsverksamheten i övrigt, som är beroende av statligt stöd, märks i första hand anläggningar för *vatten och avlopp*. Som förut anförts gäller för detta slag av projekt sedan länge den ordningen, att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen eller dess länsingenjörer lämnar kommunerna medgivande att påbörja arbetet med bibehållen rätt att sedermera få statsbidragsfrågan prövad. Detta system, som i vissa avseenden har nackdelar, synes dock inte avhålla kommunerna från att förtidsplanera. Att så sker torde bl. a. kunna förklaras därav att vatten- och avloppsarbeten sedan lång tid varit de dominerande projekten i den kommunala beredskapen mot arbetslöshet.

I fråga om *statsbidragsberättigade gator och vägar* finnes redan ett system med fördelningsplaner omfattande fem år och baserat på en investeringsserie som förutsätter en successiv ökning av

byggandet. Denna ordning bör såvitt utredningen kan finna kunna medverka till att kommunerna på detta område får till stånd en viss marginal av planerade projekt, på samma sätt som skett i fråga om vägväsendet på landsbygden, inom vilket område planeringen medgivit en betydande variation av byggandet.

Annat byggande som är beroende av statsbidrag är bl. a. *ålderdomshem, allmänna skyddsrum, enskilda vägar och samlingslokaler.* Var för sig är dessa poster av relativt liten omfattning men tillsammantagna är de ändock av betydelse för sysselsättningen. Enligt utredningens mening bör möjligheterna att åstadkomma fleråriga fördelningsplaner prövas också på dessa områden. I fall där detta inte visar sig möjligt kan förutsättningar för en något långsiktigare planering skapas genom att de myndigheter som handlägger låne- och bidragsärendena i god tid lämnar sådana preliminära besked om nästföljande budgetårs byggande att skarven mellan budgetåren effektivare än nu kan överlappas.

Förtidsplanering av enskilt byggande med stöd av investeringsfondsmedel

I fråga om sådana projekt, som helt eller delvis är avsedda att finansieras med investeringsfondsmedel, gäller vissa bestämmelser om förtidsplanering. I förordningen angående investeringsfonder (SFS 1963: 215) sägs bl. a. att det ankommer på arbetsmarknadsstyrelsen att genom samråd med företag, som gjort avsättning till investeringsfond, verka för att fondens ianspråktagande i erforderlig utsträckning planlägges. Syftet härmed är att få till stånd den planering som är erforderlig för att fondavsättningarna skall få effekt på sysselsättningen då behov uppstår att frisläppa fonderna. Det stadgas också i nyssnämnda kungörelse att företag som gjort avsättning till investeringsfond är skyldigt att på anfordran till arbetsmarknadsstyrelsen lämna de uppgifter i fråga om fondens ianspråktaganden samt planläggningen härför, vilka styrelsen anser erforderliga från arbetsmarknadssynpunkt.

I praktiken synes denna bevakning av planeringen inskränka sig till att länsarbetsnämnderna, när de årliga beskeden om avsättningar erhållits, frågar företagen hur de avser att använda fonderna. Enligt vad som inhämtats är svaren på dessa förfrågningar ofta allmänt hållna och därför föga upplysande. Mera sällan torde emellertid företagen planera projekt, som sedan reserveras för utförande med stöd av investeringsfondsmedel. När fondmedel tagits i anspråk synes det vanligen ha skett för finansiering av byggnader och anläggningar som legat i företagens ordinarie långtidsplanering.

I maj 1958 fattades beslut att fondmedel skulle få tagas i anspråk och redan i augusti samma år var 155 projekt under arbete och gav då sysselsättning åt 1 900 arbetare. I februari 1959 var motsvarande tal 203 och 3 900. I maj 1962 beslöt arbetsmarknadsstyrelsen att fonder under vissa villkor skulle få tagas i anspråk för byggnadsarbete. Det viktigaste villkoret var att projekten kunde påbörjas före den 1 november 1962. I mitten av augusti samma år var ca 90 projekt påbörjade och de gav då sysselsättning för 1 600 man. Till 1 november steg antalet projekt till ca 700 med drygt 8 000 sysselsatta. De företag som haft medel avsatta till investeringsfonder synes således ha haft möjligheter att med relativt kort varsel påbörja byggnadsprojekt, när fonderna frisläppts. Det har som redan antytts uppenbarligen kunnat ske genom forcerad förberedelse av pro-

jekt som legat i företagens långsiktsplanering och som under alla omständigheter varit aktuella inom överblickbar tid.

Även om företagens möjligheter att komma i gång med projekten på det hela taget varit goda, är det angeläget att ytterligare förbättra planläggningen med sikte på att få en snabb och tidsmässigt riktig effekt av investeringsfonderna. Utredningen har för den skull varit inne på tanken att man skulle införa bindande föreskrifter om förtidsplanering för användningen av till fonderna avsatta medel. De möjligheter som finns till alternativ disposition av fonderna och svårigheten att på förhand bedöma, när avsättningarna i sin helhet kan få disponeras, har emellertid föranlett utredningen att överge denna tanke. Man synes därför liksom nu i huvudsak få förlita sig till företagens möjligheter att i en akut situation kunna forcera förberedelserna av sådana projekt som ligger i deras långtidsplanering.

Inför fondernas senaste frisläppande — maj 1962 — anmodade enligt uppgift arbetsmarknadsstyrelsen på ett tidigt stadium sina regionala organ, länsarbetsnämnderna, att ta kontakt med företag med investeringsfonder för att stimulera dem att förbereda fondernas ianspråktagande — underförstått senare under året. Metoden att »förvarna» är emellertid enligt utredningens mening dubbelbottnad såtillvida att företagen kan bli benägna att uppskjuta påbörjandet av redan beslutade investeringar, varigenom läget ytterligare försämras. Det kan med hänsyn härtill ifrågasättas, om inte fonderna i detta avseende borde hanteras på i princip samma sätt som diskontot, d. v. s. besluten om ianspråktagande får komma utan förvarning. Länsarbetsnämnderna måste emellertid genom kontakter med de företag som gjort avsättningar till investeringsfonder skaffa sig ett grepp om planeringsberedskapen och även stimulera till den förtidsplanering som i ett akut läge medger en snabb igångsättning. Det torde inte kunna undvikas att detta vid tecken på en konjunkturnedgång uppfattas som en förvarning om att fonderna kan komma att frisläppas. Med hänsyn till det sätt på vilket planeringen av nya investeringar bedrives inom företagen får utredningen härutöver föreslå, att länsarbetsnämnderna i samband med att uppgifter inhämtas för de allmänna prognoserna också skaffar sig information om företagens planerade investeringar och det konkreta projekteringsläget för de objekt som ingår i företagens planer. Detta kommer för övrigt att bli ett nödvändigt led i länsarbetsnämndernas sysselsättningsplanering.

Statliga bidrag till kommunal projektering m.m.

Kostnader för förtidsplanering på det kommunala området bär kommunerna till övervägande del själva. Arbetsmarknadsstyrelsen kan emellertid som förut sagts lämna bidrag till projektering av kommunala objekt. Motivet för denna bidragsgivning är att det ibland visar sig svårt att intressera kommunerna för en förtidsplanering som drar extra kostnader eller som anstränger deras likviditet.

I anslutning till vad som tidigare sagts vill utredningen erinra om att möjligheterna att åstadkomma förtidsplanering av byggandet inte uteslutande eller ens till övervägande delen är en fråga om projekteringskostnader. Långsiktigare besked om byggandets omfattning och lokalisering spelar säkerligen en viktigare roll härvidlag. En vanlig förklaring till att det ofta råder tidsnöd vid planeringen av företag, som skall

ha statliga anslag, lån eller bidrag, är att myndigheterna förutsätter en hård fixering av investeringsplanerna innan de är beredda att med full kraft satsa på de nödvändiga förberedelserna, det må vara som företrädare för den samhälleliga planeringen eller i egenskap av byggherrar. Denna väntan på definitiva beslut är så mycket beklagligare som planeringen inom den offentliga sektorn är särskilt tidskrävande på grund av de många granskningS- och beslutsinstanserna. Utredningen kommer i det följande att diskutera möjligheterna att lösa detta problem genom en vidgad bidragsgivning till vissa projekteringskostnader.

Det kan nämligen inte bestridas att obenägenheten att i god tid förbereda statligt stödda kommunala och enskilda projekt beror på, att man ej anser sig kunna ligga ute med pengar för projektering av objekt, om vilka man inte vet när de kan påbörjas. Möjligheterna att påbörja projekten kan naturligtvis vara oklara även av andra skäl, t. ex. att markförvärv inte är avslutade eller att stadsplaner inte är antagna eller fastställda. De extrakostnader det vanligen blir fråga om är ränteförluster på förvärvad mark, räntekostnader för arvoden för projektering m. m. samt eventuella kostnader för omprojektering. Likviditetsfrågan spelar också en viktig roll i sammanhanget.

Räntekostnader för marken uppvägs i allmänhet av markvärdesstegringen och motsvarande kostnader för arvoden till projektörer etc. blir relativt blygsamma, om tiden mellan projektering och påbörjandet inte blir mycket lång. Till fördelarna med en förberedelse i god tid hör möjligheten att överväga projektens funktionella sidor, vilket är av den största betydelse för den framtida ekonomin. I de flesta fall torde den vinst som detta innebär mer än väl motsvara de förutnämnda extrakostnaderna. Det mera detaljbetonade konstruktionsarbetet kan däremot på grund av den snabba utvecklingen på material- och metodområdena föråldras relativt snabbt. Utredningen vill summera dessa erfarenheter så, att det sannolikt uppstår vissa merkostnader vid en förtidsplanering, men att de är ringa i förhållande till den totala byggnadskostnaden och att de oftast uppväges av de vinster som kan göras genom en lugnare planering både på förberedelsestadiet och av själva arbetsplatsen. De ekonomiska skäl som åberopas mot en förtidsplanering är ändock värda uppmärksamhet, inte minst med hänsyn till likviditetssynpunkterna. Kostnaderna för förtidsplanering måste i allmänhet omedelbart betalas, vilket kan medföra svårigheter om inte förberedelserna omedelbart kan fullföljas genom att bygget påbörjas med de speciella möjligheter till finansiering som därigenom uppstår.

Arbetsmarknadsstyrelsen har som förut nämnts lämnat bidrag till projektering av vissa kommunala byggen. Syftet med bidragen har angivits vara att stödja projekteringen av objekt, som är så aktuella, att de avses påbörjas inom de allra närmaste åren men ändock kan »ligga till sig» en tid innan de startas. Mot den bakgrunden har utredningen undersökt hur stor del av den understödda projekteringsvolymen som efter viss tid fanns kvar som reserv. Resultatet av denna undersökning redovisas i tabell 18: 5, som omfattar åren 1958—1963.

Under samma år som projekteringen färdigställs påbörjas som framgår av sammanställningen 10—15 procent av den projekterade volymen. Efter ytterligare ett år är emellertid fortfarande mellan hälften och två tredjedelar ännu ej påbörjad. Ser man till den projektering, som färdigställdes under år 1959,

Tabell 18:5. Kommunala byggnadsprojekt till vilka arbetsmarknadsstyrelsen lämnat projekteringsbidrag. Total omfattning och kvarstående reserv. 1 000-tal kronor.

	År då projekteringen avslutats						Summa	Ackumulerad reserv i procent
	1958	1959	1960	1961	1962	1963		
Total byggnadskostnad.....	802	74 193	237 398	117 464	121 072	145 497	696 426	
Ej påbörjade objekt (kvarstående reserv) i procent av total byggn. kostn.								
1 januari 1959 ...	100							100
1 » 1960 ...	100	93						93
1 » 1961 ...	100	78	82					81
1 » 1962 ...	56	66	54	84				65
1 » 1963 ...	56	53	41	70	85			58
1 » 1964 ...	56	43	37	55	70	90	58	58

hade intill den 1 januari 1964 43 procent ännu ej påbörjats. Av den projektering, som blev färdig 1960, fanns fortfarande vid årsskiftet 1963/1964 37 procent i reserv. Detta visar, att bidragen i stor utsträckning lämnats till objekt som inte påbörjats i omedelbar anslutning till att projekteringen blivit färdig, utan tidpunkten för påbörjandet har kunnat bestämmas med hänsyn till läget på arbetsmarknaden. I den meningen har alltså den av staten understödda projekteringen främjat tillkomsten av en planeringsmarginal som ökat flexibiliteten i det kommunala byggandet.

De refererade uppgifterna ger å andra sidan vid handen att åtskilliga av projekten ha tenderat att ligga i reserv så lång tid att det måste föreligga risk för att de blivit inaktuella. En del misstag i det avseendet får lov att accepteras, men utredningen finner ändock anledning framhålla, att man så långt som möjligt måste pröva projektens aktualitet och angelägenhet innan projekteringsbidrag beviljas. Detta synes så mycket mera angeläget som — paradoxalt nog i en period med brist på planeringsresurser — initiativet till denna planering inte sällan synes tas av konsulterande ingenjörsbyråer.

Bidrag har hittills kunnat lämnas endast till kommunala projekt. Begränsningen är historiskt förklarlig eftersom tidigare ett större ansvar vilade på kommunerna när det gällde att få fram extra arbetstillfällen.

Som förut antytts har projekteringsbidrag huvudsakligen lämnats till kommuner i landsdelar med hög arbetslöshet. Till alldeles övervägande delen är det också landsbygdskommuner, som varit mottagare. Utredningen har i annat sammanhang framhållit, att man vid valet av arbetsobjekt som skall sättas in för att motverka arbetslöshet i fortsättningen måste ta större hänsyn till angelägenhets- och lönsamhetssynpunkter, även om detta innebär att objekten blir belägna utanför de arbetslösas hemkommuner eller hemlän. Projekteringsbidragen bör prövas enligt samma grunder, vilket också kan komma att innebära en sådan omfördelning, att det lämnas bidrag till färre objekt i arbetslöshetstyngda utflyttningskommuner och fler i de expansiva områdena. Utredningen är emellertid klar över att det också framdeles kommer att erfordras en re-

serv av arbeten i ekonomiskt svaga kommuner med ett vikande befolkningsunderlag. *Som en konsekvens av de förslag som utredningen i det följande framlägger om projekteringsbidrag till bostadsbyggandet bör i fortsättningen bidrag kunna utgå även till enskilda byggherrar.*

Under åren 1956 och 1957 lämnades bidrag till projektering i obetydlig omfattning. Det kan förklaras av att bidragen under denna tid var låga och att kommunerna som vanligt under en högkonjunktur hade begränsade möjligheter att tänka på framtida planering. I samband med konjunkturdämpningen 1959 steg bidragsgivningen men krympte igen 1960 och 1961. Den fick på nytt större omfattning i samband med nedgången i konjunkturen 1962. Eftersom det tar en viss tid innan projekteringen mognar fram efter det att beslut om bidrag meddelats får det till följd att projektering, som påbörjats under en konjunkturnedgång, vanligen ger resultat först under den därpå följande högkonjunkturen och i betydande utsträckning kommer till utförande under högkonjunkturen. *Detta talar enligt utredningens mening för en sådan handläggning av ansökningar om projekteringsbidrag att de i större utsträckning än som hittills varit fallet stimulerar till projektering under högkonjunkturen.* Utredningen gör detta uttalande i fullt medvetande om de svårigheter, som en förtidsplanering i en sådan situation möter, men anser att den utvägen trots svårigheterna måste prövas. Ansökningar om bidrag till projektering under perioder med låg ekonomisk aktivitet borde i överensstämmelse härmed behandlas restriktivt, om det inte framstår som uppenbart att de avser arbeten som bör kunna komma till utförande under dämpningsperioden.

I Kungl. Maj:ts föreskrifter rörande projekteringsbidrag framhålles särskilt att bidrag inte må lämnas för projektering av fastigheter som kan erhålla bostadslån. I övrigt finns inga begränsningar med hänsyn till arten av de projekt som kan stödjas. Hittills har bidragen till alldeles övervägande del gått till vatten- och avloppsföretag. Under de båda senaste åren har bidrag också lämnats till projektering av vissa husbyggnader. Undantar man nybyggnadsområden måste man räkna med att vatten- och avloppsbyggandet kommer att avta under de närmaste åren. Detta utgör skäl för att styra över denna planeringsstimulans till andra typer av byggnadsarbeten. Först och främst anmäler sig då kommunala husbyggnader av skilda slag, vilka svarar för en förhållandevis stor del av de kommunala investeringarna. *Vidare har utredningen om än med viss tvekan funnit skäl tala för att bidrag också bör lämnas till alla slag av byggherrekategorier inom bostadsbyggandet.* Utredningen har i det föregående delvis redovisat dessa skäl och kan därför i detta sammanhang inskränka sig till påpekandet att såväl kommuner som andra byggherrar med hänvisning till ekonomiska svårigheter ej anser sig kunna genomföra den något långsiktigare projektering, som är en nödvändig förutsättning för en önskad rörlighet även i fråga om bostadsbyggandet. Utredningen vill i princip tänka sig en lösning efter den linjen att projekteringsbidragen sammankopplas med de årligen fördelade låneramarna. De kommuner, som vanligen bygger flerfamiljshus, får genom medelsfördelningen underlag för en minimiigångsättning av lägenheter, i enlighet med vad utredningen i annat sammanhang förordar. Härutöver bör kommunerna liksom hittills intresseras för att planera för en större igångsättning, vilken blir beroende på en bedömning av det

ekonomiska läget och situationen på arbetsmarknaden. Till den »överplaneringen» skulle länsarbetsnämnderna i samråd med länsbostadsnämnderna kunna lämna ett projekteringsbidrag på förslagsvis 50 procent av de beräknade kostnaderna för projektering av själva huset. Däremot bör bidrag ej ges till kommunerna för den fysiska planeringen i byggnadslagens mening. Stödet bör ges direkt till byggherrarna och bör ej vara förenat med återbetalningsskyldighet även om projekten kan komma igång tidigare genom en utökning av minimiprogrammet. Utredningen finner ej anledning att gå in på mera detaljerade regler för dessa projekteringsbidrag. Det bör uppdragas åt bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen att i samråd inkomma till Kungl. Maj:t med förslag om bestämmelser i ämnet.

Ansökningar om projekteringsbidrag skall enligt nu gällande bestämmelser ställas till arbetsmarknadsstyrelsen men inges till vederbörande länsarbetsnämnd, som har att granska och komplettera ansökan och med eget yttrande översända den till arbetsmarknadsstyrelsen för avgörande. I styrelsen handlägges ansökningarna inom lokaliseringsbyråns tekniska planläggningssektion. Av sektionens fem tekniker är tre till övervägande del sysselsatta med beredning av ärenden rörande projekteringsbidrag. Sektionen skall i övrigt som tidigare anförts samordna förtidsplaneringen inom byggnads- och anläggningsverksamheten och sammanställa förslag till investeringsreserv samt härvid hålla kontakt med statliga verk och myndigheter. Vidare skall sektionen följa och stödja länsarbetsnämndernas åtgärder i fråga om förberedelserna av investeringsreserven. Enligt utredningens bedömande synes det önskvärt att ytterligare tid och uppmärksamhet ägnas åt dessa sistnämnda uppgifter. Detta skulle bli möjligt om besluten i ärenden rörande projekteringsbidrag överflyttades till länsarbetsnämnderna. Även andra skäl talar för en sådan decentralisering. Framförallt skulle handläggningen kunna göras mindre tidskrävande och bidragen skulle mera direkt kunna sättas in i länsarbetsnämndernas strävan att få till stånd en förtidsplanering inom den kommunala sektorn. *Under hänvisning till vad som här anförts får utredningen föreslå, att ärenden rörande projekteringsbidrag till kommuner för viss förtidsplanering överflyttas från arbetsmarknadsstyrelsen till länsarbetsnämnderna.*

Sysselsättningsplaneringens uppgifter

Åtskilliga av de störningar, som uppstår i sysselsättningen på byggnadsarbetsmarknaden, beror på att förseningar i planeringen blir så sent kända att alternativa objekt inte hinner aktualiseras. En mera systematisk uppföljning av planeringsprocessen skulle ge det fastare grepp om planeringsläget, som erfordras som underlag för olika slag av marknadsbalanserade åtgärder. Uppföljningen av planeringen måste avse en relativt lång tidsperiod och på vissa punkter gå ganska långt i detalj. Ett tillräckligt långt planeringsperspektiv är nödvändigt för flertalet arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t. ex. utbildning av arbetskraft, anskaffande av bostäder för överflyttad arbetskraft eller för utflyttning av arbetskraft, när den lokala tillgången på arbete beräknas bli otillräcklig. För denna del av uppföljningen är ett nära samarbete med de statliga och kommunala myndigheter, som är ansvariga för den fysiska och ekonomiska planeringen, nödvändig. Vad gäller kravet på detaljkännedom visar erfarenheten att det är föga meningsfullt

att samla in allmänt hållna uppgifter. Uppgifterna måste på centrala avsnitt vara så utförliga och preciserade, att de medger en riktig bedömning av påbörjandetider och det kommande behovet av arbetskraft. Med hänsyn till den tid det vanligen tar att förbereda ett »normalprojekt» bör det också finnas faktiska möjligheter att i god tid före ett bygges påbörjande få fram erforderliga data för sysselsättningsplaneringen.

Det finns dessbättre nu också ansatser till ett längre planeringsperspektiv på flera områden. Inom vägväsendet arbetar man redan nu med en konkret planläggning för de närmaste fem årens byggande. I fråga om bostadsbyggandet har en rullande femårsplanering påbörjats. Även inom övriga delar av den privata sektorn bör en sådan tidig information kunna erhållas. Man bör också kunna utgå från att såväl byggherrar som entreprenörer kommer att medverka till en sådan information, eftersom det torde ligga i deras intresse att det kommer till stånd en effektiv sysselsättningsplanering, som kan medverka till balans på byggnadsarbetsmarknaden.

Det ligger emellertid i sakens natur att man inte i ett sammanhang kan få alla erforderliga data om projekt under planering. Förberedelsearbetet är till sin karaktär sådant, att man måste räkna med att uppgifterna om planeringen får samlas in i småposter. Eftersom man måste vara ute i god tid blir de första uppgifterna som regel summariska. De får tjäna som uppslagsända till fortsatt inhämtande av fakta om planeringsläget och informationen får därefter byggas upp steg för steg. En tidig kontakt med planeringen innebär också att arbetsmarknadssynpunkterna kan föras in redan under projekteringen. Det måste nämligen enligt utredningens mening vara avgjort lättare att få dessa synpunkter beaktade, om byggherrarna och de som i övrigt är engagerade i planeringsprocessen tidigt får information om arbetsmarknadsläget och uppgift om lämpligaste igångsättningstid. Den tidiga kontakten är slutligen av värde för själva projekteringen såtillvida, att val av material och konstruktioner kan vara beroende av tillgången på arbetskraft. Omdispositioner härvidlag kan inte göras utan lång tidsutdräkt och extra kostnader sedan alla förberedelser väl är avslutade.

Från 1 juli 1963 gäller som förut sagts en kungörelse rörande viss uppgiftsskyldighet beträffande byggnadsarbete. Med stöd av bestämmelserna i denna kungörelse skall länsarbetsnämnderna hos byggherrar och entreprenörer kunna inhämta sådana uppgifter om planerade och pågående företag som är nödvändiga för arbetsmarknadsmyndigheternas planering av sysselsättningen inom byggnadsbranschen. Metoder för insamling och bearbetning av uppgifter till grund för sysselsättningsplaneringen har utarbetats av arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med parterna på byggnadsarbetsmarknaden och under medverkan av experter på byggnadsplanering och företagsorganisation. Utredningen finner inte anledning att närmare gå in på de detaljföreskrifter, som kan behöva utfärdas i ärendet, men vill allmänt understryka vikten av att det sker en rationell samordning mellan olika statliga myndigheter i fråga om insamling och bearbetning av data rörande påbörjat och planerat byggande så att i all möjlig utsträckning dubbelarbete undvikes.

Allteftersom det nuvarande förordnandet om igångsättningslagens tillämpning häves upphör möjligheterna att föreskriva igångsättningstider. Det nya systemet bygger på förutsättningen att

en säsongmässigt riktig fördelning av påbörjandet av nya byggnadsprojekt skall ske på frivillig väg och med ledning av rekommendationer från byggarbetsnämnder och länsarbetsnämnder. Vid förberedelserna för avvecklingen av byggnadsregleringen framhölls att det väsentliga i strävandena att nå en bättre säsongutjämning inte är möjligheterna att kunna föreskriva fixerade igångsättningstider. Av vida större betydelse är att planeringen bedrives så, att byggandet kan påbörjas vid tidpunkter som främjar en utjämning av sysselsättningen inom byggnadsindustrin. Utredningen ansluter sig till denna bedömning.

För såväl byggherre som entreprenör synes det alltså vara av betydelse, att projekten kan komma till utförande under en period, då det kommer att finnas tillgång på arbetskraft. Man kan emellertid inte bortse från att branschen är splittrad och att byggherrar i en viss situation kan ha ett mycket starkt intresse av att få ett projekt genomfört under en bestämd tid även om det skulle komma att rubba balansen på arbetsmarknaden eller försvåra strävandena att få till stånd en säsongutjämning. Skall därför systemet med säsongutjämning i frivillig samverkan bli framgångsrikt, kommer det att krävas en betydande grad av självdisciplin hos byggherrar och entreprenörer. Man kan inte förutsätta att alla enskilda intressenter utan vidare skall inse betydelsen av att handla i överensstämmelse med givna rekommendationer. Därför synes det enligt utredningens uppfattning angeläget, att bl. a. de centrala organisationerna inom byggnadsbranschen och organisationer som företräder större byggherrar i ett inledande skede genom information till medlemmarna stödjer länsarbetsnämndernas och byggarbetsnämndernas strävanden att förbättra säsongutjämningen.

Som redan tidigare angivits kan man inte dra någon bestämd gräns mellan de planeringsåtgärder, som erfordras för den löpande byggnads- och anläggningsverksamheten, och den planering, som är inriktad på att få till stånd en reserv av investeringsobjekt. Uppföljningen av byggnadsplaneringen på länsplanet måste därför läggas upp också med sikte på behovet av en investeringsreserv. Det kan i förstone synas som om investeringsreserven under senare år fått en relativt stor omfattning — även ställd i relation till det totala statliga och kommunala byggandet. Reserven har emellertid i hög grad varit en reserv på papperet. Den har utgjort en förteckning över i och för sig angelägna investeringsobjekt, vilka dock ingalunda varit så förberedda, att de kunnat tagas i anspråk vid en hastigt inträffad förändring på arbetsmarknaden. Såsom anförts i avsnittet rörande variationer i de offentliga investeringarna, förelåg väsentliga brister i planeringen — framförallt på husbyggnadssidan — när tecken på en konjunkturförsämring observerades under andra halvåret 1957. På anläggningssidan, och särskilt i fråga om vägarna, var förberedelserna längre komna. Reserven var alltså föga differentierad. Enligt utredningens mening är det önskvärt att få till stånd en breddning av reserven. Husbyggnadssidan är som redan anförts underrepresenterad och genomgående sämre förberedd och här behövs i första hand en förbättring. Utredningen har i annat sammanhang förordat en ökad användning av industribeställningar som alternativ till beredskapsarbeten. En sådan förskjutning är angelägen bl. a. av den anledningen att en koncentration av de konjunkturutjämnande åtgärderna till byggnadssektorn visat sig få ogynnsamma konsekvenser för kost-

nadsutvecklingen och för kvaliteten i byggandet.

Organisatoriska frågor

Som förut sagts ligger ansvaret för den centrala sysselsättningsplaneringen på arbetsmarknadsstyrelsen. Till styrelsen är knuten en särskild delegation för frågor som rör byggnadsarbetsmarknaden. Styrelsen samverkar också med övriga statsmyndigheter i fråga om planeringen för den löpande byggnads- och anläggningsverksamheten samt i fråga om förberedelserna för upprättande av förslag till investeringsreserv. Länsarbetsnämnderna svarar regionalt för sysselsättningsplaneringen och samverkar härvid med de byggarbetsnämnder, som successivt skall organiseras i hela landet. Den ordning, som här skapats för samverkan mellan parterna på byggarbetsmarknaden, kommunerna och arbetsmarknadsmyndigheterna, synes enligt utredningens mening kunna medverka till en effektivisering av sysselsättningsplaneringen. Såväl kommunerna som parterna sitter inne med förstahandskunskap om pågående och planerade byggen och torde härigenom kunna medverka till en ytterligare utjämning av sysselsättningen inom byggnadsindustrin och ge planeringen en lokal anknytning.

Som utredningen i andra sammanhang påpekat finns det på olika håll en benägenhet att låta avgränsningen av arbetsmarknaden knyta an till den administrativa indelningen. Det är självklart att sådana gränsdragningar, som skär genom vad som kan betraktas som naturliga arbetsmarknadsområden, försvårar utjämning och innebär risk för konservering av irrationella sysselsättningsförhållanden. Det gäller inte minst i fråga om byggnadsbranschen, där kraven på arbetskraftens rörlighet är högre än inom flertalet andra områden. Med en stark lokal anknytning av sysselsättningsplaneringen kan enligt utredningens mening följa risk för minskad rörlighet. De lokalt verkande byggarbetsnämndernas ambition kan nämligen bli att till varje pris söka trygga sysselsättningen för arbetskraften inom de egna områdena. Även om länen i många fall är för små områden för att man skall kunna åstadkomma utjämning länsvis ligger det dock stor vikt på att i första hand länsarbetsnämnderna samordnar byggarbetsnämndernas insatser och bevakar möjligheterna till utjämning över större områden. Men det är också nödvändigt, att arbetsmarknadsstyrelsen med uppmärksamhet följer utvecklingen på detta område och sörjer för att det inte uppstår konstlade gränser på arbetsmarknaden så att den lokala tillgången på arbetskraft får bestämma byggandets omfattning.

Byggarbetsnämnderna öppnar emellertid möjligheter att få en anknytning till betydande intressegrupper inom byggnadsindustrin. Med hänsyn till den nyckelroll som byggnadsverksamheten har på arbetsmarknaden synes man enligt utredningens mening böra överväga en ytterligare förstärkning av den branschmässiga förankringen av sysselsättningsplaneringen. I Kungl. Maj:ts instruktion för länsarbetsnämnderna finns inga föreskrifter om vilka organisationer som skall vara företrädda i nämnderna. Länsarbetsnämnd skall enligt instruktionen bestå av ordförande och fem ledamöter. Praxis har blivit att i nämnden ingår en representant för vardera LO, TCO och SAF. I nämnderna finns som regel vidare en representant för jordbrukarna. Den femte ledamoten, som tillika är vice ordförande, är opartisk.

En stor del av de frågor, som länsarbetsnämnderna numera har att ta

befattning med, rör just byggnads- och anläggningsverksamheten. Av vad som tidigare anförts torde framgå att det nya systemet för säsongutjämning kommer att ställa stora krav på insatser från länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna om det hela skall fungera tillfredsställande. Såväl när det gäller säsong- som konjunkturutjämning blir de åtgärder som vidtages direkt ingripande för branschen.

I arbetsmarknadsstyrelsen, som har flera ledamöter än länsarbetsnämnderna, finns representanter för arbetstagare och arbetsgivare inom byggnadsindustrin, endera såsom ledamöter eller såsom ersättare. Detta har enligt uppgift visat sig värdefullt. Enligt utredningens mening skulle det vara en styrka för länsarbetsnämnderna att få en likartad direkt anknytning till arbetstagare- och arbetsgivareorganisationerna inom byggnadsindustrin, vilken mer än någon annan sektor av industrin dagligen sysselsätter länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. En sådan representation kan emellertid för närvarande ej annat än undantagsvis inrymmas i länsarbetsnämnderna. Den förutsätter en sådan ändring av instruktionen att antalet ledamöter utökas från nuvarande fem till sju, varvid de två nya platserna skulle besättas med en arbetstagare- och en arbetsgivarerepresentant från byggnads- och anläggningsbranschen. *Utredningen får under hänvisning till vad som här anförts föreslå, att länsarbetsnämnderna utökas med två ledamöter för att bereda möjlighet för representanter för arbetstagare och arbetsgivare inom byggnadsindustrin att ingå i nämnden.*

Utredningen har som förut sagts den uppfattningen att övergången till frivillig samverkan för att nå säsongutjämning inom byggnadsindustrin kommer att ställa stora krav på insatser från länsarbetsnämndernas sida. Som framgår av den tidigare redogörelsen har arbetsmarknadsstyrelsens krav på personal i väsentlig grad tillgodosetts genom beslut vid 1964 års riksdag och därav föranlett k. br. till styrelsen den 4 juni 1964. Utredningen saknar möjligheter att närmare bedöma det återstående personalbehovet, men vill allmänt understryka, att de väsentliga insatserna för sysselsättningsplaneringen måste göras på tjänstemannaplanet. Med hänsyn till de värden som ligger i en ytterligare utjämning av byggnadsverksamheten över året kan som utredningen ser det förhållandevis stora personalinsatser vara försvarliga.

Ledningen och samordningen av sysselsättningsplaneringen har legat hos arbetsmarknadsstyrelsen alltsedan förstatligandet år 1948. Utredningen finner ingen anledning föreslå någon ändring häri. Inom styrelsen handlägges nu dessa ärenden inom olika byråer, nämligen lokaliseringsbyrån (tekniska planläggningssektionen), arbetsförmedlingsbyrån (förmedlingssektionen), tekniska byrån (allmänna sektionen) och dessutom av en till styrelsens kansli knuten expert i skogsfrågor. Tekniska planläggningssektionen uppgör förslag till investeringsreserv och samordnar planläggningen av arbeten avsedda att utnyttjas för motverkande av arbetslöshet. Häri ingår bl. a. att stödja och samordna länsarbetsnämndernas verksamhet i fråga om den kommunala planeringen och att bereda ärenden, som avser bidrag till kommunernas projektering. Sektionen håller vidare kontakt med statsmyndigheterna rörande i första hand planeringen för investeringsreserven. Förmedlingssektionen inom arbetsförmedlingsbyrån följer sysselsättningens utveckling inom byggnads- och anläggningsområdet, verkställer utredningar och vidtar åtgärder i syfte att främja säsongutjämning och har härvid tillsyn över länsarbetsnämndernas

handläggning av frågor om igångsättningstillstånd. Allmänna sektionen inom tekniska byrån kommer in på planeringsfrågor i samband med förberedelser för igångsättning av beredskapsarbeten. Det är alltså här fråga om den planering, som ligger omedelbart före arbetenas igångsättande. Styrelsens expert i skogsfrågor slutligen ansvarar för planeringsbevakningen av de arbeten inom skogsbruket, vilka bedöms kunna utgöra ett lämpligt sysselsättningsobjekt vid arbetslöshet.

Enligt utredningens bedömande har emellertid sysselsättningsplaneringen inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet. Erfarenheten har vid upprepade tillfällen visat, att möjligheterna att åstadkomma säsongutjämning och att upprätthålla de totala investeringarna under en konjunkturnedgång ytterst är beroende på om lämpliga objekt finns förberedda. En effektivisering av ledning och samordning av sysselsättningsplaneringen är därför påkallad. En första åtgärd med syfte att få ut en ökad effekt av nu tillgängliga resurser synes böra bli att samla den på flera byråer splittrade verksamheten till en enda arbetsenhet. Utredningen har i annat avsnitt av detta betänkande föreslagit, att arbetsmarknadsstyrelsens byggande i egen regi och upphandling av beredskapsarbeten successivt skall upphöra. Ett genomförande av detta förslag skulle innebära en väsentlig minskning av tekniska byråns arbetsuppgifter. *Med hänsyn till planeringsfrågornas nära anknytning till tekniska byråns kvarstående uppgifter och till önskvärdheten av att få till stånd en lämplig arbetsfördelning mellan de olika byråerna, vill utredningen föreslå, att sysselsättningsplaneringen sammanföres till en särskild sektion inom tekniska byrån.* Stommen i denna nya arbetsenhet skulle utgöras av den nuvarande tekniska planläggningssektionen inom lokaliseringsbyrån. Till den nya sektionen skulle vidare föras de uppgifter som ankommer på styrelsen i fråga om förberedelser för investeringsfondernas ianspråktagande, de planeringsuppgifter i fråga om byggnads- och anläggningsverksamheten, som nu ligger på förmedlingsbyrån, samt slutligen bevakningen av att det planeras en arbetsreserv inom skogsbruket.

Utredningen har tidigare framhållit önskvärdheten av en bättre uppföljning av byggnadsplaneringen inom den statliga sektorn. Skall man på detta område kunna upprätthålla en hög beredskap krävs det en fortlöpande överblick över planeringen. Man kan inte som nu nöja sig med sporadiska inventeringar, t. ex. i samband med upprättande av förslag till investeringsreserv eller då åtgärder snabbt behöver vidtagas för att öka eller dämpa aktiviteten inom den offentliga sektorn. Först genom en kontinuerlig bevakning kan man konstatera var bristerna i planeringen finns, så att man i tid kan inrikta ansträngningarna på att få dem undanröjda eller att finna alternativa lösningar av sysselsättningsproblemen. Styrelsens insatser i övrigt måste i högre grad än hittills inriktas på att följa utvecklingen inom byggnadsverksamheten i dess helhet i olika delar av landet, stödja länsarbetsnämnderna i deras arbete och ta de centrala initiativ som erfordras för att nå en ytterligare utjämning av sysselsättningen inom byggnads- och anläggningsverksamheten utan de ogynnsamma konsekvenser som följer med improviserade åtgärder. Riksdagen har som förut sagts beslutat om en mindre personalförstärkning även för handläggningen i arbetsmarknadsstyrelsen av planeringsfrågorna inom byggnadsverksamheten. Genom den samordning av planeringsuppgifterna som utredningen förordat bör en ytterligare effektivisering kunna ske.

KAPITEL 19

Varsel vid driftsnedläggelser och driftsinskränkningar

Nuvarande förhållanden

År 1944 träffades en överenskommelse om att vissa förhandsinformationer om driftsinskränkningar skulle lämnas till arbetsmarknadsmyndigheterna genom att industriföretag i samband med månatliga uppgifter om sysselsättningen också skulle underrätta om väntade förändringar i sysselsättningen.

För att få till stånd en mer tillförlitlig rapportering om planerade driftsnedläggelser och driftsinskränkningar träffades år 1952 mellan arbetsmarknadsstyrelsen å ena sidan och Sveriges Industriförbund, Svenska Arbetsgivareföreningen samt Industrins Produktionsråd[1] å andra sidan den överenskommelse, som ännu gäller om dylika informationer. Överenskommelsen syftade till att förbättra möjligheterna att snabbt och smidigt bereda ny sysselsättning åt friställd arbetskraft. Senare under året träffades liknande överenskommelser mellan arbetsmarknadsstyrelsen och Handelns Arbetsgivareorganisation och Kooperationens Förhandlingsorganisation. Företag stående utanför dessa organisationer samt statliga och kommunala organ informerades genom arbetsmarknadsstyrelsen om överenskommelsernas innehåll.

Överenskommelserna innebär, att företagsledningarna genom direkta hänvändelser till länsarbetsdirektören eller byrådirektören vid berörda länsarbetsnämnder skall lämna informationer om permitteringar och avskedanden, som är att vänta. Uppgifterna bör avse beräknad tidpunkt för driftsnedläggelsen eller driftsinskränkningen, det antal anställda som beröres av åtgärden, inskränkningens beräknade varaktighet samt orsaken till driftsförändringen.

Vid definitiv nedläggelse eller driftsstopp överstigande fjorton dagar skall underrättelse lämnas senast två månader före nedläggelsen eller driftsstoppet. Vid annan driftsinskränkning av mera väsentlig betydelse skall underrättelse lämnas senast två månader innan åtgärden vidtages eller i undantagsfall — då inskränkningen inte kunnat förutses — i så god tid som möjligt. Vidare innebär överenskommelserna, att meddelande i god tid skall lämnas vid korttidspermittering (permittering ej överstigande fjorton dagar), fortlöpande arbetstidsförkortning samt permittering eller avskedande av säsongarbetare. Uppgifter behöver ej lämnas för säsonganställd personal inom handeln, när anställningens varaktighet varit tidsbestämd från början.

Vid driftsnedläggelse och driftsstopp behöver meddelande ej lämnas då mindre än tio arbetstagare beröres av åtgärden. Huruvida driftsinskränkning

[1] Industrins Produktionsråd var ett av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund gemensamt tillsatt organ med uppgift bl a att vara kontaktorgan mellan industrin och de statliga arbetsmarknadsorganen. Fr o m januari 1963 har rådets uppgifter i här berörda avseende övertagits av ett nytt organ med enbart arbetsgivareföreningen som huvudman, benämnt Industrins byrå för sysselsättningsfrågor.

av mera väsentlig betydelse föreligger, skall bedömas inte enbart utifrån företagets egna synpunkter utan också i förhållande till ortens storlek, näringslivets struktur och möjligheterna att omplacera den berörda arbetskraften. Företagen kan begära att anmälningar om driftsinskränkningar av mera väsentlig betydelse skall behandlas som konfidentiella.

Det kan innebära ett visst problem för företagen att samordna varselreglerna med avtal mellan arbetsmarknadens parter. Detta gäller då ett företag icke önskar ge offentlighet åt en planerad åtgärd. Enligt avtalet om företagsnämnder skall, då fråga uppkommer om nedläggande, inställelse eller väsentlig inskränkning av företagets drift, samråd ske inom företagsnämnden i så god tid som möjligt. Om sådana åtgärder anmäles till offentlig myndighet, skall anmälan också delgivas nämnden och denna fortlöpande hållas underrättad om ärendets utveckling.

De rapporter, som enligt överenskommelserna lämnas till arbetsmarknadsmyndigheterna, har huvudsakligen kommit från industriföretag. Allmänt kan framhållas, att nedläggelser numera oftast föregås av förhandsmeddelande till arbetsmarknadsmyndigheterna. I vissa fall sker varslen härom i mycket god tid. Avskedanden och permitteringar av annan orsak än nedläggelse liksom förkortning i arbetsveckan sker däremot i förhållandevis stor omfattning med kortare varseltid än två månader.

Nedläggelser av handelsföretag med så många anställda, att varselskyldighet föreligger, förekommer inte ofta. Större permitteringar av annan personal än säsonganställda är också mera sällsynt än inom industrin.

Omfattningen av lämnade varsel framgår av nedanstående tablå.

Inkomna varselrapporter eller underhandsinformationer har i allmänhet kunnat läggas till grund för omedelbara åtgärder från arbetsmarknadsverkets sida. Vid större personalreduktioner eller totala driftsnedläggelser har som regel upprättats samarbetskommittéer, i vilka representanter ingått för berörda företag och fackorganisationer samt kommun och länsarbetsnämnd.

För att få till stånd en närmare samarbete mellan arbetsförmedlingarna och skogsbrukets arbetsgivare i frågor rörande personalinskränkningar inom skogsbruket fördes under sommaren 1963 överläggningar mellan arbetsmarknadsstyrelsen å ena sidan, och domänstyrelsen, Föreningen Skogsbrukets Arbetsgivare och Svenska Lantarbetsgivareföreningen å andra sidan. Domänstyrelsen och arbetsgivareorganisationerna förklarade sig därvid vilja verka för ett anmälningsförfarande enligt följande.

Anmälan om personalinskränkningar bör i första hand ske då fråga är om uppsägningar som berör fem eller flera inom en och samma ort helårssysselsatta arbetstagare. Dock kan det vara av stort värde för arbetsförmedlingsverksamheten att besked lämnas även om så-

År	Antal underättelser	Berörda arbetstagare		Totalt
		Permittering o. uppsägning	Förkortad arbetsvecka	
1959	270	8 900	3 700	12 600
1960	150	6 700	950	7 650
1961	210	8 300	1 100	9 400
1962	225	10 000	500	10 500
1963	200	8 000	400	8 400

dan personalinskränkning, som berör ett färre antal arbetstagare än fem. Sådan anmälan bör ske i så god tid som möjligt före friställningen och helst två månader dessförinnan direkt till länsarbetsdirektören eller dennes ställföreträdare. Om det är angeläget, att uppgifterna behandlas konfidentiellt, skall besked lämnas härom.

De berörda parterna förklarade vidare, att vederbörande länsarbetsdirektör eller dennes ställföreträdare även bör hållas underrättad om planerade åtgärder, vilka kan beräknas komma att medföra personalinskränkningar, och detta oavsett om åtgärderna avser regelbundet säsonganställd eller annan arbetskraft. I överenskommelsen säges, att det är angeläget att dylik underrättelse lämnas i ett så tidigt skede som möjligt. Sådan underrättelse bör innehålla fullständiga upgifter om den arbetskraft, som beräknas ej längre kunna beredas sysselsättning, särskilt vad gäller regelbundet säsonganställda.

För skogsbruket har underrättelser ännu inte kommit i någon större omfattning.

Överväganden och förslag

Tidiga informationer om väntade förändringar i sysselsättningen är som utredningen tidigare framhållit en grundläggande förutsättning för en framgångsrik arbetsmarknadspolitik. I dessa informationer utgör företagens varsel om personalinskränkningar ett viktigt led. Detta har bekräftats vid många tillfällen under senare år, då företag tvingats minska sin arbetsstyrka eller helt upphöra med sin verksamhet. Tack vare tidiga varsel om förändringar har omställningen av den övertaliga arbetskraften till nya arbetsuppgifter kunnat förberedas eller genomföras redan innan permittering eller avskedande gått i verkställighet. Systemet med varsel har också haft en stor psykologisk betydelse genom att de anställda fått möjligheter att förbereda sig för omställningen.

Det nu gällande, på frivillig överenskommelse byggda systemet med varsel vid permitteringar och avskedanden har enligt utredningens mening i stort sett fungerat tillfredsställande. Endast undantagsvis har det inträffat, att företag uraktlåtit att lämna varsel eller lämnat varsel vid senare tidpunkt än den som stipulerats i överenskommelserna. I sådana sammanhang har f. ö. rättelse oftast kunnat erhållas genom ingripande från produktionsrådet respektive Industrins byrå för sysselsättningsfrågor. Oftare har emellertid längre varseltid iakttagits än den överenskomna. Med hänsyn till vad som här anförts finner utredningen ingen anledning föreslå ändring i principen med frivillig överenskommelse om varsel. Utredningen skall emellertid i det följande peka på ett par områden, där en översyn av de nuvarande överenskommelserna synes påkallad. Det gäller sektorer av arbetsmarknaden, som inte täcks av de nuvarande överenskommelserna, och frågan om varsel vid nyanställning av arbetskraft.

Sedan de nuvarande överenskommelserna om varsel träffades 1954 har arbetsmarknadspolitiken i olika avseenden förändrats och effektiviserats. Det gäller inte minst i fråga om de fortlöpande kontakterna mellan arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder å ena sidan och företagen å den andra. I samband med att länsarbetsnämnderna numera fyra gånger om året upprättar prognoser över den väntade utvecklingen under de närmaste 12 månaderna, lämnar företagen vanligen fylliga upgifter om sitt personalbehov under i första hand det närmaste halvåret. Lika

viktigt för utbyte av informationer är naturligtvis den fortlöpande kontakt som arbetsmarknadsorganen numera har med företagen. Detta har lett till att arbetsmarknadsmyndigheterna fått en bättre allmän överblick av läget och konkreta upplysningar om väntade förändringar i företagens personalbehov.

Inte sällan orienteras myndigheterna halvårs- eller årsvis i förväg i sådana fall. Detta har, som redan anförts, varit av stor betydelse för strävandena att åstadkomma en lugn och så litet påfrestande omställning som möjligt för den berörda arbetskraften. Det krävs nämligen ett visst rådrum både för den berörda personalen och för arbetsmarknadsmyndigheterna för att man skall kunna undvika kostsamma och påfrestande improvisationer och i stället ge möjligheter till ett väl övervägt arbetsval för den arbetskraft, som tvingas ställa om. Den i tidigare avsnitt beskrivna utvecklingen mot snabbare och mera genomgripande förändringar i produktionen kommer — även vid en ytterligare effektivisering av arbetsmarknadspolitiken — att ännu mer framhäva detta behov av rådrum. Hittills vunna erfarenheter synes peka på att företagen i allmänhet är angelägna att varsla om inskränkningar av mera nämnvärd omfattning med iakttagande av längre tidsfrist än den som stipulerats i överenskommelserna. Det bör kunna förväntas, att denna tendens att — där så är möjligt — iakttaga längre varseltider skall ytterligare utvecklas.

Av den inledande redogörelsen framgår att det nuvarande varselsystemet inte omfattar hela arbetsmarknaden. Bl. a. ligger betydande delar av den offentliga sektorn utanför överenskommelsen. För statliga myndigheter föreligger emellertid skyldighet att till arbetsmarknadsmyndigheterna anmäla uppsägning av civil personal. Bestämmelser härom återfinnes i Kungl. Maj:ts cirkulär till statsmyndigheterna den 26 maj 1954 (SFS 1954: 344). Statliga bolag beröres emellertid inte av detta cirkulär. Däremot tillhör flertalet större statliga bolag organisationer, som träffat överenskommelse med arbetsmarknadsstyrelsen om varsel. Den kommunala sektorn ligger helt utanför varselsystemet och någon överenskommelse om varsel har ej träffats vare sig med kommunala myndigheter eller bolag. Enligt vad utredningen inhämtat har samarbetet mellan kommuner och arbetsmarknadsmyndigheter medverkat till att omställningarna inom sektorn gått smidigt. Vidare må här noteras, att ett antal enskilda företag inom industri och handel ej tillhör de organisationer, med vilka överenskommelse om varsel har träffats. Utredningen har sig bekant att arbetsmarknadsstyrelsen i olika sammanhang till dessa arbetsgivare framhållit angelägenheten av att även de lämnar förhandsinformationer om väntade inskränkningar till arbetsmarknadsorganen.

Till de mera betydelsefulla sektorerna utanför varselöverenskommelsen hör byggnadsindustrin. Anledningarna till att detta väsentliga avsnitt av arbetsmarknaden ej innefattats i den nu gällande varselöverenskommelsen torde vara flera. Viktigast synes vara avtalens regler för ackordsperiodernas längd. Det kan annars tyckas, att man inom denna del av arbetsmarknaden, som skiljer sig från andra delar bl. a. däri, att anställningstiderna genomsnittligt sett är förhållandevis korta, skulle vara betjänt av en mera bunden form för varsel om permitteringar och avskedanden. Mot detta kan anföras dels de praktiska svårigheterna, dels att arbetsmarknadsmyndigheterna på andra vägar, såsom beskrivits i kapitel 18, beräknas få möjligheter att bättre följa

utvecklingen på byggnadsarbetsmarknaden, varigenom viss kunskap också kan erhållas om personalinskränkningar.

Från de synpunkter utredningen har att beakta skulle en utvidgning av varselsystemet, så att i princip hela arbetsmarknaden täcktes, vara av utomordentligt stort värde. Arbetsmarknadsstyrelsen synes därför böra upptaga förhandlingar med berörda myndigheter och organisationer om en utsträckning av varselplikten.

Vid en genomgång av de överenskommelser om varsel, som sålunda enligt utredningens mening bör ske, synes uppmärksamhet också böra ägnas frågan om varsel vid planerad nyanställning av arbetskraft. Genom de kontinuerligt återkommande kontakter, som arbetsmarknadsorganen har med företagen bl. a. vid insamlingen av data för de nyssnämnda prognoserna, genom arbetsförmedlingens dagliga verksamhet och genom uppföljningen av företagens byggnadsplaner, får man redan nu i många fall tidig och värdefull information om kommande behov av arbetskraft. Det ligger naturligtvis också i företagens eget intresse att hålla arbetsmarknadsorganen underättade om kommande arbetskraftsbehov, eftersom rekryteringen av arbetskraft ofta får ske från andra orter än den där företaget är beläget, varvid man i högre grad än eljest blir beroende av arbetsförmedlingens medverkan vid rekryteringen. Trots att förhandsinformation alltså kan erhållas genom dessa olika kanaler, visar det sig inte sällan, att arbetskraftsfrågorna inte ägnas tillräcklig uppmärksamhet vid planering av nyetableringar och utvidgningar inom näringslivet och inom olika samhällsfunktioner. Det gäller kanske särskilt i sådana fall, då erforderlig arbetskraft ej kan beräknas erhållas från den lokala arbetsmarknaden.

En rekrytering av arbetskraft från andra orter förutsätter att bostadsfrågan kan lösas för utifrån kommande sökande, vilket, såsom förut påpekats, kan vara utomordentligt svårt och ta lång tid. Vanligen förutsätter det insatser från kommunernas sida, men även om man söker sig fram med provisoriska lösningar för vilka företagen själva svarar, tar dessa förberedelser förhållandevis lång tid. I de bestämmelser om rullande 5-årsplaner för bostadsbyggandet, som bostadsstyrelsen utfärdat, framhålles vikten av att planerna göres upp i nära samverkan med näringslivet och med arbetsmarknadsorganen i syfte att få ett grepp om sysselsättningens utveckling och därav föranlett bostadsbyggnadsbehov.

En tidig information om kommande arbetskraftsbehov är emellertid önskvärd även med hänsyn till arbetsförmedlingens medverkan i rekryteringen i form av upplysning till arbetssökande på andra orter, aktivering av lokala arbetskraftsresurser, överväganden om yrkesutbildning etc.

Mot bakgrunden av vad som här anförts noterar utredningen med tillfredsställelse att frågan om varsel om planerad utökning av arbetsstyrkan under den allra senaste tiden tagits upp till överläggning mellan berörda parter.

KAPITEL 20

Arbetsmarknadsorganens rörelsefrihet

Arbetsmarknadspolitikens *utformning* regleras i författningar eller i kungl. brev. Exempel på aktiviteter som regleras i författningar utgör arbetsförmedling, omskolning och beredskapsarbeten, medan ekonomiska bidrag till flyttning, projekteringsbidrag och rekrytering av utländsk arbetskraft kan tjäna som exempel på aktiviteter reglerade i kungl. brev. Reglerna har tillkommit vid olika tidpunkter och de har ändrats och kompletterats vid flera tillfällen.

De nu gällande bestämmelserna för arbetsmarknadspolitikens olika grenar innehåller ej några närmare anvisningar om i vilken ordning de olika åtgärderna skall sättas in. I statsverkspropositioner och utskottsutlåtanden över arbetsmarknadsanslagen brukar dock uttalanden av mera principiell innebörd om arbetsmarknadspolitikens inriktning göras. I dessa sammanhang meddelas också undantagsvis mera detaljerade riktlinjer för handläggningen av vissa frågor.

Omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bestämmes av de anslag, som riksdagen för ett budgetår i sänder anvisar. Det rör sig här huvudsakligen om medel som disponeras av arbetsmarknadsstyrelsen, men det kan också vara fråga om anslag, som andra myndigheter äger disponera efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen. Exempel härpå utgör de extra industribeställningar, som statsmyndigheterna kan få medgivande att göra under en konjunkturnedgång, och extra anslag till vägbyggnader i områden med arbetslöshet.

Anslagen är vanligen bundna vid bestämt angivna, avgränsade ändamål, men kan i vissa fall få användas för alternativa åtgärder. Detta gäller t. ex. för det stora anslaget för Allmänna beredskapsarbeten m. m., från vilket — utan maximering — medel får disponeras förutom till beredskapsarbeten även för ekonomiska bidrag till flyttande arbetskraft. Möjligheterna till alternativ användning av anvisade medel får ses som ett uttryck för att balansproblemen på arbetsmarknaden ofta kan angripas på olika vägar.

Erfarenheten tycks visa, att det ej är möjligt att för ett år framöver eller för längre tid ange medelsbehovet för de olika arbetsmarknadspolitiska aktiviteterna. Svårigheterna att kunna göra sådana bedömningar hänger självfallet samman med att man — trots en successivt förbättrad prognosmetodik — varken allmänt eller i fråga om delmarknader tillräckligt exakt kan förutse utvecklingen och behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta har föranlett anslagstekniska arrangemang, som medger en viss beredskap mot oförutsedda händelser. Sålunda har en del av de anslag arbetsmarknadsverket disponerar förslagskaraktär. Detta är fallet med anslagen till tillfällig personal inom arbetsförmedlingen, till omskolning m. m. Nödvändigheten av att

snabbt kunna öka de arbetsmarknadspolitiska insatserna har också kommit till uttryck i beredskapsstaten och den därtill fogade finansfullmakten. Finansfullmakten användes senast år 1958 med anledning av en framställning från arbetsmarknadsstyrelsen om bemyndigande att få utlägga vissa beställningar på Karlskrona örlogsvarv, oaktat medel för täckning av nämnda utgifter inte fanns tillgängliga för budgetåret 1957/58. Utöver nämnda former för anpassning av anslaget finns också möjlighet att på tilläggsstat II begära medel för täckande av tidigare inte förutsedda utgifter. Så har skett vid flera tillfällen under senare år främst i fråga om anslaget till beredskapsarbeten m. m.

Det ligger i sakens natur att arbetsmarknadspolitiken måste vara flexibel även i fråga om sitt innehåll. Lika litet som man ett år eller två i förväg kan bedöma omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som behöver vidtagas, lika litet kan man bestämma avvägningen mellan olika aktiviteter så långt i förväg. I den utsträckning så är möjligt bör självfallet de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna vara förtidsplanerade. Endast därigenom kan de ge full effekt. Uppgiftens karaktär medför emellertid att förberedelserna i betydande utsträckning måste inriktas på att skapa en beredskap, som gör det möjligt att snabbt finna lösningar av oförutsedda sysselsättningsproblem. Man kan alltså bara i grova drag på förhand beräkna, vilka typer av åtgärder som måste tillgripas. I sista hand blir valet av åtgärder beroende av den bedömning och de avvägningar, som fortlöpande måste göras.

Såsom utredningen tidigare i skilda sammanhang påpekat, måste tidsfaktorn tillmätas en utomordentligt stor vikt i alla arbetsmarknadspolitiska åtgöranden. Det är nödvändigt att kunna handla snabbt, både när det gäller att bistå enskilda människor, som råkat ut för sysselsättningssvårigheter, och när det gäller att tillgodose företagens behov av arbetskraft. Kravet på snabbhet i handlandet gör sig gällande i fråga om såväl selektiva som generella åtgärder och under både uppgångs- och nedgångsperioder. Tidsfristen för beslut om åtgärder och deras verkställande rör sig oftare om dagar och veckor än om månader och år. Tidskrävande beslutsvägar utgör därför en allvarlig begränsning av arbetsmarknadspolitikens effektivitet. Med hänsyn till de snabba skiftningarna på arbetsmarknaden är det också önskvärt, att arbetsmarknadsorganen har möjlighet att välja mellan alternativa åtgärder. Politiken kan annars få en inriktning och en därav föranledd verkningsgrad, som inte är önskvärda. Med hänsyn härtill måste arbetsmarknadsorganen, såsom utredningen framhållit i kap. 1, Arbetsmarknadspolitikens uppgifter och metoder, ha en betydande ekonomisk och administrativ rörelsefrihet.

Utifrån här anförda allmänna synpunkter kan följande anföras beträffande några av de viktigare till arbetsmarknadsstyrelsens förfogande stående anslagen.

Genom att flera större eller mindre anslag avseende olika aktiviteter sammanförts till att omfatta grupper av åtgärder, som alternativt kan tillgripas, har arbetsmarknadsstyrelsen på vissa områden under senare år successivt fått en ökad rörelsefrihet. Detta gäller inte minst det stora anslag, som numera betecknas Allmänna beredskapsarbeten m. m. Från och med budgetåret 1964/65 har emellertid detta anslag på nytt uppdelats så att beredskapsarbeten m. m. för handikappade redovisas under särskild anslagstitel, Vissa sysselsättningsskapande åtgärder för handikappade

m. m. Om denna senare verksamhet kan sägas, att den möjligen är mindre konjunkturbetingad än de allmänna beredskapsarbetena och att det följaktligen bör finnas bättre möjligheter att i förväg beräkna medelsbehovet för denna typ av åtgärder än för de allmänna beredskapsarbetena. Från de synpunkter utredningen nyss anfört synes emellertid en återgång till den tidigare ordningen med ett enda anslag för beredskapsarbeten m. m. innebära vissa fördelar i form av ökade möjligheter att utan tidskrävande omgång lägga tonvikten på den ena eller den andra grenen av de sysselsättningsskapande åtgärderna. *Utredningen får därför föreslå att de båda nyssnämnda anslagen sammanslås till ett.*

I kravet på anpassningsbarhet hos arbetsmarknadspolitiken ligger också ett behov av att kunna möta oförutsedda situationer. En snabb och effektiv omställningsberedskap inom en föränderlig arbetsmarknad förutsätter sålunda, att arbetsmarknadsstyrelsen eller Kungl. Maj:t har möjlighet att inom ramen för anvisade anslag pröva nya åtgärder, som bedöms lämpliga, även om de ej hunnit föreläggas riksdagen. Givetvis bör dessa åtgärder ligga i linje med den verksamhet anslagen är avsedd för. En redogörelse för vidtagna åtgärder av detta slag bör, såsom hittills varit fallet, lämnas i statsverkspropositionen.

Svårigheterna att förutse behovet av medel i första hand för anordnande av beredskapsarbeten m. m. belyses av det tidigare nämnda förhållandet att det under senare år återkommande visat sig nödvändigt att äska medel på tilläggsstat för att gälda utgifter för beredskapsarbetena. Det förefaller emellertid som om man i detta speciella fall borde kunna komma närmare det verkliga medelsbehovet i den bedömning, som görs i petitaarbetet. Den mindre anpassning uppåt av anslagets storlek, som i normalfallet eventuellt kan bli erforderlig under budgetårets gång, borde kunna regleras av Kungl. Maj:t genom att anslaget till Allmänna beredskapsarbeten m. m. får förslagskaraktär. Den nu gällande ordningen med betydande anslagsförstärkningar på tilläggsstat innebär som regel, att riksdagens beslut fattats, sedan de äskade medlen de facto redan disponerats. Genom en mera realistisk anslagsberäkning i petitaframställningar och statsverkspropositioner skulle riksdagen f. ö. kunna öva ett större inflytande på denna del av arbetsmarknadspolitiken. Beredskapsstaten och den därtill fogade finansfullmakten skulle enligt detta förslag liksom hittills reserveras för sådana tillfällen, då det på grund av en plötslig och stark konjunkturförsämring uppstår behov av att väsentligt öka statliga och kommunala investeringar, bl. a. i form av beredskapsarbeten. *Under hänvisning till vad som här anförts får utredningen föreslå att anslaget till Allmänna beredskapsarbeten m. m. får förslagskaraktär.*

Som framgår av det redan sagda har anslaget till Allmänna beredskapsarbeten m. m. i sina huvuddrag en sådan utformning, att det ger Kungl. Maj:t och arbetsmarknadsstyrelsen betydande rörelsefrihet. Det är utredningens mening, att denna rörelsefrihet måste inte bara bibehållas utan också på förordat sätt ökas för att både beredskapsarbetena och de bidrag, som avser att underlätta den geografiska rörligheten, skall kunna förbli smidiga och effektiva instrument i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Från den synpunkten beklagar utredningen den begränsning i styrelsens handlingsfrihet, som företagits fr. o. m. budgetåret 1964/65 i fråga om projekt inom turist- och friluftsområdet och som innebär att varje ärende av detta slag skall underställas

Kungl. Maj:ts prövning. Den erforderliga samordningen inom denna sektor bör enligt utredningens mening i fråga om det stora antalet små och medelstora projekt kunna åstadkommas på verksnivå. F. ö. synes en samordning böra ske med den ärendefördelning mellan arbetsmarknadsstyrelsen och Kungl. Maj:t, som kan komma att fastställas för de lokaliseringspolitiska åtgärderna.

Samtidigt bör framhållas, att — inte minst på grund av medelsbehovets storlek — just beträffande detta anslag kravet på större inflytande från riksdagens sida gör sig starkast gällande. Genom beredskapsarbetena tillföres t. ex. vägbyggandet och skogsvården i vissa delar av landet medel i en omfattning, som ibland kan överstiga de ordinarie av riksdagen anvisade anslagen. Detta synes emellertid utredningen oundvikligt, om man inte vill uppge kravet på en snabbt verkande och ändamålsenligt inriktad arbetsmarknadspolitik. Riksdagen torde dock inte — utom i avseende på beredskapsstaten — på förhand kunna mer än ange de allmänna riktlinjerna för medlens användning. Riksdagens kontroll måste därför ske i efterhand.

Anslaget till Omskolning m. m. tilldrar sig också uppmärksamhet i detta sammanhang. De åtgärder, som vidtages med medel från detta anslag, utgör ett av de viktigaste inslagen i våra dagars arbetsmarknadspolitik. Anslaget är i och för sig strängt ändamålsbundet till utbildningsåtgärder, men inom denna ram är spelrummet stort. Det kan sålunda användas för utbildning i såväl egen som andra verks, kommunal och enskild regi. Genom att betala kursavgifter, som helt eller delvis täcker kurskostnaderna, kan arbetsmarknadsverket t. ex. stimulera enskilda företag att starta utbildningsverksamhet, till vilken arbetsförmedlingen hänvisar elever. Inom begränsade avsnitt kan därvid vissa problem uppstå, eftersom bidrag såväl till den som utbildas som till den som meddelar utbildningen kan komma att utgå efter andra grunder än dem som gäller för den ordinarie utbildningen. Utredningen har i det föregående föreslagit vissa åtgärder för att begränsa dessa problem och finner därför inte anledning att i detta sammanhang diskutera regler, som skulle inskränka arbetsmarknadsmyndigheternas handlingsfrihet inom denna sektor av arbetsmarknadspolitiken.

För personalorganisationen behövs en flexibilitet, som gör det möjligt att anpassa personalens storlek efter förekommande behov. Detta krav har medfört, att avlöningsstaterna för arbetsmarknadsstyrelsen och för arbetsförmedlingarna upptager förslagsvis beräknade poster för tillfällig personal. Dessa anslagsposter har på grund av arbetsmarknadsverkets starka expansion inte i önskvärd utsträckning kunnat utnyttjas för sitt egentliga ändamål. I stället har de till stor del kommit att användas för att tillgodose behov av permanent karaktär. Följden har blivit, att medlen för tillfälliga personalförstärkningar visat sig otillräckliga. Någon ändring i dessa förhållanden kan inte påräknas utan att den ordinarie personalorganisationen kommer i bättre överensstämmelse med de krav, som ställs på arbetsmarknadsverket. Utredningen har för den skull i det föregående föreslagit en »nollställning» av anslagsposten för tillfällig personal.

För närvarande ges ganska detaljerade direktiv för hur personalen skall disponeras för olika ändamål. Detta begränsar arbetsmarknadsverkets möjligheter att disponera personalen på det sätt, som vid varje tillfälle kan anses vara mest angeläget. Personalorganisationen

utgör nyckeln till arbetsförmedlingens inriktning. Det måste exempelvis ligga i riksdagens hand att slutligt avgöra hur mycket staten skall satsa på arbetsvård, yrkesvägledning osv. Den önskvärda flexibiliteten bör såsom utredningar tidigare förordat åstadkommas genom att i verklig mening tillfällig personal anställs på anslaget Allmänna beredskapsarbeten m. m. Anslaget till åtgärder för handikappade ger också arbetsmarknadsverket en betydande rörelsefrihet. En decentralisering från Kungl. Maj:t till arbetsmarknadsverket av besluten rörande bidrag till handikappades bilbyten bör dock ske, vilket utredningen framlagt förslag om i kap. 15.

Kostnaderna för mottagning av flyktingar, som har för avsikt att varaktigt stanna i landet, bestrids från anslaget Omhändertagande av flyktingar. Anslaget har förslagskaraktär. Från anslaget ställs medel till arbetsmarknadsstyrelsens och i vissa fall medicinalstyrelsens förfogande för uttagning och omhändertagande här i landet av flyktingar. Detta synes bl. a. ha medfört, att uttagningarna emellanåt orsakat svårigheter för de internationella flyktingmyndigheterna såtillvida att man ej kunnat samordna uttagningarna med andra länders flyktinguttagningar. Den tidsödande omgången över Kungl. Maj:t synes vidare ha inneburit svårigheter att tidsmässigt synkronisera uttagningen med de säsongvis skiftande placeringsmöjligheterna på den svenska arbetsmarknaden. Utredningen finner därför skäl tala för att arbetsmarknadsstyrelsen får ökad rörelsefrihet i form av generellt medgivande att i samråd med medicinalstyrelsen och statens utlänningskommission och självfallet under hänsynstagande till förhållandena på arbetsmarknaden besluta om överföring av flyktingar inom den ram, som anslaget utgör.

Såsom framgår av den här gjorda genomgången av de olika anslagen, bör enligt utredningens mening inte några större förändringar av anslagen eller av direktiven för deras användning komma i fråga. Detta innebär med andra ord, att arbetsmarknadsstyrelsen bör ha en betydande rörelsefrihet inom anslagens ram. Om riksdagens insyn och inflytande på verksamheten skall ökas, erbjuder sig möjligheten till någon form av kontinuerlig kontroll, t. ex. genom att riksdagens revisorer fortlöpande följer verksamheten.

Förslag till

Kungörelse angående vissa sysselsättningspolitiska åtgärder på arbetsmarknaden (arbetsmarknadskungörelse)

Härigenom förordnas som följer.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Den offentliga arbetsförmedlingen

1 kap.

1 §

Den offentliga arbetsförmedlingsverksamheten skall avse förmedling av alla slag av arbete och gälla alla grupper av arbetssökande.

Vid förmedling av arbete skall tillses, att arbetsgivaren erhåller bästa möjliga arbetskraft och den arbetssökande det arbete, för vilket han bäst lämpar sig.

Verksamheten skall syfta till utjämning geografiskt och yrkesmässigt mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft.

2 §

I förmedlingsverksamheten skola ingå yrkesvägledning och arbetsvård.

På förmedlingsorganen ankommer att insamla uppgifter rörande sysselsättningsläget och väntade förändringar på arbetsmarknaden.

3 §

Förmedling av arbete skall ske kostnadsfritt.

Har efter anmodan särskild åtgärd för förmedling vidtagits genom annonsering eller annorledes, må dock kostnaden härför uttagas av den som begärt åtgärdens vidtagande.

4 §

Arbetsförmedlingsverksamheten skall fortgå oberoende av konflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare; dock skall, där så kan ske, arbetssökande upplysas om att arbetskonflikt råder på arbetsplats, där arbete anvisas.

5 §

Har arbetssökande, som åtnjuter eller påkallar ersättning från erkänd arbetslöshetskassa eller arbetslöshetshjälp i form av beredskapsarbete eller kontantunderstöd, avvisat erbjudet lämpligt arbete eller utan att uttryckligen hava avvisat sådant arbete likväl genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat, att anställning ej kommit till stånd, skall meddelande härom ske till vederbörande arbetslöshetskassa eller kommunala myndighet samt till arbetsmarknadsstyrelsen och vederbörande länsarbetsnämnd.

6 §

Den i arbetsförmedlingen ingående yrkesvägledande verksamheten skall ha såsom uppgift att stå allmänheten till tjänst med råd och upplysningar i yrkesvals- och utbildningsfrågor samt på annat sätt främja den enskildes yrkesutbildning och yrkesanpassning.

Yrkesvägledning må meddelas såväl i samband med arbetsanvisning som utan dylikt samband och skall i förekommande fall organiseras i samarbete med och som ett led i den utbildande, uppfostrande eller socialvårdande verksamhet, som bedrives av skolor och andra samhällsinstitutioner samt av enskilda organisationer.

7 §

Den arbetsvårdande verksamheten inom arbetsförmedlingen skall ha till uppgift att bereda partiellt arbetsföra arbete.

2 kap.

Resebidrag i samband med förmedling av arbete

1 §

Arbetssökande må i enlighet med de närmare föreskrifter som arbetsmarknadsstyrelsen utfärdar erhålla ersättning för utgifter i samband med besök hos arbetsförmedlingen för resa från hemorten till den ort där arbetsförmedlingen är belägen och åter. Villkor för erhållande av sådan ersättning är att arbetsförmedlingen bedömer behov av besök föreligga och att den arbetssökande eljest skulle bliva allt för betungad av resekostnaden.

Under resa som nu sagts må traktamente utgå.

2 §

Ersättning för utgifter för resa utgår med belopp, som motsvarar kostnaden vid utnyttjande av billigaste färdsätt.

Vid färd i eget fordon må utges ersättning motsvarande kostnaden för en person vid utnyttjande av billigaste färdsätt jämte för varje ersättningsberättigad medresande ett tillägg av fem öre per kilometer färdväg.

3 §

Under resa utgår traktamente enligt allmänna resereglementets lägsta traktamentsklass.

ANDRA AVDELNINGEN

Ekonomiska bidrag till flyttande arbetskraft (flyttningsbidrag)

3 kap.

Bidragsverksamhetens former

1 §

Flyttningsbidrag utges i form av
respenning,
familjebidrag,
starthjälp och
utrustningsbidrag.

Allmänna förutsättningar för rätt till flyttningsbidrag

2 §

Flyttningsbidrag må, under förutsättning att arbetstagarens flyttning från hemorten bedömes vara nödvändig från arbetsmarknadssynpunkt, utgå till arbetstagare som

a) är arbetslös eller av arbetsförmedlingen på grund av varsel om permittering eller uppsägning eller annan omständighet bedömes komma att inom den närmaste tiden bliva arbetslös;

b) enligt arbetsförmedlingens bedömning icke kommer att kunna erhålla arbete på eller i närheten av hemorten; samt

c) skall tillträda anställning i öppna marknaden på annan ort.

Inom områden med exceptionellt hög och långvarig arbetslöshet må efter för-

ordnande av arbetsmarknadsstyrelsen arbetstagare, som är verksamma inom yrke med allmänt otillräcklig sysselsättning, åtnjuta flyttningsbidrag utan hinder av att de i första stycket a) och b) angivna förutsättningarna ej äro för handen.

3 §

Bedömer arbetsförmedlingen i den ort, där anställningen skall tillträdas, arbetsmarknadssituationen där vara sådan, att behov av arbetskraft för anställningen från annan ort ej föreligger, må flyttningsbidrag icke utgå.

4 §

Flyttningsbidrag må icke utgivas vid förflyttning till annan arbetsplats inom samma företag.

4 kap.

Respenning

1 §

I samband med tillträde av anställning å annan ort än hemorten må arbetstagare under de allmänna förutsättningar, som anges i 3 kap., samt i enlighet med vad nedan sägs erhålla ersättning i form av respenning för utgifter för resa till anställningsorten, för återresa i vissa fall till hemorten samt för flyttningskostnad.

Under resa som nu sagts må traktamente utgå.

Om bidrag i form av respenning till kostnaden för dagliga resor mellan hemorten och anställningsorten stadgas i 5 §.

2 §

Ersättning för utgifter för resa till anställningsorten omfattar arbetstagares och i förekommande fall hans familjs utgifter för resa från hemorten till anställningsorten.

3 §

Ersättning för utgifter för återresa till hemorten må utgå

då anställningen varit att anse såsom ett kompletteringsarbete vid säsongarbetslöshet i ordinarie yrke eller eljest varit tillfällig i avvaktan på återgång till ordinarie arbete i hemorten; eller

då anställningen utan arbetstagarens förvållande upphört efter så kort tid, att arbetstagaren svårligen själv kan bekosta återresan, samt arbetstagaren ej kan omplaceras i annat arbete på anställningsorten.

4 §

Företager arbetstagare resa till annan ort, där anställning anvisas, för att besöka arbetsgivare eller eljest för att taga del av förhållandena på arbetsplatsen eller orten i övrigt må, under förutsättning att arbetsförmedlingen bedömer resan vara erforderlig för att anställning skall komma till stånd, ersättning utgå för utgifter såväl för denna resa som för återresan. Då särskilda skäl äro därtill, må ersättning som nu sagts avse även makes resa.

5 §

Är anställningsorten så belägen i förhållande till hemorten, att dagliga resor mellan hemorten och anställningsorten kunna företagas, må bidrag till kostnaden för sådana resor utgå, därest arbetstagaren eljest skulle bliva alltför betungad av resekostnaden, samt må avse en tid av högst tre månader, räknat från dagen för anställningens tillträdande. Arbetsmarknadsstyrelsen må, då särskilda skäl föreligga, utsträcka den tid varunder bidrag till dagliga resor må utgå med högst tre månader.

6 §

Ersättning för utgifter för resa ävensom traktamente under resa i annat fall än i 5 § avses utgår enligt 2 kap. 2 och 3 §.

7 §

Sedan arbetstagare erhållit bostad på den nya anställningsorten må bidrag utgå till arbetstagares av flyttning föranledda utgifter.

Bidraget må omfatta dels ersättning för transport av bohag, dels ett kontantbidrag av högst 500 kronor jämte tillägg med 150 kronor för varje arbetstagarens eller hans makes barn under sexton år, med vilket arbetstagaren stadigvarande sammanbor.

8 §

Ansökan om respenning skall ingivas före resans anträdande eller, beträffande flyttningskostnad, innan flyttning skett.

5 kap.

Familjebidrag

1 §

Kan arbetstagare, som är familjeförsörjare, vid tillträde av anställning å annan ort ej omedelbart erhålla familjebostad på eller i närheten av den nya anställningsorten och åsamkas han på grund härav kostnader för hushåll på två orter, må han under de allmänna förutsättningar, som anges i 3 kap., samt i enlighet med vad nedan sägs erhålla familjebidrag.

2 §

Familjebidrag utgår under förutsättning att

a) arbetstagaren har för avsikt att varaktigt bosätta sig på nya anställningsorten; samt

b) arbetet har en beräknad varaktighet av minst sex månader.

3 §

Familjebidrag utgöres av hyresbidrag samt bidrag för make eller husföreståndarinna jämte barntillägg.

Bidrag för husföreståndarinna utgår till arbetstagare, som icke äger uppbära bidrag för make, under förutsättning att arbetstagaren varaktigt har gemensam bostad med kvinna, vilken förestår arbetstagarens hushåll, ävensom att arbetstagaren stadigvarande sammanbor med barn under sexton år till honom eller hans make eller att särskilda skäl föreligga.

4 §

Familjebidrag må utgå med helt belopp i enlighet med vad nedan sägs under tre månader, med ett till tre fjärdedelar nedsatt belopp under därpå följande tre månader, med ett till hälften nedsatt belopp under därpå följande tre månader samt med ett till en fjärdedel nedsatt belopp under ytterligare tre månader.

5 §

Helt hyresbidrag må utgå med högst ett belopp motsvarande arbetstagarens faktiska bostadskostnad i hemorten, uppvärmningskostnad inräknad. Helt hyresbidrag må dock ej överstiga 250 kronor i månaden.

6 §

Helt bidrag för make eller husföreståndarinna må utgå med högst 200 kronor i månaden.

7 §

Helt barntillägg må utgå för arbetstagarens eller hans makes barn under 16 år, med vilket arbetstagaren stadigvarande sammanbor, med högst 45 kronor eller, när särskilda skäl äro därtill, högst 130 kronor i månaden för varje barn.

8 §

Under tid då familjebidrag utgår må arbetstagaren erhålla respenning i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. avseende en resa i månaden från anställningsorten till hemorten och åter.

Resa, som avses i första stycket, må utbytas mot resa för arbetstagares familjemedlem från hemorten till anställningsorten och åter.

9 §

Familjebidrag utbetalas månadsvis i förskott.

10 §

Ansökan om familjebidrag skall ingivas före anställnings tillträdande. Har ansökan ingivits senare än nu sagts må, när särskilda skäl äro därtill, bidrag likväl utgå, dock endast såvitt avser tid efter tidpunkten för ansökans ingivande.

11 §

Innan bidragsbelopp utbetalas, har arbetstagaren att för varje månad giva en försäkran om

a) att han fortfarande är anställd och i arbete hos den i ansökan om familjebidrag angivna arbetsgivaren;

b) att han vidtagit erforderliga åtgärder för att anskaffa familjebostad på eller i närheten av anställningsorten; samt

c) att i ansökan lämnade uppgifter om familje- och bostadsförhållanden samt hyreskostnader alltjämt gälla.

De uppgifter, som angivas i första stycket a) och b), skola vara bestyrkta av arbetsgivaren.

6 kap.

Starthjälp

1 §

Till arbetstagare, som tillträder anställning på annan ort än hemorten, må under de allmänna förutsättningar, som anges i 3 kap., samt i enlighet med vad nedan sägs utgå starthjälp.

Starthjälpens belopp är beroende av den nya anställningens beräknade varaktighet och framgår av följande tabell:

Anställningens beräknade varaktighet	Starthjälp högst kronor
minst en månad men icke två månader	150
minst två månader men icke fyra månader	300
minst fyra månader men icke sex månader	400
minst sex månader	500

Är i visst fall utflyttning av arbetskraft särskilt angelägen från sysselsättningssynpunkt, må starthjälp under förutsättning att anställningen beräknas fortvara mer än sex månader utgå med högst 1 000 kronor.

Den del av starthjälpen, som överskjuter 500 kronor, må utbetalas först sedan sex månader förflutit från dagen för anställningens tillträdande och en-

dast därest anställningen alltjämt består eller, därest arbetstagaren tagit annan anställning, bytet av anställning är ändamålsenligt från sysselsättningssynpunkt.

3 §

Arbetstagare, som å annan ort tillträder anställning med kortare varaktighet än sex månader, må beviljas starthjälp endast under förutsättning

a) att med hänsyn till arbetstagarens förhållanden en varaktig flyttning från hemorten ej skäligen kan komma i fråga under den närmaste tiden; samt

b) att anställningsorten är så belägen i förhållande till hemorten, att dagliga resor mellan hemorten och anställningsorten icke kunna företagas.

4 §

Starthjälp må icke utgå, därest arbetstagaren i den nya anställningen kommer att åtnjuta traktamente från arbetsgivaren som följd av flyttningen.

5 §

Upphör anställning på grund av arbetstagarens förvållande, skall, om ej särskilda omständigheter föranleda annat, uppburen starthjälp återbetalas med fem kronor för varje dag varmed anställningstiden understiger det antal dagar, som angives i följande tabell:

Starthjälpens belopp	Antal dagar
högst 150 kr	30
över 150 kr men » 300 »	60
» 300 » » » 400 »	80
» 400 »	100

6 §

Ansökan om starthjälp skall ingivas före anställningens tillträdande. Om särskilda skäl äro därtill, må dock även ansökan, som ingivits inom sju dagar efter tillträdandet, bifallas.

7 kap.

Utrustningsbidrag

1 §

Flyttar arbetstagare, som är familjeförsörjare, i samband med tillträdande av anställning å annan ort med sin familj från område med särskilt hög arbetslöshet till familjebostad på eller i närheten av den nya anställningsorten, må arbetstagaren under de allmänna förutsättningar, som anges i 3 kap., samt i enlighet med vad nedan sägs åtnjuta utrustningsbidrag.

På arbetsmarknadsstyrelsen ankommer att angiva de kommuner, för vilka arbetsmarknadsläget skall anses vara sådant att utrustningsbidrag kan komma ifråga vid flyttning från kommunen.

2 §

Utrustningsbidrag utgår med högst 2 000 kronor, varav högst en fjärdedel kan utbetalas i förskott.

3 §

Flyttar familjeförsörjare, som åtnjutit utrustningsbidrag, inom ett år med sin familj från den nya anställningsorten, skall uppburet bidrag återbetalas. Återbetalningsskyldigheten må dock eftergivas, om den nya flyttningen bedömes vara ändamålsenlig från sysselsättningssynpunkt.

4 §

Ansökan om utrustningsbidrag skall ingivas innan flyttning av familjen skett. Om särskilda skäl äro därtill, må dock även ansökan, som ingivits senare, bifallas.

TREDJE AVDELNINGEN

Vissa bestämmelser rörande sysselsättningspolitiskt motiverad vuxenutbildning

8 kap.

Utbildningens inriktning m. m.

1 §

Den sysselsättningspolitiskt motiverade vuxenutbildningen syftar till att genom omskolning och fortbildning, med tillgodoseende i möjligaste mån av den enskilde arbetstagarens intressen i fråga om yrkesområde och utbildningstid, underlätta vuxna arbetstagares anpassning till arbetsmarknadens behov och därigenom förse arbetsmarknaden med efterfrågad arbetskraft.

2 §

Arbetstagare må beredas utbildning som nu sagts under förutsättning

a) att han är eller kan antagas inom en nära framtid bli arbetslös eller eljest är svårplacerad på arbetsmarknaden;

b) att han fyllt 21 år och söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen; samt

c) att utbildningen bedömes vara ägnad att leda till en stadigvarande arbetsplacering, vilken eljest icke skulle kunna komma till stånd.

Arbetstagare må, utan hinder av att han ej uppfyller den i första stycket a) angivna förutsättningen, beredas utbildning inom yrke, där med hänsyn till rådande arbetsmarknadsläge eller eljest är av väsentlig betydelse att tillgången på utbildad arbetskraft snabbt ökas.

3 §

Deltagare i vuxenutbildning varom här är fråga uttagas genom länsarbetsnämnds försorg.

9 kap.

Utbildningsbidrag

1 §

Deltagare i sysselsättningspolitiskt motiverad vuxenutbildning må erhålla utbildningsbidrag i enlighet med vad nedan sägs.

Utbildningsbidrag må vidare utgå till den, som hänvisats att undergå arbetsprövning eller utredning om förutsättningar för yrkesutbildning.

2 §

Utbildningsbidrag utgöres av grundbidrag, hyresbidrag, familjetillägg och särskilt bidrag.

3 §

Grundbidrag må utgå såsom bidrag till kostnaderna för uppehälle med högst 410 kronor i månaden.

4 §

Hyresbidrag må utgå i form av dels ersättning för faktisk bostadskostnad högst med belopp motsvarande nämnda kostnad, uppvärmningskostnad inräknad, dels normalersättning högst med belopp enligt följande tabell:

Utbildningen äger rum i	Kronor för månad
Stockholm eller kommun i Stockholms län tillhörande ortsgrupp 5 enligt kungörelsen den 29 september 1961 (nr 498) angående lönegruppperingen	150
Annan kommun tillhörande ortsgrupp 5	125
Kommun tillhörande ortsgrupp 3 eller 4	100

Hyresbidrag utgår vid utbildning i hemorten i form av ersättning för faktisk bostadskostnad till den som har

fast bostad och i form av normalersättning till annan bidragstagare.

Vid utbildning utom hemorten utgår hyresbidrag i form av normalersättning samt därutöver, om bidragstagaren har fast bostad i hemorten, i form av ersättning för faktisk bostadskostnad; dock må hyresbidrag i sistnämnda form utgå till annan än familjeförsörjare endast såvida särskilda skäl föreligga.

Till familjeförsörjare som icke stadigvarande sammanbor med familjen må, om familjen har fast bostad, hyresbidrag vid såväl utbildning i hemorten som utbildning utom hemorten utgå i form av normalersättning samt därutöver i form av ersättning för faktisk bostadskostnad beräknad med utgångspunkt från kostnaden för familjens bostad.

5 §

Familjetillägg må utgå

a) för make med högst 55 kronor i månaden vid utbildning i hemorten och högst 200 kronor i månaden vid utbildning utom hemorten;

b) för bidragstagarens eller hans makes barn under sexton år, med vilket bidragstagaren stadigvarande sammanbor, med högst 45 eller, när särskilda skäl äro därtill, högst 130 kronor i månaden för varje barn; samt

c) för husföreståndarinna med belopp, som sägs under a), under de förutsättningar, vilka angivas i 5 kap. 3 § andra stycket.

Vad i första stycket a) och b) sägs äger motsvarande tillämpning där bidragstagaren är underhållsskyldig beträffande förutvarande make och familjetillägg för make eller husföreståndarinna ej ändock utgår eller beträffande barn under sexton år, med vilket han icke stadigvarande sammanbor, såframt han på sätt arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver styrker att underhållsskyldigheten fullgöres.

6 §

Särskilt bidrag må utgå,

a) i samband med utredning om yrkesutbildning, i form av resekostnadsersättning och traktamente, ersättning för kostnad för läkarundersökning eller anlagsprövning ävensom gottgörelse för förlorad arbetsförtjänst; samt

b) i anslutning till beviljad yrkesutbildning, i form av dels resekostnadsersättning och traktamente för resor mellan hemorten och utbildningsorten ävensom för studieresor inom landet ingående i utbildningen, dels bidrag till dagliga resor i utbildningsorten mellan bostaden och utbildningsplatsen, dels ock bidrag till kursavgifter, undervisningsmateriel och arbetskläder.

Resekostnadsersättning och traktamente må utgå högst med belopp motsvarande ersättning enligt lägsta rese- och traktamentsklass i allmänna reseregelementet.

7 §

Utöver vad som följer av 1 § må utbildningsbidrag utgå vid avbrott i utbildningen på grund av sjukdom för högst 25 eller, när särskilda skäl äro därtill, högst 35 dagar under ett kalenderår ävensom vid annan kortvarig ledighet, som erfordras för svag hälsas vårdande eller för annan enskild angelägenhet av vikt.

Efter slutad utbildning må såsom starthjälp utgå ett belopp i form av lån motsvarande utbildningsbidrag under högst en månad. Återbetalning må eftergivas, om särskilda skäl äro därtill.

8 §

Utbildningsbidrag må icke överstiga den genomsnittliga lönen på utbildningsorten i det yrke, som utbildningen

avser. Härvid skall beaktas att utbildningsbidraget är skattefritt.

Vid bestämmande av utbildningsbidrag till familjeförsörjare skall hänsyn dessutom tagas till familjemedlems inkomst under utbildningstiden.

Sammanlagda beloppet av hyresbidrag i form av ersättning för faktisk bostadskostnad samt familjetillägg för familjeförsörjare, som icke stadigvarande sammanbor med familjen, må ej i något fall för månad överstiga vad familjeförsörjaren under tiden närmast före utbildningens början månatligen erlagt till familjens underhåll eller sannolikt skulle hava erlagt, om han under nämnda tid haft inkomst av förvärvsarbete.

9 §

Åtnjuter bidragstagare pension, livränta, sjukpenning eller annan jämförlig ersättning belöpande på samma tid som utbildningsbidraget, skall bidraget, till den del det ej kan anses motsvara merkostnader vid utbildning utom hemorten, minskas med beloppet av sagda ersättning bortsett från invaliditetstillägg och invaliditetsersättning enligt lagen om allmän försäkring; dock må utan hinder av vad nu sagts intill en tredjedel eller, om särskilda skäl äro därtill, hälften av grundbidraget kunna utgå.

Utbildningsbidrag skall, i förekommande fall sedan avdrag gjorts enligt första stycket, minskas med timpenning eller annan med utbildningen förenad inkomst.

10 §

Utbildningsbidrag må utgivas i förskott för högst en månad åt gången. Avbrytes utbildningen och skall bidrag ej utgå enligt 7 § första stycket, skall utgivet förskott återkrävas, om ej särskilda omständigheter föranleda annat.

FJÄRDE AVDELNINGEN

Näringshjälp m. m.

10 kap.

1 §

Näringshjälp må, under förutsättning att lämpligt arbete icke kan erhållas i den öppna arbetsmarknaden, beviljas partiellt arbetsföra, ensamställda kvinnor samt medelålders och äldre arbetskraft.

2 §

Näringshjälp må utgå till bestridande av kostnader för anskaffande av arbetsmaskiner och verktyg samt andra kostnader, som äro förbundna med igångsättande av självständig verksamhet.

När skäl äro därtill, må näringshjälp även beviljas till bestridande av kostnader för att underlätta fortsatt drift av självständig verksamhet.

3 §

För en och samma person må näringshjälp icke överstiga 12 000 kronor och må, om så finnes lämpligt, helt eller delvis utlämnas som lån.

4 §

Ärende rörande näringshjälp prövas av arbetsmarknadsstyrelsen eller, efter styrelsens bestämmande, av länsarbetsnämnd.

Har sökande tidigare beviljats näringshjälp, skall ärendet dock alltid avgöras av arbetsmarknadsstyrelsen.

5 §

I samma ordning som näringshjälp må i enlighet med särskilt utfärdade bestämmelser bidrag, om så finnes

lämpligt helt eller delvis i form av lån, utgå med högst 12 000 kronor till anskaffande eller ersättningsanskaffning av personbil eller motordriven invalidvagn åt partiellt arbetsför, som är beroende av sådant fortskaffningsmedel för sin utkomst genom arbete eller för förvärvande av yrkesutbildning. I nämnda ordning må bidrag jämväl utgå till anskaffande av smärre verktyg och arbetsredskap i samband med arbetsplacering av partiellt arbetsför.

FEMTE AVDELNINGEN

Arbetslöshetshjälp

11 kap.

Arbetslöshetshjälpens former

1 §

Kan arbete i den öppna arbetsmarknaden ej anvisas och kan ej heller lämplig åtgärd till underlättande av arbetsplacering vidtagas, må arbetslös meddelas arbetslöshetshjälp i form av beredskapsarbete eller kommunalt kontantunderstöd.

Allmänna förutsättningar för meddelande av arbetslöshetshjälp

2 §

Arbetslöshetshjälp må tillkomma endast den som

a) är svensk medborgare eller tillhör stat, med vilken överenskommelse träffats om ömsesidighet beträffande hjälpåtgärder vid arbetslöshet;

b) fyllt 16 men ej 67 år;

c) är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete för annans räkning;

d) är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen; samt,

e) såvitt avser kontantunderstöd, på grund av arbetslöshet, som varat minst fem arbetsdagar efter det att ansökan om kontantunderstöd gjorts (karenstid), finnes vara i behov av sådant understöd.

Arbetsmarknadsstyrelsen äger medgiva, att arbetslöshetshjälp må utgivas till annan utlänning än som avses under a) ävensom till person vilken fyllt 67 år.

3 §

Karenstid må anses fullgjord, när understödssökande blir arbetslös efter att för minst två dagar hava uppburit hel sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring eller lagen om yrkesskadeförsäkring.

Medlem av erkänd arbetslöshetskassa, som åtnjutit dagpenning under den enligt kassans stadgar medgivna längsta tiden härför, må utan hinder av vad ovan stadgats om karenstid kunna erhålla kontantunderstöd från och med den dag, då dagpenningen från kassan upphörde att utgå.

4 §

Den som frivilligt utan giltig anledning lämnat sitt arbete eller på grund av otillbörligt uppförande skilts från arbetet eller avvisat erbjudet lämpligt arbete eller utan att uttryckligen hava avvisat sådant arbete likväl genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat, att anställning ej kommit till stånd, må ej åtnjuta arbetslöshetshjälp under de tjugoåtta närmast följande kalenderdagarna eller, om arbetet var avsett att omfatta högst två dagar, under de fjorton närmast följande kalenderdagarna efter det sådant förhållande inträffat.

Arbetsmarknadsstyrelsen äger beträffande viss yrkesutbildning förordna att vad i första stycket föreskrivits om arbete i tillämpliga delar skall gälla även utbildningen.

5 §

Erbjudet arbete på den öppna arbetsmarknaden skall anses lämpligt under förutsättning

a) att det motsvarar arbetssökandens krafter och färdigheter;

b) att det är förenat med avlöning, som prövas vara skälig i förhållande till lön som för sådant arbete utgår enligt kollektivavtal, eller, om dylikt avtal ej finnes, till i arbetsorten förekommande lön för samma arbete;

c) att det icke hänför sig till arbetsplats, där arbetskonflikt råder;

d) att förhållandena på arbetsplatsen väsentligen motsvara vad som i lag och författning kan finnas föreskrivet rörande åtgärder till förebyggande av ohälsa och olycksfall; samt

e) att icke heller eljest särskilda omständigheter föreligga med hänsyn till den arbetslöses personliga förhållanden eller arbetets natur.

Vad sålunda föreskrives angående arbetskonflikt skall icke äga avseende å konflikt, som befunnits strida mot kollektivavtal eller lagen om kollektivavtal eller av arbetsmarknadsstyrelsen förklaras eljest vara av den särskilda beskaffenhet, att skälig anledning till arbetsvägran icke förelegat. Inom område, där kollektivavtal gäller, skall dock sådan förklaring äga giltighet allenast för tid intill dess arbetsdomstolen eller, där enligt avtal tvisten må hänskjutas till skiljemän, dessa meddelat beslutet angående konflikten.

6 §

Under tiden för arbetskonflikt må arbetslöshetshjälp ej åtnjutas av

a) den som är direkt indragen i konflikten (deltager i strejk eller är föremål för lockout); samt

b) den som eljest blivit arbetslös i anledning av konflikten och vars löne- och anställningsvillkor skäligen kunna antagas röna inverkan av densamma.

12 kap.

Beredskapsarbete

1 §

Beredskapsarbete anvisas av den arbetsförmedling, där den arbetslöse är anmäld.

2 §

Vid beredskapsarbete tillämpas öppna marknadens löner.

3 §

Beträffande resor, förläggning, läkarvård och dylikt i samband med beredskapsarbete gälla de särskilda bestämmelser, som utfärdas av arbetsmarknadsstyrelsen.

13 kap.

Kommunalt kontantunderstöd

Inledande bestämmelser

1 §

Kommun, som önskar bedriva kontantunderstödsverksamhet med åtnjutande av statsbidrag, har att innan verksamheten begynnes inhämta arbetsmarknadsstyrelsens eller, efter styrelsens bestämmande, länsarbetsnämnds medgivande därtill. Statsbidrag till understödsverksamhet utgår endast un-

der förutsättning att kontantunderstödet av kommunen förklarats icke vara att anse såsom socialhjälp.

2 §

Länsarbetsnämnd har att fortlöpande hålla kommun underrättad om behovet av kontantunderstödsverksamhet.

3 §

Kontantunderstöd skall utgivas av den kommun, där sökanden uppehåller sig, såvitt kommunen bedriver kontantunderstödsverksamhet med åtnjutande av statsbidrag.

Ansökan om och utbetalning av kontantunderstöd m. m.

4 §

Den som vill komma i åtnjutande av kontantunderstöd har att göra ansökan därom hos den kommun, där han uppehåller sig.

5 §

Kontantunderstöd utgår i form av dagunderstöd och barntillägg.

Barntillägg utgår för sökandens eller hans makes barn under sexton år, med vilket sökanden stadigvarande sammanbor.

Vad i andra stycket sägs äger motsvarande tillämpning där bidragstagaren är underhållsskyldig beträffande barn under sexton år, med vilket han icke stadigvarande sammanbor, såframt han på så sätt arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver styrker att underhållsskyldigheten fullgöres.

Beloppen av dagunderstöd och barntillägg fastställas av vederbörande kommun inom ramen för de maximibelopp, som beslutas i särskild ordning.

6 §

För tid, varunder arbetslös åtnjuter dagpenning från erkänd arbetslöshetskassa, må dagunderstöd icke utgivas till honom. Dock må i ömmande fall och i enlighet med vad därom är särskilt bestämt för sådan tid kunna utgå dagunderstöd till bostadskostnader.

7 §

Kontantunderstöd utbetalas till den arbetslöse. Om skäl äro därtill, må dock kommun förordna, att understödet eller viss del därav skall utbetalas till den arbetslöses hustru eller annan familjemedlem eller till hyresvärd eller annan, för vars fordran understödet är avsett att utgöra betalning.

8 §

Därest kommun finner, att arbetslös, som åtnjuter kontantunderstöd, för ett sådant levnadssätt, att möjligheterna för honom att erhålla arbete i öppna marknaden försvåras, har kommunen att indraga understödet.

9 §

Den som åtnjuter kontantunderstöd är pliktig att i den ordning arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver personligen besöka arbetsförmedlingen.

SJÄTTE AVDELNINGEN

Vissa bestämmelser rörande beredskapsarbeten

14 kap.

1 §

Beredskapsarbeten utföras för statens räkning (statliga beredskapsarbeten), för kommuns räkning (kommunala beredskapsarbeten) eller för enskilds räkning (enskilda beredskapsarbeten).

2 §

Till beredskapsarbete bör utväljas företag som är så angeläget att det kan beräknas komma att utföras under den närmaste tiden oberoende av om arbetslöshet råder eller ej.

3 §

Beredskapsarbete må bedrivas med särskilt syfte att bereda sysselsättning för svårplacerade arbetslösa (rehabiliteringsarbete).

4 §

Statligt beredskapsarbete utföres efter medgivande av arbetsmarknadsstyrelsen av den statliga myndighet till vars ämbetsområde företaget hör.

Kommun, som önskar utföra beredskapsarbete med bidrag av statsmedel, har att, innan arbete påbörjas, ansöka om tillstånd därtill hos arbetsmarknadsstyrelsen.

Arbetsmarknadsstyrelsen må medgiva enskild att utföra visst företag såsom beredskapsarbete.

5 §

Arbetsmarknadsstyrelsen äger meddela närmare bestämmelser och villkor för beredskapsarbetes anordnande och bedrivande samt för sysselsättningen vid detsamma.

6 §

Länsarbetsnämnd och arbetsförmedling skola vidtaga lämpliga åtgärder för att främja arbetstagares övergång från beredskapsarbete till arbete i öppna marknaden.

SJUNDE AVDELNINGEN

Statsbidrag

15 kap.

1 §

Statsbidrag till kommunalt eller enskilt beredskapsarbete utgår för styrkta, av arbetsmarknadsstyrelsen godkända kostnader för arbetet.

I fråga om arbete, vartill statsbidrag må beviljas enligt särskild författning, utgår bidraget enligt de grunder som i författningen bestämts samt eljest beträffande kommunalt beredskapsarbete med ett belopp motsvarande en tredjedel av kostnaderna samt beträffande enskilt beredskapsarbete med ett belopp, så bestämt att den på den enskilde fallande andelen av kostnaderna motsvarar minst det belopp, vartill värdet för honom av arbetet må skattas. Därest det i särskilda fall finnes påkallat, äger arbetsmarknadsstyrelsen förordna om jämkning av bidragets storlek.

2 §

Då medgivande lämnas till beredskapsarbetes utförande, fastställer arbetsmarknadsstyrelsen den andel av kostnaderna för arbetet, varmed statsbidrag må utgå.

3 §

Statsbidrag till kommuns kontantunderstödsverksamhet utgår med ett belopp motsvarande femtio procent av utgivet understöd. När särskilda skäl äro därtill, äger arbetsmarknadsstyrelsen förordna om jämkning av bidragets storlek.

4 §

Statsbidrag utbetalas av arbetsmarknadsstyrelsen beträffande bidrag till beredskapsarbete i efterskott efter hand som arbetet fortskrider med rätt för styrelsen att innehålla viss del av bidraget till dess arbetet avsynats och godkänts eller förklarats avslutat som beredskapsarbete och i samband därmed avlämnad redovisning godkänts; samt

i övrigt i efterskott, sedan av arbetsmarknadsstyrelsen föreskriven redovisning för kalenderår eller viss annan period inkommit till styrelsen.

Arbetsmarknadsstyrelsen äger bevilja kommun förskott å statsbidrag till åtgärder som godkänts av styrelsen.

5 §

Framställning om utbekommande av statsbidrag göres hos arbetsmarknadsstyrelsen enligt av styrelsen fastställt formulär.

Dylik framställning skall, vid äventyr att styrelsen eljest må kunna förklara rätten till statsbidrag för viss tid förverkad, vara inkommen till styrelsen

beträffande statsbidrag till beredskapsarbete senast inom ett år från den dag, då arbetet avsynats och godkänts eller förklarats avslutat som beredskapsarbete; samt

i övrigt senast inom mars månad efter det år bidraget avser.

ÅTTONDE AVDELNINGEN

Särskilda bestämmelser

16 kap.

1 §

Adoptivbarn likställes i denna kungörelse med eget barn.

2 §

Med länsarbetsnämnd avses i Stockholm arbetsnämnden.

3 §

Arbetsmarknadsstyrelsen äger meddela närmare föreskrifter angående tillämpningen av denna kungörelse.

4 §

Talan mot beslut av arbetsförmedling eller länsarbetsnämnd i ärende enligt denna kungörelse föres genom besvär hos arbetsmarknadsstyrelsen.

Mot arbetsmarknadsstyrelsens beslut i ärende enligt denna kungörelse föres talan genom besvär hos Kungl Maj:t i inrikesdepartementet.

Över förklaring, som arbetsmarknadsstyrelsen meddelat angående beskaffenheten av arbetskonflikt inom område där kollektivavtal gäller, må klagan icke föras.

Besvär skola ingivas till den myndighet som meddelat beslutet.

Den omständigheten att besvären ingivits eller insänts direkt till den myndighet, som har att pröva besvären, utgör ej hinder för besvärens upptagande till prövning, därest de inkommit före besvärstidens utgång.

Denna kungörelse träder i kraft den , då kungörelsen den 30 december 1947 (nr 983) om den of-

fentliga arbetsförmedlingen, kungörelsen den 27 maj 1949 (nr 278) angående vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet samt kungörelsen den 5 juni 1963 (nr 427) om utbildningsbidrag åt arbetslösa m. fl. skola upphöra att gälla.

Förslag till

Lag angående upphävande av lagen den 30 juni 1944 (nr 475) om arbetslöshetsnämnd

Härigenom förordnas, att lagen den 30 juni 1944 om arbetslöshetsnämnd skall upphöra att gälla vid utgången av

Specialmotivering

Förslag till arbetsmarknadskungörelse

Första avdelningen

Kungörelsens första avdelning avser att ersätta gällande kungörelse om den offentliga arbetsförmedlingen. Förslaget upptager i denna del i huvudsak endast en redaktionell omarbetning av författningstexten. Kungörelsens stadganden rörande arbetsförmedlingens organisation har fått utgå. I förslaget har fått komma till uttryck, att i förmedlingsverksamheten ingår även arbetsvård samt visst uppgiftsinsamlande rörande sysselsättningsläget och väntade förändringar på arbetsmarknaden.

I andra kapitlet ges bestämmelser i anledning av utredningens förslag om resebidrag i samband med besök hos arbetsförmedlingen. Bidraget avses kunna utgå även när besöket hos arbetsförmedlingen gäller yrkesvägledning eller arbetsvård.

Andra avdelningen

Andra avdelningen upptager en reglering av de skilda formerna av ekonomiska bidrag till flyttande arbetskraft. Bestämmelserna går i huvudsak tillbaka på gällande kungliga brev rörande de olika bidragen med de ändringar, som föranledes av utredningens förslag. Beträffande det i 4 kap. 5 § upptagna bidraget till kostnaden för dagliga resor mellan hemorten och anställningsorten föreslås, att arbetsmarknadsstyrelsen skall ha möjlighet att utsträcka den eljest gällande maximitiden för bidraget med högst tre månader. I 5 kap. 3 § andra stycket har införts en definition av begreppet husföreståndarinna enligt vilket med husföreståndarinna avses kvinna, som har gemensam bostad med arbetstagaren och förestår dennes hushåll. I samma kapitel 10 § ges en regel angående ingivande av ansökan om familjebidrag, som innebär att ansökan som regel skall inges före anställningens tillträdande och att bidrag under alla förhållanden ej får utgå för förfluten tid.

Tredje avdelningen

Det tionde kapitlet upptager i sak oförändrat de bestämmelser, som nu förekommer i kungörelsen den 5 juni 1963 om utbildningsbidrag åt arbetslösa m. fl. Dock föreslås den ändringen, att familjetillägg i vissa fall skall kunna utgå med beaktande av bidragstagarens underhållsskyldighet mot förutvarande make samt barn, med vilka han inte sammanbor.

Fjärde avdelningen

Fjärde avdelningen upptager gällande stadganden rörande näringshjälpen. I 2 § andra stycket föreslås det tillägget, att näringshjälp skall kunna beviljas även till bestridande av kostnader för att underlätta fortsatt drift av självständig verksamhet. Maximibeloppet för näringshjälpen föreslås höjt från 10 000 kronor till 12 000 kronor. Vidare föreslås den ändringen, att ärenden rörande bidrag till ersättningsanskaffning av motorfordon i fortsättningen skall prövas av arbetsmarknadsstyrelsen.

Femte avdelningen

Bestämmelserna i femte avdelningen

avses skola ersätta 2, 4 och 5 kap. i kungörelsen angående vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet. Beträffande de allmänna förutsättningarna för meddelande av arbetslöshetshjälp, vilka modifierats så att de överensstämmer med vad som numera gäller inom arbetslöshetsförsäkringen, föreslås att regeln om karenstid endast skall avse kontantunderstöd. Av praktiska skäl synes lämpligt att arbetsmarknadsstyrelsen ges möjlighet att dispensera från villkoren under 11 kap. 2 § a) och b). Hitintills har härför fordrats särskilt bemyndigande av Kungl. Maj:t.

I 12 kap. 1 § föreslås, att hänvisning till beredskapsarbete i fortsättningen alltid skall ske genom den arbetsförmedling, där den arbetslösa är anmäld, och således icke av vederbörande kommunala organ. Med hänsyn till att utredningen föreslår en väsentlig höjning av statsbidraget till kontantunderstödsverksamheten, har i 13 kap. 3 § upptagits en bestämmelse av innehåll att kontantunderstöd skall utgivas av den kommun, där sökanden uppehåller sig, såvitt kommunen bedriver kontantunderstödsverksamhet.

Gällande stadgande, att kontantunderstöd skall kunna utgivas i naturaförmåner, föreslås utgå.

Sjätte avdelningen

I förslaget har genomförts den terminologiska förändringen, att beredskapsarbete benämnes statligt, kommunalt eller enskilt beroende på vem som är huvudman för arbetet.

4 § första stycket ger uttryck åt att statligt beredskapsarbete skall utföras av den myndighet till vars område arbetet hör.

Bestämmelsen i 3 kap. 19 § kungörelsen angående vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet har ansetts numera sakna betydelse och därför icke upptagits i arbetsmarknadskungörelsen.

Sjunde avdelningen

Statsbidrag föreslås kunna utgå till beredskapsarbete, som utföres av enskild. Är bidragsfrågan reglerad i särskild författning, skall dennas bestämmelser tillämpas. Eljest föreslås statsbidrag kunna utgå med så stort belopp, att den andel som faller på den enskilde motsvarar minst det belopp, vartill värdet för honom av arbetet må skattas.

Förslag till Lag angående upphävande av lagen om arbetslöshetsnämnd

Utredningen har föreslagit, att anvisning av beredskapsarbete fortsättningsvis skall handhavas uteslutande av arbetsförmedlingen och således icke av arbetslöshetsnämnd. Vad i övrigt gäller lokala åtgärder inom kommun till främjande av sysselsättningen i kommunen, hyser utredningen den uppfattningen, att ansvaret för sådana åtgärder bör åvila kommunens styrelse med biträde av de förvaltande organ i övrigt, som kommunen finner erforderliga. Något skäl för att föreskriva, att ifrågavarande arbetsuppgifter skall ankomma på arbetslöshetsnämnd, synes ej längre föreligga. Utredningen föreslår därför att lagen om arbetslöshetsnämnd skall upphöra att gälla.

Sammanfattning

KAPITEL 1

Arbetsmarknadspolitikens uppgifter och metoder

Huvudmålen för den ekonomiska politiken är snabbt ekonomiskt framåtskridande, full sysselsättning och stabilt penningvärde. Sysselsättningsfrågorna måste därför behandlas i relation till målsättningarna för penningvärde och framstegstakt, varvid hänsyn måste tas både till de konflikter, som i vissa lägen kan uppstå mellan de olika målen, och till det inbördes stöd, som de i andra lägen kan ge varandra. De avvägningsproblem, som därvid kan uppstå, har utredningen inte ansett sig kunna ta upp till närmare behandling. Däremot vill utredningen understryka, att de ekonomiska målen för arbetsmarknadspolitiken måste underordnas de sociala och mänskliga hänsynen.

Innebörden i begreppet full sysselsättning är i det allmänna språkbruket oklar. Det är enligt utredningens mening inte möjligt att i siffror ange vad som skall anses vara målet för sysselsättningspolitiken. Sysselsättningsnivån har i vårt land successivt höjts. Det finns emellertid enligt utredningens uppfattning utrymme för en ytterligare ökning av sysselsättningen, bl. a. genom att grupper, som nu är arbetslösa eller ofullständigt sysselsatta, ges ökade möjligheter till arbete. Detta förutsätter en effektivisering av arbetsmarknadspolitikens båda grenar, nämligen åtgärderna för arbetskraftens anpassning och de sysselsättningsskapande åtgärderna, till vilka senare utredningen också räknar lokaliseringspolitiken.

Det är arbetsmarknadspolitikens uppgift att lösa dilemmat mellan otillfredsställande sysselsättning och ökat inflationstryck. Med arbetsmarknadspolitik avser således utredningen åtgärder som främjar anpassningen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft samt åtgärder som åstadkommer sysselsättningsökning med andra än generella ekonomisk-politiska medel. Samtidigt ingår arbetsmarknadspolitiken som ett led i den ekonomiska politiken, som i vissa lägen skall kunna medverka till en höjning av den totala efterfrågan på varor och tjänster, i andra lägen till en sänkning av efterfrågan. Utredningen illustrerar samspelet mellan ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik genom några typfall.

Utredningen vill i sitt resonemang understryka, att en tillräckligt aktiv och omfattande arbetsmarknadspolitik lämnar ett oumbärligt bidrag till lösningen av den konflikt, som föreligger mellan skilda ekonomiska mål, och därigenom utgör ett nödvändigt komplement till de generellt verkande ekonomisk-politiska instrumenten.

Ju verksammare arbetsmarknadspolitiken främjar en snabb anpassning av tillgång och efterfrågan på arbetsmarknadens olika delområden, desto kraftigare kan de generellt verkande medlen

sättas in för att främja en efterfrågeoch produktionsökning, när förhållandena gör detta behövligt, eller för att dämpa ett inflationstryck, utan att det uppstår risk för arbetslöshet. Tecken tyder på att den internationella konkurrensen på flera för vårt land viktiga områden kommer att hårdna, varvid interna pris- och kostnadsstegringar kommer att bli en större fara för sysselsättningen än hittills. Den höga sysselsättning, som vi eftersträvar, måste därför åstadkommas i ett mindre inflatoriskt klimat än hittills under efterkrigstiden. Kraven på arbetsmarknadspolitiken växer härigenom i fråga om både anpassningsåtgärder och åtgärder, som syftar till att under begränsade perioder öka sysselsättningen på speciella områden.

Den effektivisering av arbetsmarknadspolitiken, som utredningen föreslår, är inte betingad enbart av de krav, som konjunkturpolitiken kan ställa. Den motiveras också av de långsiktiga tekniska och ekonomiska förändringar, som kan förutses inom näringslivet. Arbetsmarknadspolitiken kan under en period av snabba omställningar brygga över de enskilda medborgarnas svårigheter, skapa social trygghet och underlätta ett övervägt val av arbete. Ett huvudvillkor för en effektiv arbetsmarknadspolitik är därvid att möjligheter finns till snabba ingripanden på punkter, där störningar uppstår, samt att arbetsmarknadsorganen har frihet att välja mellan alternativa åtgärder.

Utredningen anser — mot bakgrunden av den samtidiga förekomsten av markerad arbetskraftsbrist i vissa expansiva industrier och svårigheter att sysselsätta de anställda i vissa andra branscher — att fördelarna med de åtgärder, som avser att underlätta rörligheten på arbetsmarknaden, är så påtagliga, att utredningen även utan preciserade lönsamhetsberäkningar finner sig kunna föreslå en viss förstärkning av dessa åtgärder. Förslagen avser arbetsförmedlingens organisation och resurser, åtgärder för omskolning och fortbildning, ekonomiska bidrag till och bostäder för flyttande arbetskraft samt frågan om medverkan till försäljning och inlösen av egna fastigheter.

Också åtgärderna för anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar behöver förstärkas, bl. a. med sikte på starkt ortsbundna arbetslösa. I diskussionen om arbetsmarknadspolitikens utformning har ofta två huvudlinjer ställts mot varandra: att flytta arbetstillfällena till arbetskraften på de orter där den befinner sig eller att hjälpa arbetskraften att komma till arbetstillfällena. Båda vägarna kan öka den enskildes frihet till ett rationellt arbetsval och främja anpassningen mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. I vissa fall är hindren och kostnaderna för att upprätthålla eller öka sysselsättningen på en viss ort eller i en viss bransch så påtagliga, att flyttning och omskolning omedelbart framstår som den enda rimliga lösningen. I andra fall ter sig sysselsättningsskapande åtgärder på en viss ort eller i en viss bransch fördelaktiga. I en mängd mellanfall måste en avvägning ske, om vilken man inte kan göra något generellt uttalande.

Arbetsmarknadspolitiken måste också ha möjligheter att påverka den totala omfattning av efterfrågan på arbetskraft. Detta kan ske genom åtgärder som arbetsmarknadsmyndigheterna äger besluta inom av regering och riksdag givna ramar, t. ex. beredskapsarbeten eller extra statsbeställningar. I andra fall ankommer det på arbetsmarknadsstyrelsen att föreslå regeringen att besluta om åtgärder i samma syfte, t. ex. ändringar i det offentliga byggandets

eller bostadsbyggandets omfattning. Svårigheter har förelegat att få åtgärder av detta slag rätt avvägda — både i fråga om tidpunkt, art och omfattning — i förhållande till arbetslöshetens storlek och sammansättning. Utredningen har funnit, att en differentiering av de sysselsättningsskapande åtgärderna bör eftersträvas och att ökad uppmärksamhet måste ägnas åt att insatserna sättes in i rätt tid.

KAPITEL 2

Utvecklingstendenser på arbetsmarknaden

Utredningen konstaterar inledningsvis, att antalet sysselsatta (enligt arbetskraftsundersökningarnas definitioner) beräknas ha ökat med 205 000 under 1950-talet, eller med drygt 6 procent. Denna ökning sammanhänger bl. a. med förändringar i befolkningens åldersfördelning och med inflyttning till riket. Samtidigt skedde en stark omfördelning av arbetskraften mellan olika näringsgrenar.

Utredningen ger därefter en kortfattad beskrivning av väntade förändringar av arbetskraftsutbudet, baserad på en preliminär beräkning över landets arbetskraftstillgångar fram till 1980, vilken framlagts av arbetsmarknadsstyrelsens prognosinstitut. I bedömningen av de framtida relativa arbetskraftstalen i olika ålders-, köns- och — beträffande kvinnor — civilståndsgrupper har yrkesintensiteten i de yngsta åldrarna antagits komma att minska starkt p. g. a. den stigande utbildningsfrekvensen i dessa åldrar. För vuxna män och för ej gifta kvinnor beräknas yrkesintensiteten förbli oförändrad upp till de högre åldrarna, medan för gifta kvinnor en fortsatt stegring av yrkesintensiteten har antagits.

Den beräknade befolkningsutvecklingen i förening med de antagna förändringarna av arbetskraftstalen resulterar i en ökning av arbetskraften uppskattad till 215 000 personer under den första hälften av 1960-talet och till knappt 20 000 personer under andra hälften. Under 1970-talet beräknas arbetskraftstillgångarna öka endast obetydligt. Den beskrivna utvecklingen är helt beroende av de antagna förändringarna i de gifta kvinnornas yrkesverksamhet. Antalet män i arbetskraften beräknas minska efter 1965, medan antalet ej gifta kvinnor sjunker under hela prognosperioden. Om arbetskraften omräknas i årsarbetare, begränsas den beräknade ökningen mellan åren 1960 och 1965 till 165 000 personer, medan antalet årsarbetare därefter beräknas bli oförändrat fram till 1980.

De förskjutningar, som skedde under 1950-talet i de sysselsattas fördelning på näringsgrenar, har fortsatt under 1960-talet, vilket i stort inneburit att antalet sysselsatta inom jordbruk och skogsbruk minskat, medan sysselsättningen ökat inom övriga näringsgrenar. För det närmaste årtiondet kan man räkna med en fortsatt expansion av stadsnäringarna, då i första hand servicenäringarna och en motsvarande minskning av sysselsättningen inom jordbruk och skogsbruk. En sådan utveckling skulle samtidigt innebära en fortsatt övergång av arbetskraft från glesbygden till städer eller andra tätorter.

I sina överväganden understryker utredningen, att den framtida arbetskraftsefterfrågan endast kan bedömas i grova drag och med stöd av vissa utvecklingstendenser, som torde komma att göra sig gällande. Totalt torde man få räkna med en hög arbetskraftsefterfrågan med stark expansion för vissa sektorer. Med en samtidigt mycket svag ökning av arbetskraftstillgångarna torde återstoden av 1960-talet samt den

första delen av 1970-talet under tider av goda konjunkturer komma att kännetecknas av knapphet på arbetskraft.

En utveckling sådan som den beskrivna kommer att ställa växande krav på åtgärder för att tillvarataga de arbetskraftsresurser, som för närvarande inte alls eller endast ofullständigt utnyttjas. Åtgärder måste också vidtagas i syfte att ytterligare reducera arbetslösheten. Slutligen måste det bli angeläget att sörja för att varje enskild arbetssökande vid arbetsförmedlingen placeras i det arbete, där han med hänsyn till anlag, intressen och förutsättningar i övrigt kan göra den bästa arbetsinsatsen.

KAPITEL 3

Arbetsförmedling

Utredningen framhåller, att det viktigaste instrumentet, när det gäller att underlätta den med hänsyn till förändringarna inom näringslivet nödvändiga anpassningen på arbetsmarknaden, är en arbetsförmedling som väl täcker arbetsmarknaden geografiskt såväl som yrkesmässigt. Arbetsförmedlingen bör vara så dimensionerad och utrustad, att den erforderliga anpassningen kan säkras. De ökade anspråk på arbetsförmedlingen, som väntas uppstå på grund av både utvecklingen själv och utredningens förslag, bör tillgodoses i den takt som de ger sig till känna. Därutöver bör förutsättningar skapas för en viss ökning av arbetsförmedlingens andel av omsättningen på arbetsmarknaden.

Det är av största betydelse att arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan vidtagas snabbt och med erforderlig kraft. Utredningen föreslår därför, att arbetsmarknadsstyrelsen får möjligheter att i extraordinära arbetsmarknadssituationer, som nödvändiggör en tillfällig ökning av arbetsförmedlingspersonalen, inom av statsmakterna angivna gränser utnyttja till styrelsens disposition stående sakanslag. Sakanslag bör inom vissa gränser också få användas, då till följd av förändringar i arbetsmarknadsläget behov uppstår av att snabbt omdisponera arbetsförmedlingspersonal mellan olika delar av landet.

I syfte att höja kvaliteten i förmedlingsarbetet bör förmedlingsåtgärderna i större utsträckning än som för närvarande är fallet föregås av yrkesvägledande åtgärder och anlagsprov. Som en konsekvens härav yrkas på utbyggnad av yrkesvägledningsorganisationen. I samma syfte föreslås, att utbildningsverksamheten för förmedlingspersonalen utbygges kraftigt.

Mot bakgrunden av att de besvärligaste arbetsmarknadsproblemen är att finna i glesbygden och mindre orter yrkas på åtgärder med syfte att tillförsäkra befolkningen där samma möjligheter att få sina sysselsättningsproblem tillfredsställande lösta som befolkningen i de större orterna har. I samband därmed yrkas på att den genom ombud bedrivna förmedlingsverksamheten i glesbygden och mindre orter i all möjlig utsträckning ersätts med förmedling genom personellt väl utrustade kontor, lokaliserade till centralorter. Arbetssökande personer, inskrivna hos t. ex. ombud eller mindre kontor, bör på arbetsförmedlingens bekostnad få resa till arbetsförmedlingsorgan med tillgång till särskilda specialister, då så bedömes erforderligt för säkrande av adekvata arbetsplaceringar.

Det framhålles, att den översyn av arbetsförmedlingslagen, som utredningen enligt sina direktiv har att verkställa, kan komma att resultera i ställningstaganden, som i förhållande till i kapitlet framförda förslag medför ändrade anspråk på arbetsförmedlingens kapacitet i olika hänseenden.

KAPITEL 4

Yrkesutbildning

En av de viktigaste orsakerna till att man inte kan nå balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft är att de arbetslösa saknar de efterfrågade yrkeskunskaperna. Utvecklingen på sikt med snabba förändringar i produktionsteknik och i näringslivets struktur pekar på att allt fler människor måste byta arbetsuppgifter. Till detta kommer, att befolkningsutvecklingen med ett sjunkande rekryteringsunderlag inom ungdomskullarna kommer att medföra, att behovet av utbildad arbetskraft till icke obetydlig del får tillgodoses genom ökad utbildning inom de åldersgrupper, som redan är ute i förvärvslivet. Utredningen föreslår av dessa anledningar, att vuxenutbildningens resurser ökas och att utbildningen i viss omfattning konjunkturanpassas. Inom ramen för denna konjunkturanpassning bör följsamhet iakttagas till efterfrågesidans förändringar samt arbetstagarnas önskemål i fråga om utbildningsyrken och utbildningstid i all möjlig utsträckning tillgodoses.

Genom effektiva utbildningsåtgärder måste i första hand sysselsättningsproblemet lösas för arbetslösa eller undersysselsatta, särskilt på orter med överskott på arbetskraft, partiellt arbetsföra, sökande, som på grund av hög ålder har svårighet att vinna anställning, kvinnliga arbetssökande, som önskar uppta yrkesverksamhet samt säsongarbetslösa eller andra under begränsad tid arbetslösa. En effektiv arbetsmarknadspolitik måste emellertid även ha medel för att snabbt tillgodose akuta behov av utbildad arbetskraft. Det kan därvid vara nödvändigt att utsträcka utbildningen även till andra än arbetslösa. Ett sådant medel står i princip till förfogande genom av skolöverstyrelsen anordnade s. k. »andra särskilda utbildningskurser». Utredningen föreslår, att den maximigräns, som reglerar kostnaderna för anordnandet av »andra särskilda utbildningskurser», antingen slopas eller väsentligt höjes.

Huvudparten av den statsunderstödda anpassningsutbildningen för vuxna sker i kurser, som efter framställning från arbetsmarknadsstyrelsen organiseras och drives av skolöverstyrelsen. Det är angeläget att ökad uppmärksamhet ägnas åt frågor som har samband med kursverksamhetens omfattning, inriktning, organisation och kvalitet. Vid planering av vuxenutbildning bör enligt utredningens mening fortlöpande kontakt upprätthållas med arbetslivet, och vid utbildningens uppläggning bör yrkesskolor, företag, branschorgan och arbetsmarknadens parter anlitas. Det är önskvärt, att utbildningsmetoderna utvecklas och att den koncentrerade träningens principer tillämpas, där så är möjligt. En förbättrad utbildning av lärare vid anpassningskurser bör eftersträvas.

Utredningen förslår, att statsbidrag till uppförande av lokaler för anpassningskurser skall kunna utgå enligt de regler, som gäller för provisoriska lokaler inom det ordinarie utbildningsväsendet. Skolöverstyrelsen bör upprätta typritningar för lokaler och kostnadsfritt ställa dessa till kommunernas förfogande, varigenom kostnaderna kan hållas nere och planeringstiden begränsas.

Utbildningsbidragen bör fortlöpande anpassas till förändringar i levnadskostnaderna under samtidigt hänsynstagande till löneläget för arbete i öppna marknaden inom jämförbara yrkesområden. Utbildningsbidrag utgår med vissa undantag endast till personer som uppnått 21 års ålder. Bidrag bör enligt utredningens förslag kunna beviljas

ungdom i åldern 18—21 år, om särskilda skäl gör det erforderligt att höja effekten av tidsbegränsade och arbetsmarknadspolitiskt betingade omställningsaktioner. Härutöver bör liksom nu person i åldern 18—21 år som har försörjningsansvar, som är handikappad eller som är flykting kunna erhålla dessa bidrag. Detsamma bör gälla personer som får utbildning i samband med lokalisering av företag till arbetslöshetsorter.

Behovet av anpassningsutbildning för vuxna är så stort, att det av flera skäl ej kan täckas enbart genom kurser, för vilka det allmänna svarar. En väsentligt ökad företagsutbildning blir därför enligt utredningens mening nödvändig. Utredningen anser, att företagen kan påtaga sig en ökad andel av den utbildning, som är nödvändig för arbetskraftens anpassning till rådande produktionsförhållanden och för en allmän lyftning av arbetstagarnas yrkeskvalifikationer. För att stimulera härtill föreslås ett statsbidrag på 2 kronor per elev och närvarotimme till företag, som bedriver utbildning av nyanställda eller fortbildning av redan anställda. Som allmänna villkor för statsbidrag skall gälla, att utbildningen bedrives enligt av parterna fastställd plan antingen i kursform eller direkt på arbetsplatsen i sådana former, att utbildningsmomentet blir tillgodosett, samt att utbildningen för deltagarnas räkning är förenad med lön fastställd efter överenskommelse mellan parterna.

Företag som etablerar sig på orter med otillräcklig arbetstillgång bör enligt utredningens förslag erhålla bidrag till utbildningskostnader. Med nyetablering bör enligt utredningens mening jämställas rekonstruktion av produktion och sysselsättning vid nedlagda eller av nedläggning hotade industrier samt utbyggnad av redan etablerad verksamhet på orter med långsiktigt överskott på arbetskraft. Bidraget skall utgå med av arbetsmarknadsstyrelsen i varje särskilt fall bestämt belopp per elev och närvarotimme. Härvid förutsättes, att ersättning till eleverna utgår i form av lön från företaget fastställd efter förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden.

Erfarenheterna från tidigare dämpningar i konjunkturen visar, att den ökade arbetslösheten och de förlängda arbetslöshetsperioderna i en sådan situation i högre grad än vad som hittills varit fallet måste kunna mötas med åtgärder på utbildningsområdet. För att åtgärder vid sysselsättningsstörningar snabbt skall kunna vidtagas, föreslås att en beredskap på yrkesutbildningens område upprättas. En sådan beredskapsplanering bör normalt ingå i skolöverstyrelsens verksamhet. Utredningen föreslår därjämte, att statliga bidrag utgår till företagens branschorganisationer med 50 procent av kostnader för upprättande av undervisningsplaner, för instruktörsutbildning samt för organisationsplaner i övrigt för beredskapsplanering av utbildning under en sysselsättningskris.

KAPITEL 5

Ekonomiska bidrag till flyttande arbetskraft

De ekonomiska bidragen till arbetslösa i samband med flyttning har primärt syftat till att undanröja ekonomiska hinder för en ändamålsenlig omställning på arbetsmarknaden. De bör ses som uttryck för ett samhällsansvar för den enskilde arbetstagarens sysselsättning och för samhällets intresse av att angelägna arbetskraftsbehov tillgodoses. Utredningen finner starka skäl tala för att samhället även fortsättningsvis ger

ekonomiskt stöd till personer, som på grund av sysselsättningssvårigheter flyttar från orter med överskott på arbetskraft. Vissa sysselsättningssituationer kan motivera bidrag av en sådan storleksordning, att en påtaglig rörlighetsstimulerande effekt uppnås. Omflyttningsbidragen bör alltså i högre grad än hittills anpassas efter skilda arbetsmarknadssituationer och samordnas med andra åtgärder som underlättar rörligheten.

Bidrag till dagliga resor mellan hemorten och arbetsorten utgår för närvarande endast i mindre omfattning. Sådana bidrag föreslås emellertid i större utsträckning komma till användning som ett initialstöd i samband med arbetsplacering av arbetslösa.

Det nuvarande bidraget till flyttning av familj och bohag avser att täcka enbart direkta flyttningskostnader. Kostnader för nyanskaffning till hemmet, för personlig utrustning och för familjens anpassning till nya förhållanden motiverar enligt utredningens mening, att bidraget till familjens flyttningskostnader kompletteras med ett kontant grundbidrag på 500 kronor och ett tillägg på 150 kronor för varje barn under 16 år.

Familjebidrag till arbetstagare med hushåll på två orter utgår för närvarande tills familjebostad kan erhållas på den nya arbetsorten, dock högst under 9 månader och med en successiv minskning av bidragsbeloppet. På orter med stark expansion och framträdande arbetskraftsbrist är emellertid bostadssituationen sådan, att väntetiden överstiger den fastställda maximitiden för bidrag. Det är utredningens mening, att även en måttlig förlängning av familjebidragstiden skulle underlätta anpassningssträvandena. Utredningen föreslår därför, att familjebidrag skall kunna utbetalas under en tid av högst 12 månader och under de tre första månaderna utgå med hyrestillägg, maketillägg och barntillägg enligt nu gällande bestämmelser för att därefter minskas med en fjärdedel var tredje månad.

Arbetslösa på överskottsorter, som tillträder anställning på annan ort med en beräknad varaktighet av minst 6 månader, kan för närvarande som starthjälp få 500 kronor. Beloppet torde i flertalet fall vara tillräckligt för att fylla sin uppgift att underlätta anpassningen under den första tiden. Det kan emellertid vara nödvändigt att i vissa sysselsättningssituationer kraftigare understödja en omställning från områden med uppenbart otillräcklig sysselsättning. Eftersom det enligt utredningens mening är angeläget att kunna pröva, om en ökning av starthjälpens belopp i sådana situationer skulle underlätta omställningen, föreslås att starthjälpsbeloppet i sådana fall skall kunna ökas till 1 000 kronor, varav 500 kronor utbetalas vid anställningens tillträdande och 500 kronor efter sex månaders anställning. Det förhållandet att arbetstagaren byter anställning under bidragsperioden bör inte inverka på bidraget, om platsbytet är ändamålsenligt från arbetsmarknadssynpunkt.

Utredningen uttalar den uppfattningen, att ekonomiska bidrag till flyttande arbetskraft, med hänsyn till deras syfte och avvägningen av bidragsbeloppen, regelmässigt icke bör bli föremål för beskattning, och föreslår, att i kommunalskattelagen införes bestämmelser eller anvisningar om att dessa bidrag icke skall beskattas.

I syfte att förbättra de lokalt bundnas situation i områden med exceptionellt hög och långvarig arbetslöshet bör flyttningsförmånerna i särskilda fall kunna utsträckas även till personer som står i arbete. Härigenom skulle konkurrensen om de otillräckliga arbetstillfällena

kunna begränsas och en effektivare utjämning åstadkommas. Bidragen bör enligt utredningens mening under en försöksperiod inskränkas till personer, som är sysselsatta inom yrkesområden med vikande sysselsättning. I praktiken skulle detta innebära, att i första hand jordbruksarbetare, skogsarbetare och i vissa områden byggnadsarbetare kom i fråga. Utredningen förutsätter att vid aktioner av detta slag samråd sker med berörda arbetsgivare samt att arbetsmarknadsverket ägnar speciell uppmärksamhet åt en uppföljning av verksamheten.

Slutligen understryker utredningen vikten av att större uppmärksamhet ägnas åt arbetskraftens anpassning till nytt arbete och ny miljö. Ansvaret för åtgärder i anpassningsfrämjande syfte vilar enligt utredningens mening i första hand på arbetsgivaren, men här föreligger också behov av insatser från kommunen, fackföreningen och arbetsförmedlingen.

KAPITEL 6

Bostäder och geografisk rörlighet

Utredningen erinrar om att arbetsmarknaden under flera år karakteriserats av stora geografiska olikheter med brist på arbetskraft inom vissa områden och överskott inom andra. Utjämningen mellan dessa områden har försvårats eller förhindrats av bristen på bostäder i orter med efterfrågan på arbetskraft. Om man med utsikter till framgång skall kunna driva en politik, som främjar omställningen på arbetsmarknaden och som inte medför orimliga påfrestningar för de flyttande och deras anhöriga, måste bostadsfrågan kunna lösas på ett effektivare sätt än vad som hittills varit fallet.

Frågan gäller emellertid att skaffa bostäder inte enbart åt arbetslösa, som måste flytta från överskottsområden, utan också åt nyckelpersoner, som behövs inom näringsliv och olika samhällsfunktioner i de expanderande orterna. Utredningen bedömer det inte möjligt att på kort sikt genom en total ökning av bostadsproduktionen eliminera de problem, som bostadsbristen utgör vid omställningen på arbetsmarknaden. Utredningen förordar en fortsatt förskjutning av bostadsbyggandet till förmån för expanderande orter och orter med bostadsbrist. Härutöver måste emellertid åtgärder vidtas för att begränsa den tid flyttande arbetskraft har att vänta på bostad. Utredningen finner det lämpligt, att länsarbetsnämnder och länsbostadsnämnder söker träffa överenskommelse med kommunerna om förtur till bostad för flyttande arbetskraft. I vissa lägen torde detta få kombineras med möjligheter för de expanderande kommunerna att få extra tilldelning av lånemedel.

Utredningen förutsätter, att det liksom hittills kommer att bli erforderligt med särskilda insatser för att öka tillgången på möblerade rum. De monteringsfärdiga förläggningspaviljonger, som uppförts under senare år, erbjuder enligt utredningens mening en hygglig rumsstandard. Systemet med paviljonger innebär likväl en sådan kollektivisering av de boendes fritid, att denna bostadsform ej kan anses acceptabel, när det gäller att tillgodose ett mera permanent behov. I sådana fall bör permanenta byggnader med normal standard, dvs. med bad- eller duschrum, kokmöjligheter etc., uppföras. Till sådana specialbostäder, som bedömes bli erforderliga på alla större expanderande tätorter, bör bostadslån i vanlig ordning kunna utgå.

Utredningen föreslår emellertid, att arbetsmarknadsstyrelsen även i fortsätt-

ningen skall kunna inköpa och till kommuner och företag uthyra förläggningar för att tillgodose temporära behov. Uthyrningen bör ske på sådana villkor, att statsverkets kostnader täcks. Undantagsvis bör styrelsen dessutom, när arbetsmarknadsläget så påfordrar och då andra lösningar ej är möjliga, själv kunna driva förläggningar, varvid omkostnader som ej täcks genom hyresinkomster får bestridas från anslaget till Allmänna beredskapsarbeten m. m.

KAPITEL 7

Inlösen av egna hem

Vid försöken att utjämna tillgång och efterfrågan på arbetskraft mellan olika delar av landet tvingas arbetsförmedlingen ofta konstatera, att den berörda arbetskraften inte anser sig kunna lämna hemorten på grund av fastighetsinnehav, som inte kan avvecklas utan ekonomisk förlust. Problemet uppträder framför allt i glesbygden och småorter, men det kan i samband med företagsnedläggelser också ge sig till känna på större orter med ensidigt inriktat näringsliv. Det föreslås därför, att man ges möjligheter att lösa det problem, som fastighetsägare kan ställas inför, då strukturbetingad arbetslöshet eller undersysselsättning uppkommer i områden med svagt utvecklat eller ensidigt inriktat näringsliv, och då arbetslösheten inte kan hävas genom lokaliseringspolitiska åtgärder. Hur denna fråga skall lösas i detalj, kan emellertid upptagas till prövning först sedan resultaten föreligger av den av 1964 års riksdag beslutade försöksverksamheten med inlösen av egnahem. I sammanhanget anför utredningen vissa kritiska synpunkter på uppläggningen av förenämnda försöksverksamhet.

KAPITEL 8

Enskilda investeringar finansierade med investeringsfondsmedel

Utredningen diskuterar till en början investeringsfondernas användande under perioderna 1958—1960 och 1962—1963. Den konstaterar, att investeringsfonderna visade sig vara ett verkningsfullt sysselsättningsstimulerande medel under konjunkturnedgången 1958—1959. Samtidigt kom emellertid en alltför stor del av sysselsättningseffekten att sammanfalla med konjunkturuppgången och den följande högkonjunkturen. Vid fondfrisläppet 1962 erhölls en snabbare och bättre tidslokaliserad effekt på sysselsättningen, främst beroende på att beslutet om frisläppandet kom snabbare efter konjunkturomslaget och samtidigt hade en relativt snävt tidsbegränsad giltighet.

Mot bakgrunden av de gjorda erfarenheterna framlägger utredningen vissa rekommendationer rörande fondernas fortsatta användande. Enligt utredningens mening skall det inte behöva föreligga en fullt utvecklad konjunkturavmattning för att investeringsfondsmedel skall kunna sättas in i investeringsstimulerande syfte. Vissa risker bör enligt utredningens mening kunna tas. Riskerna kan minskas genom att i inledningsskedet tillstånd ges i begränsad omfattning och genom att metoden med beslut av begränsad giltighetstid vidareutvecklas.

Vikten av att ägna ökad uppmärksamhet åt frågan om företagens förtidsplanering av investeringarna framhålls. I fråga om företag med mer eller mindre kontinuerlig investeringsverksamhet bör man dock kunna inskränka kravet på planering till att gälla planering i stort.

År 1963 togs investeringsfonderna i bruk också som lokaliseringspolitiskt

instrument, medan de tidigare använts huvudsakligen som ett generellt konjunkturutjämnande medel. Utredningen finner uppenbara risker förknippade med en sådan utvidgning av fondernas användning. Investeringsfondssystemet bör med den utformning som det f. n. har förbehållas rent konjunkturpolitiska uppgifter.

KAPITEL 9

Variationer i de offentliga investeringarna

Utredningen konstaterar, att det numera är en allmänt vedertagen målsättning, att statens utgiftspolitik skall motverka det enskilda näringslivets konjunktursvängningar. Kravet på konjunkturvariabilitet gäller i första hand investeringsutgifterna. Det framhålls att betingelserna för en aktiv konjunkturpolitik inom detta område synes vara vid handen i så måtto, att ett relativt omfattande administrativt och finansiellt svängrum finns inom ramen för den ordinarie statsbudgeten samt systemet med beredskapsstat och därtill knuten finansfullmakt.

De brister, som vidlått konjunkturpolitiken under de senaste konjunkturcyklerna, har främst kommit till synes i svårigheter att uppnå tillräcklig snabbhet vid variationerna av de statliga och statligt styrda investeringsutgifterna. Med hänsyn till att avmattningsperioderna synes tendera att bli allt kortvarigare, kan en försening med bara några månader innebära, att en vidtagen åtgärd blir verkningslös eller direkt olämplig på grund av att dess verkan infaller under nästa konjunkturfas. Utredningen understryker mot bakgrunden härav, att det inte skall behöva föreligga en fullt utvecklad konjunkturavmattning för att ökningar i de offentliga investeringarna skall sättas in. Osäkerhet om den kommande utvecklingen bör vara nog för att vidtaga åtgärder med sådant syfte. Skulle sedermera tecken framkomma på överansträngning av resurserna, kan detta på olika vägar korrigeras.

Det framhålls vidare, att beslutade konjunkturpolitiska åtgärder måste kunna vidtagas snabbt. Detta förutsätter i sin tur en noggrann planering från myndigheternas sida av byggnads- och anläggningsverksamheten. Planeringen måste drivas så långt, att underlag finns för infordrande av anbud. I detta sammanhang påpekas, att arbetsmarknadsstyrelsens arbete med att leda den statliga och statsunderstödda planläggningsverksamheten för åtgärder mot arbetslöshet behöver effektiviseras. Detta är nödvändigt för att en tillfredsställande startberedskap skall kunna upprätthållas.

För att underlätta en konjunkturanpassning av investeringarna inom den kommunala sektorn föreslås åtgärder med syfte att lösa finansieringsfrågorna. Utredningen ifrågasätter bl. a., om inte i samband med svårigheter att under en konjunkturavmattning finansiera från arbetsmarknadssynpunkt angelägna kommunala investeringsobjekt åtgärder borde kunna vidtagas för att underlätta för kommunerna att ordna finansieringen. Så har tidigare i viss utsträckning skett genom medverkan från riksbanken. Liknande aktioner synes i enstaka fall kunna behövas även under en högkonjunktur, om penningpolitiken hålles så stram, att på en del punkter svårigheter uppstår att förbereda eller starta arbeten, som erfordras för t. ex. åstadkommande av säsongutjämning på arbetsmarknaden.

KAPITEL 10

Industribeställningar

Med hänsyn till de erfarenheter som gjordes i samband med konjunktur-

dämpningen 1958—1959 föreslår utredningen, att vid driftsinskränkningar och driftsnedläggelser industribeställningar skall kunna läggas ut även i fortsättningen för att ge arbetsförmedlingen erforderligt rådrum för omplacering av den berörda arbetskraften eller startande av omskolning för den. Beställningarna får i sådana fall inte göras mer omfattande än vad som är oundgängligen nödvändigt för att nå detta syfte. Beställningar föreslås vidare kunna komma i fråga i fall, då temporära driftsnedläggelser eller driftsinskränkningar blir aktuella och då det anses angeläget att hålla den berörda personalen samlad för att snabbt kunna återuppta driften, när anledningen till inskränkningen eller nedläggelsen inte längre är för handen. Också i dessa fall måste försiktighet iakttagas. Om det vid en bedömning av orsaken till de aktuella avsättningssvårigheterna visar sig, att denna ligger i ett otillfredsställande kostnadsläge i förhållande till övriga företag i branschen e. d., bör stödbeställningar ej komma i fråga.

Vid en av förändringar i konjunkturen framkallad mer allmän nedgång i efterfrågan på industrins produkter bör beställningar kunna utläggas till hela branscher, något som bl. a. skulle medföra den fördelen, att av nedgången förorsakade sysselsättningssvårigheter inom en viss bransch skulle kunna angripas, innan kedjereaktioner hunnit uppkomma inom andra delar av näringslivet.

För att extra industribeställningar vid behov snabbt skall kunna sättas in föreslås, att åtgärder vidtages för att dels utöka den del av investeringsreserven, som avser statliga anskaffningar av industriprodukter, dels en gång om året inventera kommunernas förutsättningar att vid en konjunkturdämpning tidigarelägga beställningar hos industrin. För att kommunerna skall intresseras för en sådan tidigareläggning, bör statsbidrag med 20 procent av inköpssumman kunna utgå. Medel för möjliggörande av såväl statliga som kommunala beställningsutläggningar bör finnas till arbetsmarknadsstyrelsens disposition.

KAPITEL 11

Beredskapsarbeten

Beredskapsarbetena har absolut sett ökat under senare år. Samtidigt har deras relativa betydelse minskat i takt med utbyggnaden av andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ansvaret för beredskapsarbetena har successivt förskjutits från kommunerna till staten. Bland beredskapsprojekten dominerar vägarbetena både kostnadsmässigt och från sysselsättningssynpunkt. Efter hand har emellertid arbetena differentierats, varigenom önskemålet om konjunkturvariation och behovet av enkla arbeten för svårplacerad arbetskraft bättre kunnat tillgodoses.

Till gruppen arbeten för svårplacerade hör också arkivarbeten och musikerhjälp. Denna typ av arbeten har i allt större utsträckning kommit att fungera som arbetsträning och skyddad sysselsättning.

Beredskapsarbetena utföres huvudsakligen av de statliga myndigheter, inom vars område projekten faller, eller i fråga om kommunala projekt av berörda kommuner. I betydande utsträckning anlitas entreprenörer för arbetenas utförande. En del arbeten bedrivs av arbetsmarknadsstyrelsen, som sedan lång tid tillbaka har en egen byggande organisation.

Under åren 1956 och 1957 var 7 procent av alla arbetslösa män placerade i beredskapsarbete. För år 1959 blev årsmedeltalet något över 20 procent och

för år 1963 33 procent. I Norrbottens län var i mars månad 1959, 1960 och 1963 mer än 50 procent av de arbetslösa männen placerade i beredskapsarbete. Karakteristiskt för beredskapsarbetena under senare år har vidare varit att de i hög grad säsongvarierats.

För arbetenas bedrivande har länge gällt mekaniseringsbegränsande regler. Syftet härmed har varit att i största möjliga utsträckning ge sysselsättning åt arbetslösa och att hålla dagsverkskostnaderna nere. F. n. gäller inga sådana begränsningar.

Under senare år har beredskapsarbetena huvudsakligen varit koncentrerade till de fem norrlandslänen, d. v. s. till områden med hög arbetslöshet. Under åren 1959—1963 utfördes mellan 50 och 60 procent av dagsverkena i samtliga beredskapsarbeten i dessa län. Kostnadsmässigt låg tyngdpunkten i ännu högre grad på norrlandslänen. Detta innebär, att totalutgiften per dagsverke var högre i norrlandslänen än i landet i övrigt.

Kostnaderna för beredskapsarbetena uppgick under budgetåret 1956/57 till omkring 75 miljoner kronor, varav 65 miljoner utgjorde statsbidrag. Budgetåret 1962/63 var motsvarande belopp 427 och 366 miljoner kronor. Kostnaderna per dagsverke har stigit betydligt beroende på det stora inslaget av tunga anläggningsarbeten av typen allmänna vägar. Dagsverkskostnaden på allmänna vägar har under de senaste budgetåren legat omkring 400 kronor. Skogsvårdsarbeten och andra dagsverksbilliga projekt har emellertid fått ökat utrymme, och den genomsnittliga dagsverkskostnaden har under de senaste bugetåren varierat mellan 200 och 250 kronor.

Vid ett par tillfällen har undersökningar gjorts om de hänvisades ålder, yrkestillhörighet m. m. Det kan konstateras, att omkring tre fjärdedelar av de arbetslösa, som placerats i beredskapsarbete, är 45 år eller äldre. Andelen hänvisade i åldern 60 år och däröver har legat mellan 20 och 25 procent. Tre fjärdedelar eller fler av de hänvisade kom vid dessa undersökningar på yrkesgrupperna lantbruks- och skogsarbete, byggnadsarbete och diversearbete. Denna yrkesfördelning är en följd bl. a. av att man fortfarande har känning av betydande säsongförändringar inom dessa arbetsområden. Särskilt i övre Norrland är en del äldre arbetslösa placerade i beredskapsarbete under långa sammanhängande perioder.

Utredningen framhåller, att som allmän regel bör gälla att hänvisning till beredskapsarbete skall tillgripas först när möjligheterna till placering i öppna marknaden noggrant prövats. Under kortare arbetslöshetsperioder bör arbetslöshetsförsäkringen och de kommunala kontantunderstöden ge erforderligt ekonomiskt skydd. Utredningen framhåller vidare, att sysselsättning i beredskapsarbete i regel inte är den lämpligaste lösningen, när arbetslösheten beräknas bli mycket långvarig.

Ambitionen att stödja arbetslösa genom hänvisning till beredskapsarbete har höjts under senare år, vilket utredningen finner riktigt, förutsatt att alla möjligheter att underlätta arbetskraftens anpassning till den öppna marknaden dessförinnan prövats. Även om säsongarbetslösheten inom vissa yrkesområden främst bör angripas med andra medel än beredskapsarbeten, torde man också framdeles få använda beredskapsarbetena i säsongutjämnande syfte.

Kostnaderna för ett projekt blir vanligtvis högre när det utförs som beredskapsarbete än vid utförande i ordinarie ordning. Utredningen diskuterar de kostnadshöjande faktorerna och föreslår olika åtgärder för att begränsa merkostnaderna. I fråga om arbetenas me-

kanisering framhåller utredningen, att riktmärket måste vara att beredskapsarbetena skall bedrivas så rationellt som möjligt. Alla begränsningar i fråga om användningen av maskiner och yrkesarbetare, vilka sänker produktiviteten och höjer byggnadskostnaderna, bör avskaffas.

Beredskapsarbetena bör i framtiden i högre grad inriktas på projekt lämpade för sådana svårplacerade sökande, som ej kan beredas arbete i öppna marknaden. I största möjliga utsträckning skall dessa särskilda beredskapsarbeten tjäna som träning för arbete i öppna marknaden. Verksamheten vid dessa arbetsplatser bör därför inriktas på åtgärder som underlättar en sådan anpassning. På samma sätt som sker vid kommunala verkstäder för handikappade bör de hänvisade följas upp av ett arbetslag bestående av arbetsvårdsassistent, läkare, platsledare och kurator.

I fråga om arkivarbetarna föreslår utredningen en aktivare ackvisition från arbetsmarknadsmyndigheternas sida med syfte att få till stånd fler kommunala arkivarbeten. Statsbidraget till kommunala arkivarbeten föreslås bli höjt till 50 procent av totalkostnaden.

Arbetslöshetskungörelsen stadgar en karenstid på 6 dagar innan hänvisning till beredskapsarbete får ske. Utredningen finner det emellertid inte lämpligt att en bestämd karenstid fixeras utan föreslår, att de nuvarande karensbestämmelserna avskaffas och att hänvisning sker efter bedömning från fall till fall. Utredningen föreslår vidare, att den behovsprövning, som enligt nu gällande regler skall föregå hänvisning till beredskapsarbete, slopas.

Med hänsyn till beredskapsarbetenas totala omfattning och den verkan de därigenom har på ekonomin finner utredningen det angeläget, att valet av objekt anpassas till den aktuella ekonomiska situationen. Under en högkonjunktur får beredskapsarbeten inte skärpa balansproblemen genom val av projekt med stor sekundär effekt. Det är också nödvändigt, att objekten utväljs med beaktande av angelägenhets- och räntabilitetssynpunkter. Ökad hänsyn till sådana synpunkter innebär, att beredskapsarbetena i större utsträckning än nu blir lokaliserade till andra områden än de där de arbetslösa är bosatta.

I arbetslöshetskungörelsen stadgas om prioritering av statskommunala beredskapsarbeten vid val av objekt. Utredningen finner det emellertid oförenligt med de urvalsprinciper, som utredningen förordar, att bibehålla denna prioritering och föreslår därför, att vad som i arbetslöshetskungörelsen sägs om prioritering av statskommunala beredskapsarbeten upphävs. Samtidigt föreslås, att bestämmelserna om att kommun kan åläggas att erlägga dagavgift för till statligt beredskapsarbete hänvisade arbetslösa från kommunen upphör att gälla.

Bl. a. för att möjliggöra en breddning av objektvalet föreslår utredningen, att i en ny arbetsmarknadskungörelse bestämmelser införs om enskilda beredskapsarbeten. Fortsättningsvis bör vidare arbetena rubriceras efter vem som är huvudman för dem. Utredningen föreslår därför, att till statliga beredskapsarbeten hänförs statliga objekt, till kommunala beredskapsarbeten (f. n. statskommunala arbeten), kommunala objekt och till enskilda beredskapsarbeten enskilda objekt.

Statsbidrag till beredskapsarbete utgår antingen enligt bestämmelser i särskilda författningar eller enligt bestämmelserna i arbetslöshetskungörelsen om normalbidrag. Den senare formen var ursprungligen avsedd att åstadkomma

en variation av statsbidraget bl. a. med hänsyn till kommunernas ekonomiska bärkraft och deras kostnader för åtgärder mot arbetslöshet. Den differentierande effekten av bidragsbestämmelserna har emellertid successivt avtagit. Härtill kommer att de statskommunala beredskapsarbeten, som erhåller bidrag efter dessa bestämmelser, minskat i betydelse. Fördelarna ur planerings- och administrationssynpunkt med en övergång till fasta bidrag överväger så starkt, att det nuvarande i princip differentierade normalbidraget bör slopas och ersättas med ett enhetligt bidrag till sådana kommunala projekt, för vilka bidrag ej är reglerade i särskilda författningar. Det föreslagna enhetliga statsbidraget bör utgå med en tredjedel av de beräknade kostnaderna för arbetena. Bemyndigandet till arbetsmarknadsstyrelsen att jämka statsbidraget, om detta i särskilda fall befinns påkallat, bör enligt utredningens mening kvarstå. Eftersom årskostnadsbidraget under en lång period ej haft någon betydelse för kommunernas kostnader för beredskapsarbete, föreslås vidare, att detta bidrag slopas.

Sedan arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet i början av 1950-talet var föremål för statsmakternas prövning, har möjligheterna att snabbt få i gång beredskapsarbeten i en akut arbetslöshetssituation avsevärt förbättrats. Under senare år har de projekt, som styrelsen utfört, praktiskt taget helt utgjorts av vägarbeten, vilka bedrivits på grundval av vägmyndigheternas upprättade program. Uppdelningen av beredskapsbyggandet på flera myndigheter — i första hand på arbetsmarknadsstyrelsen och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen — ter sig enligt utredningen uppfattning irrationell och innebär på vissa punkter en dubbelorganisation, som medför en splittring av resurserna. Utredningen föreslår därför, att arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet successivt avvecklas.

Svårigheterna att snabbt anpassa sysselsättningen i beredskapsarbete till säsong- och konjunkturväxlingar sammanhänger delvis med att beredskapsarbetena bedrivs avskilda från det ordinarie byggandet. Det skulle ur denna synpunkt vara en avsevärd vinst, om möjligheter gavs att placera de arbetslösa i myndigheternas ordinarie arbeten. Samtidigt skulle kravet på en prövning av projektens angelägenhet lättare kunna tillgodoses. Utredningen föreslår därför, att Kungl. Maj:t bemyndigar arbetsmarknadsstyrelsen och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen att påbörja försöksverksamhet med placering av arbetslösa i ordinarie arbeten.

Genom utredningens förslag om en successiv avveckling av arbetsmarknadsstyrelsens byggande verksamhet bortfaller det främsta motivet för att styrelsen skall hålla förråd med nuvarande sammansättning. Den erforderliga förrådshållningen bör därför enligt utredningens mening i fortsättningen ankomma på de myndigheter, som bedriver beredskapsarbetena, i den mån dessa arbeten inte utförs genom entreprenörer. Arbetsmarknadsstyrelsens förråd av förläggningsbyggnader m. m. bör bibehållas med hänsyn till den betydelse, som styrelsens förläggningsservice har för omställningen över huvud taget på arbetsmarknaden.

KAPITEL 12

Kommunala kontantunderstöd

Trots en god omställningsberedskap uppstår inte sällan i de enskilda fallen en kortare eller längre arbetslöshetsperiod, innan ett nytt arbete kan anskaffas. Det är utredningens uppfatt-

ning, att denna period bör göras så kort som möjligt. För ett övervägt arbetsval krävs emellertid i många fall en tids rådrum. Den tiden bör för de arbetslösa överbryggas med kontant ersättning.

Även om huvudparten av arbetstagare med arbetslöshetsrisk är medlemmar i erkända arbetslöshetskassor, står dock ett stort antal arbetstagare utan skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. Kommunala kontantunderstöd till arbetslösa har en blygsam omfattning och tillämpas f. n. i ett 10-tal större städer huvudsakligen som ett komplement till socialvården för personer med nedsatt arbetsförmåga. Kontantunderstöden är alltså ingen allmänt tillgänglig hjälpform vid arbetslöshet. Det innebär, att man vid arbetslöshet ibland får tillgripa dåligt förberedda eller i övrigt irrationella lösningar eller att kostnaderna för arbetslösheten får bäras av den enskilde. Starka skäl kan därför åberopas för en sådan komplettering av det nuvarande systemet för kontant hjälp vid arbetslöshet, att icke försäkrade personer vid behov skall kunna få sådant stöd.

En försämring av sysselsättningsunderlaget i glesbygderna, som inte kan kompenseras med lokaliseringspolitiska åtgärder, kommer på många håll att medföra svårlösta problem för ortsbunden äldre arbetskraft. Möjligheterna att finna från ekonomisk synpunkt acceptabla objekt för beredskapsarbeten i närheten av de arbetslösas hemorter är i dessa områden begränsade. Försörjningen för dessa arbetslösa kan inte lösas på ett tillfredsställande sätt med nu tillgängliga resurser. Det är därför enligt utredningens mening önskvärt, att frågorna om bättre försäkringsskydd och om förtidspensionering av äldre ortsbundna arbetslösa i glesbygderna tages upp till utredning i särskild ordning. I avvaktan på mera långsiktiga och rationella lösningar, som kan bli resultatet av en sådan utredning, bör enligt utredningens mening kontantunderstöd utbetalas till långtidsarbetslösa, som inte kan beredas sysselsättning i lämpliga former.

Intresset för kontantunderstödsverksamheten har varit ringa både hos kommuner och arbetsmarknadsmyndigheter. Utredningen förordar en utbyggnad av verksamheten och föreslår en revidering av gällande bestämmelser om kommunala kontantunderstöd i syfte att underlätta en aktivering av verksamheten. Bl. a. bör överensstämmelse i handläggningsföreskrifterna mellan kontantunderstöd och arbetslöshetsförsäkring i största möjliga utsträckning eftersträvas. Det är också utredningens uppfattning att ansvaret för kommunala åtgärder mot arbetslöshet direkt bör läggas på kommunens verkställande organ. Förslag framläggs alltså om avskaffande av arbetslöshetsnämnderna.

Utredningen föreslår en höjning av statsbidraget till kontantunderstödsverksamhet från f. n. vanligen 20 procent till 50 procent av kontantunderstödens belopp. Kontantunderstöd till utländska medborgare bör som hittills helt utgå av statsmedel. Jämkning av statsbidraget skall enligt utredningens förslag kunna beslutas av arbetsmarknadsstyrelsen i fråga om kommuner med ansträngd ekonomi och med betydande kostnader för arbetslöshetens bekämpande, särskilt om understödsverksamheten omfattar långtidsarbetslös, icke omställningsbar arbetskraft.

KAPITET 13

Säsongarbetslöshet

Under högkonjunkturåret 1961 beräknas säsongarbetslösheten ha omfattat drygt 8 000 årsarbetare. Inemot 40 procent av den totala årsarbetslösheten ut-

gjordes detta år av säsongarbetslöshet. Mot bakgrunden härav föreslås olika åtgärder med syfte att reducera säsongarbetslösheten.

För att underlätta temporär flyttning av säsongarbetslösa föreslås, att — när fråga är om familjeförsörjare — arbetsmarknadsorganen får möjligheter att utge bidrag enligt samma grunder som gäller för familjebidrag, dock med högst 300 kronor per månad. Förutsättning för bidrag skall vara att arbetet har en varaktighet av minst en månad och att den tillfälliga arbetsorten ligger utanför vad som kan betraktas som ordinarie arbetsräjong. Bidrag bör till en början lämnas på försök och begränsas till de områden av landet, inom vilka utrustningsbidrag kan utgå. Med samma syfte föreslår utredningen, att familjeförsörjare under den tid han tillfälligt arbetar på annan ort genom arbetsförmedlingen skall få kostnaderna täckta för en tur- och returresa per månad arbetsorten—hemorten.

I den mån säsongarbetslösa inte kan omplaceras, bör liksom hittills arbetslöshetstiden kunna utnyttjas för utbildning. Det gäller om bl. a. säsongfriställda jordbruksarbetare, skogsarbetare och byggnadsarbetare. Vad avser byggnadsarbetare bör — med hänsyn till rådande förhållanden på byggnadsarbetsmarknaden — denna utbildning kraftigt utbyggas. När det gäller säsonglediga jordbruksarbetare och skogsarbetare, bör arbetslöshetstiden i större utsträckning än hittills utnyttjas för omskolning till arbetsuppgifter inom expanderande arbetsmarknadssektorer.

Eftersom en betydande del av säsongarbetslösheten härrör från byggnadsarbetsmarknaden, kräver förhållandena inom denna speciell uppmärksamhet. Utredningen framlägger olika förslag, särskilt avsedda att reducera byggnadsarbetarnas säsongarbetslöshet. Beträffande det statliga byggandet finns redan bestämmelser om att tyngdpunkten i sysselsättningen skall förläggas till vinterhalvåret. Utredningen föreslår emellertid, att efterlevnaden av dessa bestämmelser följes upp effektivare än hittills. I detta syfte rekommenderas, att arbetsmarknadsstyrelsen får i uppdrag att noggrant följa utvecklingen inom det statliga byggandet och att genom överläggningar med berörda statsmyndigheter medverka till en bättre säsongutjämning. Som riktpunkt för statsmyndigheternas byggnadsplanering bör gälla, att sysselsättningen vintertid bör överstiga sommarsysselsättningen med 10 procent.

I fråga om det kommunala byggandet bör det bli en viktig uppgift för byggarbetsnämnderna att säkra en från säsongutjämningssynpunkt bättre förläggning i tiden. Även när det gäller det statsbelånade flerfamiljshusbyggandet, bör tyngdpunkten i sysselsättningen i större utsträckning än hittills förskjutas mot vinterhalvåret, vilket bör kunna ske via länsbostadsnämndernas lånebeslut. Också när det gäller de smärre byggnadsarbetena föreslås en intensifiering av ansträngningarna att nå en bättre utjämning över året. Sålunda framlägges förslag om att byggarbetsnämnderna tillsammans med länsarbetsnämnderna snarast igångsätter en propaganda- och upplysningsverksamhet för utförande av reparations- och underhållsarbeten vintertid.

KAPITEL 14

Kvinnor på och utanför arbetsmarknaden

I den prognos över de framtida arbetskraftstillgångarna, som arbetsmarknadssens prognosinstitut presenterat, räknas med en fortsatt stegring av andelen yrkesverksamma gifta kvinnor. Samtidigt understryks, att utvecklingen av de

gifta kvinnornas yrkesverksamhetsgrad är beroende både av samhälleliga åtgärder av arbetsmarknadspolitisk och annan art och av arbetskraftsefterfrågans utveckling.

Utredningen framhåller de svårigheter, som är förknippade med en bedömning av arbetslösheten bland kvinnor och av dessa framför allt de gifta. Det är emellertid enligt utredningens uppfattning uppenbart, att det existerar ett betydande, delvis latent arbetskraftsutbud från de gifta kvinnornas sida, vilket ej tillvaratas.

De hinder för anpassning mellan kvinnornas utbud av arbetskraft och den rådande efterfrågan, kan sammanfattas under tre rubriker:

a) Hinder hos den (presumtiva) arbetssökande:
   Bristande yrkesutbildning eller yrkeserfarenhet.
   Geografisk bundenhet.
   Speciella villkor beträffande arbetstid eller andra arbetsförhållanden.
   Otillräcklig kännedom om arbetsmarknadens krav.
b) Hinder sammanhängande med efterfrågans art eller lokalisering:
   Bristande anpassning av arbetsvillkoren till de arbetssökandes behov.
   Villkor beträffande kön eller ålder vid rekrytering av arbetskraft.
   Otillräcklig total efterfrågan på arbetskraft på orter med tillgång till kvinnlig, ortsbunden arbetskraft.
c) Brister hos de medel, som skall underlätta anpassning mellan utbudet och efterfrågan:
   De arbetsmarknadspolitiska medlen.
   Information och personalresurser.
   Andra former av samhällelig service (exempelvis barntillsyn, kollektiva anordningar av annat slag).

I den följande genomgången av de generella arbetsmarknadspolitiska medlens roll för att underlätta anpassningen mellan det kvinnliga arbetskraftsutbudet och efterfrågan behandlas arbetsförmedling och yrkesvägledning, ekonomisk rörlighetsstimulans, vuxenutbildning samt sysselsättningsskapande åtgärder.

Utredningen understryker vikten av att arbetsförmedlingen ser som sin uppgift att motverka både könsbunden rekrytering till vissa yrkesområden och ett alltför snävt inriktat arbetsval från kvinnliga sökandes sida. Förmedlingen bör också söka medverka till en bättre anpassning av arbetsvillkoren, framförallt beträffande arbetstiden, efter de arbetssökande kvinnornas möjligheter att ställa sin arbetskraft till förfogande. Det måste slutligen ankomma på arbetsförmedlingen att inom sitt verksamhetsområde uppspåra och söka aktivera icke yrkesverksamma kvinnor inom yrkesgrupper, där det råder brist på arbetskraft.

Utredningen föreslår, att den återstående indelningen av förmedlingsexpeditioner efter kön skyndsamt avvecklas. Betydelsen av yrkesvägledning, t. ex. i samband med återinträde på arbetsmarknaden, understryks. Det är viktigt, att yrkesvägledningen ges sådana resurser, att den kan tillgodose det stigande behovet av yrkesvägledning också för medelålders och äldre kvinnor.

För att den utökning av ackvisitionsarbetet (bl. a. för anskaffande av deltidsplatser) och reaktiveringsåtgärderna, som utredningen anser erforderlig, skall kunna komma till stånd, krävs personalresurser på det regionala planet. Utredningen föreslår därför, att länsarbetsnämndernas kanslier erhåller en tjänst på inspektörsnivå med särskild uppgift att ansvara för de åtgärder, som krävs för att bättre tillvarata de totala arbetskraftstillgångarna (inspektör för aktiveringsuppgifter). De åtgärder, som kan komma i fråga, är

delvis av samma art, vare sig det gäller icke yrkesverksamma gifta kvinnor, medelålders eller äldre arbetskraft.

De ekonomiska bidragen till flyttande arbetskraft bör kunna spela en större roll än de hittills tycks ha gjort för kvinnorna. Utredningen föreslår, att det i tillämpningsföreskrifterna klart säges ut, att familjebidrag kan beviljas i de fall, där en ensamförsörjande kvinna flyttar före den övriga familjen till anställningsorten. Frågor om utrustningsbidrag till dessa familjer skall likaledes prövas efter samma grunder som i fråga om familjer med sammanboende föräldrar.

Det har skett en kraftig utbyggnad av vuxenutbildningen för kvinnor under de senaste åren. Åldersfördelningen för de kvinnliga deltagarna i vuxenutbildningen visar, vilken betydelse utbildningen har för att underlätta ett återinträde på arbetsmarknaden. Också i förmedlingens strävan att vidga området för de kvinnliga sökandenas arbetsval spelar utbildningsmöjligheterna en avgörande roll. De mycket korta utbildningar, som många av de kvinnliga kursdeltagarna genomgår kan på vissa arbetsområden vara helt tillräckliga. Det är emellertid önskvärt att utrymme ges åt mera kvalificerade utbildningsalternativ, exempelvis i form av en etappvis uppbyggd utbildning omfattande två eller flera kurser på tillsammans 1—2 år.

Utredningen föreslår, att en ensamstående kvinna som p. g. a. bristande yrkeskunskap inte kan erhålla ett med hänsyn till sin försörjning lämpligt arbete skall kunna beviljas utbildning i samma utsträckning som om hon varit arbetslös. Förslaget är motiverat av att f. d. hemmadöttrar och andra ensamställda kvinnor med eller utan barn ofta finner sig hänvisade till så okvalificerat arbete, att det ger en bristfällig försörjning. Grundbidraget föreslås kunna utgå oreducerat i de fall, där en hemskild eller frånskild kvinna erhåller underhållsbidrag. Vidare föreslås, att makes inkomst — i överensstämmelse med de föreskrifter som gällde från den 1 juli 1963 till den 1 juli 1964 — inte skall ha någon reducerande effekt på gift kvinnas grundbidrag.

En ökad differentiering av rehabiliteringsarbetena (särskilda beredskapsarbeten och arkivarbete) skulle kunna få stor betydelse för möjligheterna att placera kvinnliga arbetssökande, som tillhör de grupper, för vilka dessa arbeten är avsedda. Generellt sett är arbetslöshetsrisken förhållandevis låg för stora grupper kvinnliga arbetstagare inom arbetsområden med ringa konjunkturkänslighet, exempelvis den offentliga sektorn. Störst är arbetslöshetsrisken för de industrianställda kvinnorna. En sådan förskjutning av de sysselsättningsskapande åtgärderna från beredskapsarbeten till industribeställningar, som föreslagits i tidigare avsnitt, skulle samtidigt innebära att de sysselsättningsskapande åtgärderna i ökad grad kom också arbetslöshetshotade kvinnliga arbetstagare till godo.

KAPITEL 15

Handikappade

Utredningen konstaterar att arbetsvårdens resurser är otillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt kunna tillgodose föreliggande behov. Utredningen finner personalbesättningen vid arbetsvårdsexpeditionerna otillräcklig och understryker vikten av att detta personalbehov i största möjliga utsträckning tillgodoses.

Arbetsvårdande åtgärder, utlåtande till socialförsäkring etc. bör i större utsträckning än nu grundas på medicinska och psykologiska undersökningar samt systematiskt upplagda prak-

tiska prov. En metodiskt utförd yrkesmässig prövning, som ger besked om arbetsförmåga och yrkesförutsättningar, är i ett stort antal arbetsvårdsfall ett villkor för val och utformning av lämpliga åtgärder. Prövningsavdelningar föreslås bli inrättade i anslutning till träningsverkstäder, belägna på orter med regionsjukhus eller fullt utrustade centrallasarett. Statsbidrag till etableringskostnader för prövningsavdelningar föreslås utgå med de belopp och enligt de regler, som gäller för övriga verkstäder för handikappade, och till driften med ett fixerat belopp för varje prövningsfall.

En kvalitativ förbättring av den behandling, som meddelas vid träningsverkstäder, är angelägen. Arbetsmarknadsstyrelsen bör i samverkan med andra myndigheter och institutioner utarbeta träningsplaner samt utfärda anvisningar för träningsverkstädernas verksamhet. Till handikappade i arbetsträning utgår nu försörjningsbidrag under högst sex månader, vilket till hälften täckes av statsmedel. Utredningen föreslår att detta bidrag helt skall utgå av statsmedel.

Inte ens under högkonjunktur kan behovet av skyddad sysselsättning för handikappade tillgodoses. Särskilt framträdande är behovet av sysselsättning för utvecklingshämmade. En omfattande utbyggnad av verksamheten är därför nödvändig. Det är från sociala och humanitära synpunkter angeläget att också mycket produktionssvag arbetskraft bereds möjligheter till sysselsättning. För sådan sysselsättning bör statsbidrag utgå med högre belopp än för annan skyddad sysselsättning. En förbättring av och en större enhetlighet i fråga om de ekonomiska villkoren för anställda vid verkstäder för skyddad sysselsättning bör genomföras.

Yrkesutbildning är ett effektivt hjälpmedel för att öka de handikappades möjligheter till arbetsplacering. En allmän ökning av vuxenutbildningen kommer även arbetshindrade till del. Den särutbildning, som kan bli nödvändig härutöver, kräver ökade insatser i form av speciella arrangemang för undervisning, inkvartering och tillsyn. Utredningen föreslår vidare att företag, som förbinder sig att utbilda handikappade personer för anställning i företaget och som under utbildningen utbetalar lön efter partsöverenskommelse, från arbetsmarknadsverket skall kunna erhålla kursavgifter enligt samma principer som vid lokaliseringsutbildning.

För att underlätta en arbetsplacering i öppna marknaden föreslås, att under en begränsad provanställningstid lönefyllnad skall kunna utgå av statsmedel för vissa svårplacerade arbetssökande.

Näringshjälpen har till uppgift att göra det möjligt för handikappade att bidraga till eller helt klara sin försörjning genom arbete som anställd eller genom egen rörelse. Utredningen föreslår, att den statliga näringshjälpens maximibelopp höjes från 10 000 till 12 000 kronor samt att maximibeloppet fortsättningsvis justeras så att den föreslagna graden av kostnadstäckning bibehålles. Om kostnaderna för startande av egen rörelse väsentligt överstiger det statliga bidraget, bör kompletterande stöd lämnas i form av lån från företagareföreningarna. Ett särskilt årligt anslag på förslagsvis 5 miljoner kronor föreslås ställas till företagareföreningarnas förfogande härför. Utredningen föreslår även en utökning av näringshjälpens användningsområde samt en överföring av beslutanderätten för bidrag till byte av motorfordon för personer, som tidigare erhållit näringshjälp, från Kungl. Maj:t till arbetsmarknadsverket. Större uppmärksamhet måste slutligen ägnas åt behovet av service till den han-

dikappade i samband med startande av eget företag samt åt uppföljning och övervakning av verksamheten.

KAPITEL 16

Den äldre arbetskraften

Utredningen konstaterar, att man under 1960-talet kan räkna med en kraftig ökning av arbetskraften dels i åldrarna 20—29 år, dels i åldrarna 50 år och däröver. De svårigheter, som de äldre möter på arbetsmarknaden, kan ge sig till känna på olika sätt. En högre relativ arbetslöshet är ett av utslagen av sådana svårigheter. Även om uppgifterna om ålder och arbetslöhet är ofullständiga, är det likväl obestridligt att andelen arbetslösa är större i de högre åldrarna och att arbetslöshetsperioderna genomsnittligt är längre.

Utredningen finner endast i begränsad omfattning anledning att framlägga kompletterande förslag, som särskilt tar sikte på de äldre. Bortsett från det i kapitel 14 framlagda förslaget om inrättande av särskilda tjänster vid länsarbetsnämndernas kanslier för samordning av de arbetsuppgifter, som utredningen sammanfattande betecknar som aktiveringsåtgärder, avser utredningens rekommendationer närmast tillämpningen av de arbetsmarknadspolitiska medel, som står till arbetsförmedlingens förfogande. Utredningen lägger därvid huvudvikten på en effektivisering av det egentliga förmedlingsarbetet genom en utvidgning av ackvisitionsverksamheten, understödd av ökad information.

Utredningen finner det nödvändigt att acceptera, att utrymmet för stimulans till flyttning är mera begränsat, när det gäller den äldre arbetskraften än i fråga om yngre arbetslösa. Likväl är det angeläget, att man med hjälp av förbättrade flyttningsbidrag och ökade möjligheter att undanröja flyttningshinder, exempelvis i form av fastighetsinnehav, påverkar den geografiska rörligheten högre upp i åldrarna än vad som hittills synes ha skett. En så snabb avtrappning av medlens effekt redan för arbetslösa i 45-årsåldern, som tillgängliga data tyder på, kan inte anses tillfredsställande.

Också när det gäller den yrkesmässiga rörlighet, som vuxenutbildningen avser att främja, har utredningen förståelse för att svårigheterna att få en omställning till stånd är större bland äldre arbetslösa än bland yngre. Behovet av vuxenutbildning hos medelålders och äldre arbetslösa bör dock vara väsentligt större än vad den hittillsvarande åldersfördelningen bland personer i utbildning låter förmoda. Vid sidan om en effektiv ackvisitions- och planeringsverksamhet betraktar utredningen en utökning av utbildningen för de äldre arbetslösa som den angelägnaste deluppgiften för att åstadkomma en bättre anpassning av denna arbetskraft till arbetsmarknadens krav. Utredningen föreslår i detta syfte, att kursprogrammet utvidgas med särskild tanke på äldre arbetslösa, att ytterligare försök görs att anordna särskilda kurser, som med avseende på yrkesinriktning och utbildningsmetod är avpassade för dessa åldrar, samt att kombinationen av provanställning och individuell utbildning i företag i större utsträckning kommer till användning.

En förutsättning för att arbetsförmedlingen skall kunna göra erforderliga insatser för att lösa de äldres sysselsättningsproblem är att förmedlingen finner förståelse för den äldre arbetskraftens problem hos såväl arbetsgivare som arbetstagare. Utredningen understryker därför betydelsen av förbättrad information om den äldre arbetskraftens situation och en ökad kontakt mellan förmedlingen och arbetsmarknadens parter. Utredningen aktualiserar ett tidi-

gare framlagt förslag om lokala sysselsättningsnämnder. Sådana nämnder förekommer för närvarande på ett tjugotal orter fördelade på åtta län. En plan bör utarbetas för genomförande av förslaget i samtliga län och på det antal orter, som kan befinnas lämpligt.

De lokala sysselsättningsnämnderna skall enligt utredningens förslag syssla med samtliga arbetssökandegrupper, som i någon mening är att betrakta som svårplacerade. Bland dessa kan — förutom medelålders och äldre arbetslösa — nämnas handikappade samt kvinnlig arbetskraft, som är bunden till orter, där den spontana efterfrågan på kvinnlig arbetskraft är liten. Till de problem, som är aktuella för samtliga dessa grupper, hör bl. a. anskaffande av tillräckligt antal och tillräckligt differentierade arbetstillfällen på deltid. Innehavarna av de föreslagna tjänsterna för aktiveringsuppgifter skall svara för samordningen av arbetet i länets sysselsättningsnämnder.

För att förbättra resurserna för planering och för de centrala initiativ, som kan krävas, föreslås att en delegation för den äldre arbetskraften inrättas vid arbetsmarknadsstyrelsen. Delegationen bör bestå av representanter för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna samt för medicinsk och psykologisk (vuxenpedagogisk) forskning. Delegationens uppgift bör vara att följa de åtgärder, som vidtas inom arbetsmarknadsverket för att lösa den äldre arbetskraftens sysselsättningsfrågor, och att tillföra det centrala planeringsarbetet den sakkunskap, som de olika ledamöterna representerar.

Avslutningsvis framhåller utredningen, att det inom pensionsområdet finns vissa förhållanden, som kan försvåra eller hindra den äldre arbetskraftens anpassning till arbetslivet. I samband härmed rekommenderar utredningen, att vissa detaljbestämmelser om förtida uttag av ålderspension blir föremål för översyn samt att gällande regler för inkomstprövning av vissa folkpensionsförmåner omprövas i särskild ordning.

KAPITEL 17

Den utländska arbetskraften

Under 1950-talet visar nettoimmigrationen ett årligt överskott på i genomsnitt ca 10 000 personer. Den internordiska migrationens andel av invandringsöverskottet har under efterkrigstiden varit stigande. Nettomigrationen uppvisar stora variationer de olika åren emellan. Dessa variationer har till övervägande delen varit konjunkturbetingade. Också antalet arbetsanmälda utlänningar växlar med konjunkturerna. Det årliga invandringsöverskottet har inte resulterat i ett kontinuerligt växande antal utländska arbetstagare. År 1959 var antalet arbetsanmälda utlänningar ungefär lika stort som år 1951, eller ca 105 000. Genom naturalisering erhöll 112 000 utlänningar svenskt medborgarskap under perioden 1951—1963, vilket ger en uppfattning om det långsiktiga tillskottet till befolkningen.

Arbetstillståndsgivningen torde endast beröra 20—25 procent av de 133 000 arbetsanmälda utlänningar, som redovisades vid ingången av år 1964. Ur statistiken över tillståndsgivningen kan ett visst men inte fullständigt samband utläsas mellan den procentuella andelen vägrade tillstånd och konjunkturläget. Framförallt är det emellertid variationer i tillströmningen av arbetstillståndssökande utlänningar som resulterat i att antalet beviljade arbetstillstånd visar ett starkt beroende av det aktuella sysselsättningsläget.

Den redovisade nettoimmigrationen är till övervägande delen resultatet av spontana flyttningsrörelser. Det viktigaste undantaget härifrån utgör den av

arbetsmarknadsstyrelsen och statens utlänningskommission organiserade flyktingöverföringen, som under perioden 1950—1963 uppgått till ca 13 500 personer. Utredningen finner det angeläget, att liberaliseringen av flyttningsrörelserna fortskrider och att Sverige i internationella sammanhang ger sitt fulla stöd åt strävandena i denna riktning. Samtidigt skärper en ökad framgång för dessa strävanden behovet av en aktiv planering från svensk sida på invandringspolitikens område.

Enligt utredningens uppfattning finns det tendenser, som pekar på ett sjunkande invandringsöverskott. Detta gäller i första hand i förhållande till de tidigare utflyttningsländerna på kontinenten men också beträffande utbytet mellan de nordiska länderna. Mot denna bakgrund och med hänsyn till önskvärdheten av att invandringen styrs till områden av arbetsmarknaden, där bristen på arbetskraft skapar flaskhalsar för produktionen, synes det nödvändigt, att den svenska invandringspolitiken ges en mera aktiv och planmässig utformning. Utredningen är samtidigt angelägen om att understryka, att en förutsättning för att en sådan aktivare invandringspolitik skall bli möjlig är att den utformas i samförstånd med de berörda parterna på arbetsmarknaden.

Utredningen föreslår ett utvidgat utbyte av information om arbetssökande och arbetstillfällen mellan Sverige och de länder, med vilka ett ökat arbetskraftsutbyte närmast kan komma i fråga. Vidare bör arbetsmarknadsstyrelsen ges befogenheter och resurser att i samarbete med arbetsmarknadens parter och berörda företag förhandla med vederbörande utländska myndigheter om kollektiv överföring av arbetskraft samt att vidtaga erforderliga rekryteringsåtgärder etc. När det ur praktisk synpunkt är påkallat, bör arbetsmarknadsstyrelsen kunna förskottera kostnaderna för de utländska arbetstagarnas resor och utrustning. I arbetsförmedlingens uppgifter i samband med uppföljningen av de utländska arbetstagarnas arbetsplacering skall ingå att intressera kommunen och ortens organisationer för att underlätta den utländska arbetskraftens anpassning.

Enligt utredningens uppfattning bör utländsk arbetskraft, som överförts till Sverige genom initiativ från svensk sida och i samverkan med arbetsmarknadsmyndigheten, beredas erforderliga garantier för trygghet vid sjukdom eller arbetslöshet. Länsarbetsnämnderna bör därför i dessa fall ges samma befogenheter att utge ersättning vid sjukdom, som de nu har i fråga om flyktingar. Slutligen bör det enligt utredningens mening inte krävas ett års stadigvarande anställning i landet för att erhålla rätt till arbetslöshetshjälp i form av kontantunderstöd eller placering i beredskapsarbete, om den arbetslöse utlänningen kommit till Sverige genom sådan rekrytering.

KAPITEL 18

Planering för säsong- och konjunkturutjämning inom byggnadsindustrin

Utredningen understryker byggnads- och anläggningsverksamhetens nyckelställning i konjunktur- och sysselsättningspolitiken. De marknadsbalanserande åtgärderna på detta område måste vanligen förberedas i god tid för att ge önskad effekt. Eljest är det risk för att effekten begränsas eller att den kommer under fel tid. Redan nu sker i viss omfattning, bl. a. genom igångsättningsregleringen, en uppföljning av byggnadsplaneringen med syfte att få till stånd en jämn sysselsättning och rationell resursanvändning i övrigt.

I förening med den tekniska och eko-

nomiska utvecklingen har igångsättningsregleringen lett till en avsevärd utjämning av sysselsättningen. Hittills har det emellertid ej varit möjligt att så överblicka planeringsprocessen, att man fått ett erforderligt underlag för bedömning av kommande arbetskraftsbehov och behovet av marknadsbalanserande åtgärder. Fortfarande emanerar också en betydande del av störningarna i sysselsättningen över huvud taget från byggnadsindustrin. Bakom dessa störningar skönjer man framförallt brister i planeringen.

Under hänvisning till stabiliseringsutredningens uttalande om behovet av en planeringsreserv motsvarande två års byggande framhåller arbetsmarknadsutredningen, att redan en reserv motsvarande 3—12 månaders byggande skulle innebära ett väsentligt framsteg. Utredningen konstaterar att det finns en rad hinder som måste undanröjas för att man skall kunna få till stånd en önskvärd förtidsplanering. Dit hör knappheten på arkitekter och projektörer. Utöver den redan påbörjade utbyggnaden av utbildningen för arkitekter och ingenjörer föreslås bl .a. en ökad utbildning av byggnadsritare och plantekniker liksom åtgärder för en organiserad rekrytering av utländska arkitekter och byggnadsingenjörer. Utredningen har också pekat på den effektökning som skulle kunna nås genom en bättre spridning av arkitekt- och konstruktionsuppdragen. Nu har en del företag hög arbetsbelastning och långa leveranstider medan andra redovisar outnyttjad kapacitet. En viss projekteringskapacitet anses också kunna vinnas genom en minskad strävan till originalitet i sammanhang, där en sådan ej har någon funktionell uppgift att fylla. En ökad typisering skulle dessutom underlätta en önskvärd ytterligare industrialisering av byggandet. Eftersom kraven på en individuell utformning av varje enskilt objekt kan ha ett samband med det sätt på vilket arkitekterna arvoderas, föreslås Kungl. Maj:t låta utreda vilken roll SAR-taxans utformning kan spela i förevarande sammanhang.

Planeringen har släpat efter inte minst inom den statliga sektorn under senare år. Med hänsyn härtill förordar utredningen ökad användning inom den statliga sektorn av systemet med totalupphandling på grundval av väl utarbetade byggnadsprogram.

Det nuvarande åläggandet till statsmyndigheterna att förbereda och driva sina byggnads- och anläggningsprojekt med sikte på en bättre säsongutjämning föreslås utsträckas till att avse även planering för en konjunkturutjämning. Ökad flexibilitet i de statliga investeringarna på detta område förutsätter, att verken får sådana direktiv eller prioritetsanvisningar från statsmakterna, att man vet i vilken ordning projekten skall angripas. Utredningen understryker vikten av att statsmyndigheternas förberedelser kontinuerligt följes upp.

I fråga om förtidsplanering av statsunderstödda kommunala och enskilda projekt understrykes den viktiga roll, som den nuvarande femårsplaneringen för bostadsbyggandet kommer att spela. Långsiktigare besked om byggandets omfattning såsom underlag för en förtidsplanering bör kunna förenas med önskemålet om bevarad flexibilitet genom en vidare utveckling av systemet med minimiramar och stimulans till planering även för ett maximialternativ. Även för skolbyggandets del förordas fleråriga fördelningsplaner avseende statsbidragsgivningen till kommunerna.

I fråga om förtidsplanering av enskilda projekt, som skall finansieras med investeringsfondsmedel, torde man såsom nu få i huvudsak förlita sig på

företagens möjligheter att i en akut situation kunna forcera förberedelserna av sådana projekt som ligger i företagens långtidsplanering. Utredningen finner det dessutom angeläget, att länsarbetsnämnderna i samband med att uppgifter inhämtas för de allmänna prognoserna skaffar information om företagens planerade avverkningar och projekteringsläget för de objekt, som ingår i företagens planer.

Utredningen erinrar om att möjligheterna att få till stånd en förtidsplanering inte uteslutande eller ens till övervägande delen är en fråga om utgifter för projekteringen. Frågan har emellertid vissa ekonomiska aspekter. Bl. a. spelar likviditeten en viktig roll i sammanhanget. De uppgifter utredningen inhämtat visar, att de statliga projekteringsbidragen främjat tillkomsten av en planeringsreserv, som givit ökade möjligheter till variation av det kommunala byggandet. Utredningen förordar också fortsatt medgivande för arbetsmarknadsstyrelsen att lämna bidrag till projektering, varvid förutom kommuner även enskilda skall kunna erhålla bidrag, i det senare fallet dock endast för projektering av flerfamiljshus. Vid meddelande av projekteringsbidrag bör i fortsättningen större hänsyn tagas till objektens lönsamhet och angelägenhet, även om objekten härigenom kommer att lokaliseras utanför de arbetslösas hemorter. Slutligen föreslås att ärenden rörande projekteringsbidrag decentraliseras från arbetsmarknadsstyrelsen till länsarbetsnämnderna.

Tillsättandet av lokala byggarbetsnämnder kommer att innebära en värdefull anknytning till betydelsefulla intressegrupper inom byggnadsindustrin. Med hänsyn till byggnadsindustrins nyckelroll för arbetsmarknaden bör en ytterligare förstärkning av den branschmässiga förankringen av sysselsättningsplaneringen ske. Utredningen föreslår med hänsyn härtill, att länsarbetsnämnderna utökas med två ledamöter för att bereda möjlighet för representanter för arbetstagare och arbetsgivare inom byggnadsindustrin att ingå i nämnden.

KAPITEL 19

Varsel vid driftsnedläggelser och driftsinskränkningar

Sedan 1952 finns överenskommelser mellan å ena sidan arbetsmarknadsstyrelsen och å andra sidan vissa arbetsgivare- och näringsorganisationer inom industri och handel om varsel till arbetsmarknadsmyndigheterna om planerade driftsnedläggelser och driftsinskränkningar. Flertalet större statliga bolag tillhör någon av dessa organisationer. För statliga myndigheter föreligger en motsvarande skyldighet att anmäla planerad uppsägning av civil personal. År 1963 träffades en liknande överenskommelse för skogsbrukets område.

Utredningen framhåller att tidiga informationer om väntade förändringar i sysselsättningen är en förutsättning för en framgångsrik arbetsmarknadspolitik. Det nu gällande systemet anses i stort sett ha fungerat tillfredsställande och utredningen har därför inte funnit anledning föreslå ändring i principen om frivillig överenskommelse om varsel. Utredningen diskuterar behovet av en utsträckning av den överenskomna varseltiden, som enligt huvudregeln är två månader. Redan nu orienteras arbetsmarknadsmyndigheterna i vissa fall halvårs- eller årsvis i förväg, när det gäller större inskränkningar.

De långa varseltiderna har varit av stor praktisk och psykologisk betydelse för en lugn omställning på arbetsmarknaden. Det kan förväntas, att denna tendens att — där så är möjligt — iakt-

taga längre varseltider skall ytterligare utvecklas. Utredningen finner därför inte anledning förorda en utsträckning av den överenskomna varseltiden. Däremot anses det angeläget att arbetsmarknadsstyrelsen gör en översyn av varselsystemet med sikte på att täcka vissa sektorer av arbetsmarknaden som ej berörs av de nu gällande överenskommelserna. Vid en sådan översyn bör uppmärksamhet också ägnas frågan om varsel vid planerad nyanställning av arbetskraft.

KAPITEL 20

Arbetsmarknadsorganens rörelsefrihet

Arbetsmarknadspolitikens utformning regleras i författningar eller i kungliga brev. Omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bestämmes av de anslag, som riksdagen anvisar. Vanligen är anslagen bundna vid bestämt angivna, avgränsade ändamål, men de får i vissa fall användas för alternativa åtgärder. Möjligheterna till alternativ användning får ses som ett uttryck för att balansproblemen på arbetsmarknaden ofta kan angripas på olika vägar.

Erfarenheten visar emellertid, att det ej är möjligt att för ett år framöver eller för längre tid ange medelsbehovet för de olika arbetsmarknadspolitiska aktiviteterna. Detta har lett till anslagstekniska arrangemang, som medger viss beredskap mot oförutsedda händelser. Sålunda har en del av anslagen förslagskaraktär. Viktigast härvidlag är emellertid beredskapsstaten med den därtill fogade finansfullmakten.

Utredningen understryker att arbetsmarknadspolitiken måste vara flexibel både till sin omfattning och till sitt innehåll. Med hänsyn härtill måste arbetsmarknadsorganen ha en betydande ekonomisk och administrativ rörelsefrihet. Utifrån dessa allmänna synpunkter har utredningen till prövning tagit upp frågan om samordning av vissa anslag att omfatta grupper av aktiviteter. Bl. a. förordas att det nuvarande systemet med två anslag för sysselsättningsskapande åtgärder sammanförs till ett. Speciella svårigheter föreligger att precisera behovet av beredskapsarbeten. Utredningen föreslår därför, att anslaget till Allmänna beredskapsarbeten m. m. får förslagskaraktär, varigenom mindre anpassningar uppåt av anslaget kan regleras av Kungl. Maj:t. Den finansfullmakt som är fogad till beredskapsstaten skulle enligt förslaget reserveras för sådana tillfällen, då det på grund av en plötslig och stark konjunkturförsämring uppstår behov av att väsentligt öka de statliga och kommunala investeringarna.

Utredningen framhåller vidare, att det för arbetsmarknadsverkets personalorganisation behövs en flexibilitet, som gör det möjligt att anpassa personalens storlek efter förekommande behov. Anslagen för tillfällig personal har ej i önskvärd utsträckning kunnat disponeras för sitt egentliga ändamål, varigenom behov av tillfällig förstärkning ej kunnat tillgodoses. Utredningen föreslår, att det nuvarande anslaget till tillfällig personal — vilket i realiteten utnyttjas för personal med permanenta uppgifter — »nollställes» och att i verklig mening tillfällig personal i fortsättningen får anställas med belastning på anslaget till Allmänna beredskapsarbeten m. m.

Vidare förordas, att beslut i ärendet rörande bidrag till handikappades bilbyten decentraliseras från Kungl. Maj:t till arbetsmarknadsstyrelsen liksom att styrelsen får generellt medgivande att i samråd med medicinalstyrelsen och utlänningskommissionen besluta om överföringar av flyktingar inom den ram, som anslaget för verksamheten utgör.

Särskilda yttranden

1. Experten Feldt och ledamoten Petersson

Arbetsmarknadsutredningen tilldelar yrkesutbildningen en framträdande roll i arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken. Man framhåller behovet av utvidgade och intensifierade insatser på vuxenutbildningens område men pekar även på nödvändigheten av att tillräckliga resurser skapas för ungdomens yrkesutbildning.

Från dessa utgångspunkter har utredningen föreslagit betydelsefulla och intressanta förskjutningar av målsättningen för den utbildning, som sker inom arbetsmarknadspolitikens ram. Man föreslår (i kapitel 4) att den vuxenutbildning, som nu bedrives i arbetsmarknadsstyrelsens regi, utvidgas till att omfatta även andra än arbetslösa i traditionell mening. Enligt förslaget skall tillträde till sådan utbildning kunna beredas — förutom arbetslösa — *undersysselsatta,* särskilt på orter med överskott på arbetskraft; *partiellt arbetsföra,* där utbildningen blir ett led i en yrkesmässig rehabilitering; *arbetssökande personer som av åldersskäl* har svårt att vinna anställning och som efter utbildning bedöms kunna erhålla lämpligt arbete; *kvinnliga arbetssökande,* som önskar uppta yrkesverksamhet och som är i behov av utbildning för att kunna erhålla lämplig anställning, samt *säsongarbetslösa eller andra för begränsad tid arbetslösa,* som genom en fortbildning kan förbättra sina yrkeskunskaper. Vidare anser utredningen att väsentligt ökade möjligheter bör skapas att anordna s. k. särskilda utbildningskurser i yrken där tillgången på utbildad arbetskraft snabbt behöver ökas. Dessa kurser står redan nu i princip öppna för alla men deras omfattning har anslagsmässigt begränsats till högst 200 000 kronor. Utredningen föreslår, att maximibeloppet endera slopas eller väsentligt höjes och att det måtte ankomma på de berörda ämbetsverken att avgöra verksamhetens omfattning och inriktning.

När det gäller yrkesutbildning av ungdom, dvs. personer under 21 år, har 1963 års riksdag fattat ett principbeslut, som innebär att all sådan utbildning skall ombesörjas av det ordinarie utbildningsväsendet. Eftersom det sedermera klarlagts, att ungdomar kan vinna inträde också i de sysselsättningspolitiskt motiverade yrkesutbildnings- och anpassningskurserna, synes denna gränsdragning dock inte i första hand vara av organisatorisk art. Någon åldersgräns har således inte uppställts för tillträde till de olika utbildningssystemen. Däremot har en likartad utformning av det studiesociala stödet till personer under 21 år eftersträvats. Oberoende av utbildningsform erhåller de — med vissa undantag — studiebidrag efter de regler, som gäller inom det ordinarie skolväsendet. Någon motsvarande uniformitet har emellertid inte skapats för personer över 21 år. Utbildningsbi-

dragen till vuxna arbetslösa i den sysselsättningspolitiskt motiverade utbildningen skall i princip täcka hela levnadskostnaden för den utbildade — i förekommande fall också hans familj — medan bidragen till personer över 21 år i det ordinarie utbildningsväsendet täcker endast en mindre del av denna kostnad. Samhällets bidrag till resterande delar sker i lånets form.

Vad statsmakterna främst velat undvika är således, vilket även arbetsmarknadsutredningen betonar, att konkurrens mellan olika utbildningsformer via skiljaktiga studiesociala förmåner uppstår vid ungdomens utbildningsval, varigenom ungdomar i stället för en grundläggande och mera omfattande yrkesutbildning av ekonomiska skäl väljer en i detta avseende förmånligare omskolningskurs.

Utredningen anser dock att skäl föreligger för att i vissa fall medge förmånligare bidrag till ungdom under 21 år, som deltar i den sysselsättningspolitiskt motiverade utbildningen, än vad som skulle gälla enligt det allmänna studiehjälpsreglementet. Man föreslår sålunda att vissa grupper av ungdomar i åldern 18—21 år bör undantas från 21-årsregeln för tilldelningen av studiebidrag, när de inte kan beredas plats i det ordinarie utbildningsväsendet. Permanent undantag bör göras för personer med försörjningsansvar, handikappade och flyktingar. Motivet är att dessa kategorier för sitt uppehälle under utbildningstiden behöver generösare utbildningsbidrag. Personer som genomgår utbildning i samband med lokalisering av företag till arbetslöshetsorter bör också erhålla det förhöjda bidraget (det avser i dessa fall att täcka den kursavgift, som utgår till utbildningsföretaget). I avvaktan på att det ordinarie utbildningsväsendet utbygges så, att det har tillräckliga resurser för att tillgodose ungdomens behov av utbildning, bör dessutom vissa tidsbegränsade undantag göras. De avser dels arbetslös ungdom i Norrland, Dalarna och Värmland, som tidigare haft förvärsvarbete, dels övrig arbetslös ungdom, om särskilda skäl gör det nödvändigt att höja effekten av tidsbegränsade och arbetsmarknadspolitiskt betingade omställningsaktioner.

Vi biträder helt utredningens principiella uppfattning om utbildningens centrala roll i vår arbetsmarknadspolitik och om behovet av en effektiv utbildningspolitik för att nå ett ur både den enskildes och samhällets synpunkt optimalt resursutnyttjande. Enligt vår mening uppstår dock problem i samband med en utvidgad målsättning för den sysselsättningspolitiskt motiverade yrkesutbildningen som inte i tillräcklig grad beaktas av utredningen. De anknyter dels till frågan hur utbildningskostnader i allmänhet skall fördelas mellan samhället, den enskilde och arbetsgivarna samt de ekonomiska konsekvenserna av därvid tillämpade principer, dels till frågan hur de olika utbildningssystemen skall samordnas för att möjliggöra en balanserad tillväxt av resurser och behov och för att medge en tillräcklig valfrihet i utbildningsvalet för den enskilde.

Utbildningskostnadens fördelning. Den reformering av det gymnasiala och postgymnasiala studiestödet, som beslöts av 1964 års riksdag, hade som grundläggande förutsättning att samhället skall ställa finansiella resurser till förfogande för att undanröja de ekonomiska hindren för den enskildes utbildning. Däremot ansågs detta syfte kunna tillgodoses utan att samhället också slutligen belastades med hela utbildningskostnaden, dvs. inklusive de utbildades levnadskostnader under utbildningstiden.

Vid studier på postgymnasial nivå

(universitet, högskolor och motsvarande läroanstalter) och för studerande över 21 år vid andra läroanstalter är huvudparten av de beviljade studiemedlen förenade med återbetalningsskyldighet. Det skedde utifrån den i varje fall i dagsläget gällande förutsättningen, att med framgång genomförda studier leder till en förbättrad inkomstsituation, som möjliggör en omfördelning i tiden av levnadskostnaderna för den enskilde. För studerande med högre utbildning gäller dessutom, att deras framtida inkomster torde ligga ovanför medelinkomsten hos de skattebetalare, som annars skulle få bidraga till att betala hela studiekostnaden. Motiv för att samhället på ett slutgiltigt sätt skall bidra till de studerandes utbildningskostnader uppstår med dessa förutsättningar endast, om direkta bidrag visar sig nödvändiga för att framkalla en tillräckligt stark utbildningsbenägenhet bland de grupper, som av sociala eller andra skäl hyser motvilja mot skuldsättning. Ett annat motiv, som tillgodosetts genom det i studiemedelssystemet ingående försäkringsmomentet, uppstår om studierna inte resulterat i en förbättrad inkomstposition.

Arbetsmarknadsutredningens förslag innebär, att de av riksdagen antagna principerna skulle komma att frångås, när det gäller samhällets bidrag till studiekostnaderna vid vuxenutbildning. Såsom skäl härför kan anföras, att dessa principer redan frångåtts evad gäller utbildningsbidraget vid utbildning av arbetslösa, som i princip täcker hela studiekostnaden, och att utredningen endast utsträcker vuxenutbildningen till att omfatta begränsade grupper, som kan betraktas såsom potentiellt eller partiellt arbetslösa.

Utredningens kriterier för vuxenutbildningens omfattning är visserligen något för diffusa för att deras innebörd skall kunna klargöras på annat sätt än i den praktiska tillämpningen. Av utredningens egen motivering framgår dock med önskvärd tydlighet, att den vill utvidga vuxenutbildningen till att omfatta även personer, som enligt konventionellt synsätt redan är sysselsatta men som av olika skäl — framför allt otillfredsställande inkomstförhållanden — önskar byta arbete. Enligt vissa formuleringar behöver inte heller någon spontan sådan önskan föreligga. Om bristsituationer på arbetsmarknaden gör det befogat, kan arbetsmarknadsmyndigheterna stimulera till ökad utbildning och omskolning för yrken, där brist på arbetskraft råder, även om denna stimulans skulle gälla redan sysselsatta. Vissa av utredningens kriterier, t. ex. begreppet undersysselsatt, är för övrigt sådana, att de endast torde kunna klarläggas genom inkomstjämförelser.

Som tidigare framhållits, ter sig en höjd ambitionsgrad inom vuxenutbildningen befogad både för att möjliggöra förbättrade inkomst- och arbetsförhållanden för den enskilde och för att möta kraven på bättre utbildad arbetskraft. I strävan att nå ett snabbt ekonomiskt framåtskridande och ett jämnare fördelat välstånd spelar utbildningspolitiken en central roll. I den takt resurserna tillåter bör vuxenutbildningen därför utbyggas för att omfatta även andra kategorier än arbetslösa, varvid såväl den enskildes önskemål om förbättrad utbildning som arbetsmarknadens utbildningsbehov bör bli vägledande.

Denna principiella inställning, som vi således delar med utredningen, ger dock ingen vägledningen vid bedömningen av hur utbildningskostnaden skall fördelas. Även om man rimligen bör utgå från att samhället också vid vuxenutbildningen ställer finansiella resurser till förfogande för bestridande av lev-

nadskostnaden under studietiden, ter det sig dock inte självklart, att samhället för denna typ av utbildning — i motsats till andra frivilliga utbildningsformer — skall bära hela utbildningskostnaden, inklusive utbildades levnadskostnader.

Å ena sidan kan man hävda, att vuxenutbildningen liksom annan utbildning bör leda till höjda inkomster för den enskilde. I enlighet med de principer som fastställts för övriga utbildningsformer borde därför en statlig finansiering av studiekostnaden förenas med en viss återbetalningsskyldighet, eventuellt anknuten till förutsättningen att utbildningen resulterat i förbättrade inkomstförhållanden. Vidare skulle vissa samhällsekonomiska överväganden kunna leda till slutsatsen, att en jämnare fördelning av utbildningskostnaden mellan samhället och enskilda ger större möjligheter att rätt avväga utbildningens inriktning och omfattning i förhållande till de produktionsvinster, som kan uppnås. Det följer av antagandet, att den genom utbildningen uppnådda produktivitetsökningen avspeglas i lönesättningen på arbetsmarknaden. En förutsättning för en ekonomiskt riktig användning av arbetskraft med olika typ och framför allt olika grad av utbildning blir då att utbildningskostnaden åtminstone till en del ingår i priset på arbetskraft och därmed betalas av arbetsgivaren. Motivet för att så långt det är möjligt få marknadsmässigt verkande stimulansfaktorer vid utbildningsvalet accentueras i detta fall av att det är fråga om omflyttning och utbildning av redan sysselsatt arbetskraft. Produktionsvinsten bör i princip också täcka kostnaden för eventuella produktionsstörningar inom de sektorer, där sysselsättningen nedgår. Det bör tilläggas, att en ekonomiskt riktig avvägning av samhällets utbildningsinsats ter sig ytterst angelägen i dagens läge med hårt ansträngda resurser inom utbildningssektorn (se nedan ang. samordningsproblemet).

Å andra sidan skulle gentemot det ovan sagda kunna anföras, att utbildning av vuxna, särskilt om den är direkt sysselsättningspolitiskt motiverad, i flera hänseenden så avviker från andra utbildningsformer, att en särbehandling är motiverad. Utbildningstiden är i allmänhet avsevärt kortare och leder sällan till en kvalificerad förändring av den enskildes inkomstsituation. Det betyder att krav på återbetalning av studiebidrag ter sig föga motiverade ur rättvisesynpunkt, samtidigt som det med hänsyn till beloppens ringa storlek i det enskilda fallet medför en onödigt omfattande administrativ apparat. Vidare försvagas de samhällsekonomiska motiven för en uppdelning av utbildningskostnaden genom den tröghet, som erfarenhetsmässigt visat sig föreligga hos arbetstagarna, när det gäller att byta sysselsättning och yrke, även i fall när betydande inkomstskillnader råder (och således motsvarande produktionsvinster borde kunna uppnås genom en omflyttning av arbetskraft). En speciellt stark stimulans av utbildningsbenägenheten kan med andra ord krävas, när det gäller utbildning och omskolning av redan i förvärvslivet engagerade personer. Riskerna för en felinriktning av utbildningsinsatsen resp. överansträngning av utbildningsresurserna minskar därmed.

Dessa motstridiga argument rörande utbildningskostnadernas fördelning har över huvud taget icke berörts av utredningen. Den konstaterar endast, att en fullständig täckning av de utbildades levnadskostnader är nödvändig för att framkalla en tillräcklig benägenhet till utbildning bland arbetslösa. Resonemanget på denna punkt är dock inte

helt övertygande; snarare tycks det ha sin utgångspunkt i det i och för sig acceptabla argumentet, att de personer, som utan egen förskyllan blivit utan arbete, under utbildningstiden bör hållas skadeslösa. Ytterligare motiv för förhållandevis generösa utbildningsbidrag i dessa fall är att alternativet till sysselsättning och produktiva insatser är arbetslöshet. Det väsentliga i sammanhanget är dock att härur ej uppstår någon entydig motivering för att den frivilliga vuxenutbildningen generellt skulle ges en särskilt gynnad ställning i studiesocialt hänseende.

Samordningsproblem. Den utvidgning av målsättningen för den sysselsättningspolitiskt motiverade vuxenutbildningen, som föreslås av arbetsmarknadsutredningen, har enligt vår mening ett direkt samband med frågan, hur samhällets politik för vuxenutbildningen i allmänhet skall utformas. Denna fråga överväges för närvarande av gymnasieutredningen. Gränsdragningen mellan den sysselsättningspolitiskt motiverade utbildningen och annan vuxenutbildning torde som tidigare framhållits bli i hög grad flytande. De problem, som därvid aktualiseras, gäller inte i första hand vem som skall administrera utbildningen — såsom utredningen framhåller torde det under alla förhållanden vara nödvändigt att dess omfattning och inriktning bedömes från arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiska utgångspunkter.

De samordningsproblem, som däremot inte behandlas av utredningen, gäller hur insatsen av lärare och utbildningsresurser skall avvägas i förhållande till andra angelägna utbildningsbehov. Skulle utredningens förslag beträffande studiebidragen bli normerande för vuxenutbildningen kan stimulansen att söka sådan utbildning bli så kraftig, att utbildningsbehovet knappast kan tillgodoses utan något slags ransoneringsförfarande. Samtidigt torde trycket öka på de redan hårt ansträngda utbildningsresurserna inom andra områden. Skulle å andra sidan väsentliga skillnader uppstå mellan samhällets studiebidrag inom olika delar av vuxenutbildningen, måste det ur den enskildes synpunkt te sig som ett utslag av administrativt godtycke och i längden begränsa det fria utbildningsvalet. Dessutom försvåras ytterligare avvägningen av utbildningsinsatserna i förhållande till behov och resurser.

De samordningsproblem, som uppstår vid differentierade studiebidrag inom samma utbildningssystem, återfinnes även i utredningens förslag om fortsatta och utvidgade undantag från tillämpningen av allmänna studiehjälpsreglementet för vissa grupper av ungdom under 21 år. Det är möjligt, att utredningen har fog för sin uppfattning, att vissa grupper av ungdomar, såsom handikappade, familjeförsörjare och sådana som tidigare haft förvärvsarbete, behöver bidrag motsvarande levnadskostnaderna för att kunna genomföra sin yrkesutbildning, liksom att förhöjda studiebidrag är nödvändiga för att framkalla en tillräcklig stimulans till yrkesutbildning i vissa områden eller i vissa situationer. Men dylika förhöjda bidrag bör i så fall utgå efter generella kriterier och icke, som nu sker enligt utredningens förslag, anknytas till en viss utbildningsform. Den konkurrenssituation mellan det ordinarie utbildningsväsendet och den inom arbetsmarknadspolitiken bedrivna ungdomsutbildningen, som även observerats av utredningen, upplöses ej genom dess förslag utan torde snarare förstärkas.

Mot bakgrunden av det ovan anförda anser vi, att arbetsmarknadsutredningens förslag om en utvidgad målsättning för den sysselsättningspolitiskt motive-

rade vuxenutbildningen inte bör realiseras, förrän en samlad bedömning av mål och medel för samhällets politik på vuxenutbildningsområdet framlagts. Centrala element i en sådan analys bör vara avvägningen mellan resurser och behov samt den därtill nära anknytande frågan om studiebidragens utformning. Eftersom gymnasieutredningen, som har att överväga åtminstone det förstnämnda av dessa båda spörsmål, väntas framlägga sitt betänkande redan under 1965, behöver någon försening av frågans behandling knappast uppstå.

Vidare bör frågan om det studiesociala stödets utformning för personer under 21 år bli föremål för en förnyad granskning med beaktande av de synpunkter och förslag utredningen framfört. Framställning om en sådan utredning har för övrigt gjorts till Kungl. Maj:t av arbetsmarknadsstyrelsen och skolöverstyrelsen i gemensam skrivelse (november 1964).

Utifrån här anförda synpunkter kan inte heller utredningens förslag om företagsutbildning accepteras. Ett genomförande av förslaget skulle avsevärt påverka ansvars- och kostnadsfördelningen mellan samhälle och enskilda företag. Dessa frågor bör behandlas i ett större sammanhang, lämpligen av yrkesutbildningsberedningen.

Enligt förslaget till arbetsmarknadskungörelse kan deltagare i sysselsättningspolitiskt motiverad vuxenutbildning erhålla bidrag till kursavgifter. Det torde därvid inte vara något som hindrar att arbetsmarknadsstyrelsen lämnar ersättning för en kursavgift, som beräknats på sådant sätt att den täcker samtliga kostnader t. ex. för ett enskilt företags skola. Därmed riskerar man att statsbidrag kommer att utgå enligt olika grunder beroende på vilket statligt organ som beviljar bidraget. För att undvika detta bör i kungörelsen stadgas, att kursavgift till vilken arbetsmarknadsstyrelsen lämnar bidrag skall vara godkänd av skolöverstyrelsen eller av annat berört statligt organ.

2. Ledamoten Gustavsson

Kapitel 1 och 2. I kapitel 1 anser sig utredningen redan på föreliggande bedömningsgrunder kunna föreslå förstärkning av åtgärderna för geografisk omflyttning av arbetskraften. Jag delar inte denna kommitténs uppfattning. Vad utredningen i kapitel 2 uttalat rörande ökade möjligheter för kvinnor, partiellt arbetsföra, äldre samt skolungdom att komma ut på arbetsmarknaden samt rörande behovet av utbildning, omskolning och vidareutbildning har inte föranlett någon erinran från min sida. Givetvis delar jag också uppfattningen att man ytterligare ska söka reducera arbetslösheten. Avslutningsvis har emellertid utredningen framhållit en ökning av den geografiska rörligheten som särskilt angelägen vid fullföljandet av nämnda syften. Detta utredningens uttalande kan jag inte ansluta mig till. Enligt min mening är det nödvändigt att lokaliseringspolitiska åtgärder mera skjutes i förgrunden. Särskilt för kvinnor och äldre torde lokaliseringspolitiska insatser, som medför lämpliga sysselsättningsmöjligheter inom hemregionen, vara av väsentlig betydelse för ett rationellt tillvaratagande av arbetskraftsresurserna. Om inte de lokaliseringspolitiska åtgärderna beaktas i tillräcklig utsträckning kan inte målsättningen att så långt det är ekonomiskt möjligt bereda enskilda fritt val av arbete och arbetsplats infrias, särskilt inte på sikt.

Kapitel 3. Utredningen har föreslagit att förutsättningar skall skapas för en ökning av arbetsförmedlingens omsättningsandel. Härvid utgår utredningen från att en effektiv förmedlingsverksamhet är förutsättningen för en effek-

tiv sysselsättningspolitik. Enligt min mening bör samtidigt betonas att de arbetsbyten som sker utan förmedlingens medverkan, inte minst till följd av annonser i dagspressen m. m., ur arbetstagarnas synpunkt är synnerligen värdefull emedan det ger dem överblick för arbetsmarknadssituationen och därmed ökade förutsättningar tillvarata möjligheterna till lämpliga arbetsbyten. Vid en ökning av omsättningsandelen bör man därför utgå från att nämnda utbud av arbetstillfällen inte bör minskas i omfattning utan gärna öka. Ökningen av omsättningsandelen bör således inriktas på områden där det kan konstateras att behov och brister föreligger.

En allmän arbetslöshetsförsäkring skulle sannolikt kraftigt öka arbetsförmedlingens omsättningsandel, främst till följd av att dold arbetslöshet, som av olika skäl inte kommer till förmedlingens kännedom för närvarande, skulle uppdagas och komma till förmedlingens kännedom. Det sålunda ökade antalet arbetssökande vid förmedlingen skulle öka möjligheterna att genom olika sysselsättningspolitiska åtgärder tillvarata en befintlig arbetskraftsreserv och bereda under nuvarande förhållanden dem, som omfattas av den dolda arbetslösheten, bättre möjligheter till arbete. Detta utgör ett mycket tungt vägande skäl för en allmän arbetslöshetsförsäkring, som dock kommer att ställa betydande anspråk på arbetsförmedlingen. Det torde vara möjligt att genom samverkan mellan organisationen för den allmänna försäkringen och arbetsförmedlingen finna en lämplig lösning.

Utredningen yrkar på att den genom ombud bedrivna förmedlingsverksamheten i glesbygder och mindre orter ersättes med förmedling från väl utrustade kontor i *större centralorter*.

Jag instämmer med utredningens uttalande i övrigt rörande behovet av en effektivare förmedling i de områden, som nu betjänas av den genom ombud bedrivna förmedlingsverksamheten. Jag ställer mig dock tveksam till huruvida dessa områden får en tillfredsställande förmedling om förmedlingsverksamheten såsom utredningen föreslår *koncentreras till större centralorter*.

Kapitel 5. I sin redogörelse för de hittillsvarande insatserna ifråga om de geografiskt rörlighetsstimulerande åtgärderna framhåller utredningen bl. a., att de flyttande i fråga om stabilitet i anställningen inte i någon nämnvärd utsträckning avviker från det allmänna beteendemönstret. Till grund för detta uttalande ligger en jämförelse mellan å ena sidan bl. a. ett större mekaniskt verkstadsföretag och å andra sidan arbetstagare som flyttas med hjälp av de rörlighetsfrämjande bidragen. Jag kan inte ansluta mig till detta uttalande eftersom jag ifrågasätter om man på grundval av detta material kan dra denna utredningens slutsats om det allmänna beteendemönstret på arbetsmarknaden i fråga om stabilitet i anställningen.

Utredningen har föreslagit att starthjälpsbidraget i vissa sysselsättningssituationer skall kunna höjas från 500 kr. till 1 000 kr. Någon närmare precisering av dessa situationer har inte gjorts. Vidare har utredningen föreslagit att bidraget till familjeflyttningskostnader kompletteras med ett kontant grundbidrag på 500 kr. samt därutöver med 150 kr. per barn. Någon närmare motivering för dessa höjningar har inte anförts. Det har inte påvisats att otillräckliga bidragsbelopp skulle vara orsaken till de rörlighetsfrämjande åtgärderna inte medfört sådana resultat, som av utredningen anses önskvärda. Därjämte får uppmärksammas att starthjälpsbidraget nyligen höjts från 300 till 500 kr. och att utrustningsbidraget inte tillämpats

under längre tid. Höjningarna kan således inte motiveras av penningvärdesskäl eller ekonomiska förändringar.

För min del kan jag inte biträda de nämnda förslagen.

Utredningen har föreslagit åtgärder som möjliggör att flyttningsförmånerna i särskilda fall skall kunna utsträckas även till personer som står i arbete. Detta utredningens förslag kan jag inte biträda.

Kapitel 6. Utredningen har uttalat sig för en fortsatt förskjutning av bostadsbyggandet till förmån för de expanderande orterna. Enligt min mening är det självklart att bostadsproduktionen måste ökas främst inom de områden där bostadsbristen är störst, inte minst i storstadsregionerna. Eftersläpningen på bostadsmarknaden inom dessa områden är emellertid så stor att det uppenbarligen kommer att ta lång tid innan bristen kan hävas. För nuvarande och presumtiva bostadssökande inom dessa områden ter sig onekligen en fortsatt folkökning genom inflyttning som en belastning och försvårande faktor. Detta måste uppmärksammas genom en kombination av arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska åtgärder. Syftet bör vara att särskilt tillgodose dessa områden med för dem nödvändig arbetskraft, inte minst byggarbetskraft, samtidigt som man genom lokaliseringspolitiska åtgärder söker lokalisera företag och verksamhet, som inte oundgängligen måste förläggas till storstadsområdena, till andra orter. Härigenom bör inflyttningstrycket på storstädernas bostadsmarknad kunna minskas och förutsättningarna att genom en ökad bostadsproduktion häva bostadsbristen sålunda öka.

Kapitel 8. Utredningen har föreslagit att bemyndigandet för arbetsmarknadsstyrelsen att medge ianspråktagande av investeringsfonder för lokaliseringspolitiska ändamål inte skall förlängas när det utlöper den 30 juni 1965. Härigenom har utredningen intagit en ståndpunkt som direkt strider mot det förslag som angivits av utredningen rörande näringslivets lokalisering. Sistnämnda utredning har ingående utrett de lokaliseringspolitiska problemen och därvid funnit, att investeringsfonderna tillsvidare bör få användas i lokaliseringspolitiken och att på längre sikt särskild rätt till initialavskrivning bör prövas. Arbetsmarknadsutredningen har inte haft att göra någon närmare prövning av de lokaliseringspolitiska problemen och har följaktligen inte sådana förutsättningar som utredningen rörande näringslivets lokalisering att bedöma förevarande spörsmål. Enligt min mening bör sistnämnda utredningens förslag rörande investeringsfonderna biträdas.

Kapitel 11. I fråga om beredskapsarbeten i form av vägarbeten har utredningen föreslagit att dylika i ökad utsträckning skall anordnas utanför de län där behov av beredskapsarbeten föreligger på grund av arbetslöshet. Avsikten därvid är att de arbetslösa i län och områden med arbetslöshet skall anvisas beredskapsarbete i andra län. Som skäl härför anföres bl. a. att man då får bättre förutsättningar att iakttaga angelägenhets- och lönsamhetssynpunkter vid val av objekt. Härtill må genmälas att beredskapsarbete generellt sett alltid innebär ett frångående av den turordning som innefattas i femårsplanerna för vägbyggandet. Tyngdpunkten i vägberedskapsarbetena har visserligen varit förlagd till norrlandslänen. Detta synes dock inte ha medfört att vägnätet i denna del av landet fått en standard som kan anses högre än i landet i övrigt. I Kungl. Maj:ts proposition rörande lokaliseringspolitiken framhålles nämligen, att en ytterligare förbättring av de norrländska vägförbindelserna

erfordras på många håll och att även i fortsättningen sådana arbeten till stor del torde komma att utföras i form av beredskapsarbeten. Enligt propositionen är det därvid angeläget att vägplaneringen intimt samordnas med lokaliseringsplaneringen i övrigt. Det är mig angeläget att understryka det samband med lokaliseringspolitiken som här föreligger. Detta gäller såväl kommunikationernas betydelse för företagslokaliseringen som beredskapsarbetenas funktion som uppehållande försvar i avvaktan på att de lokaliseringspolitiska insatserna skall ge resultat i form av varaktigt förbättrade sysselsättningsmöjligheter. Jag anser därför att dessa synpunkter bör vara vägledande vid val av objekt för beredskapsarbeten.

I fråga om statskommunala beredskapsarbetena har utredningen understrukit värdet av att kommunerna på planeringsstadiet vet vilket statsbidrag som kan påräknas, och har därför föreslagit att det nuvarande differentierade normalbidraget skall slopas och ersättas med ett fast bidrag motsvarande en tredjedel av den beräknade kostnaden. Detta skall gälla de arbeten till vilka statsbidrag inte kan erhållas enligt särskilda författningar. Såsom utredningen framhållit har den nu gällande differentieringen av statsbidraget i förhållande till kommunernas bärkraft och kostnader för arbetslösheten i praktiken blivit utan betydelse. Orsaken härtill är att de skatteunderlag, på vilka differentieringen är grundad, blivit inaktuella till följd av penningvärdesförsämringen och den ekonomiska utvecklingen i övrigt. Både arbetslösheten och den ekonomiska bärkraften varierar dock kraftigt mellan olika kommuner. Kommuner med omfattande arbetslöshet har ofta låg ekonomisk bärkraft och lågt skatteunderlag. Dessa kommuner kan vid ett odifferentierat statsbidrag få svara för en oskäligt hög andel av kostnaderna för arbetslöshetens bekämpande. Eftersom utredningens förslag innebär en förbättring av statsbidraget på det hela taget är det mig angeläget att framhålla, att skall de kommuner som i förhållande till sin bärkraft har höga kostnader för arbetslöshetsbekämpningen bli tillgodosedda, förutsätter ett genomförande av förslaget av odifferentierade statsbidrag att en tillfredsställande kommunal skatteutjämning kommer till stånd.

Kapitel 12. Utredningen har uttalat sig för en ökad tillämpning av kommunala kontantunderstöd till arbetslösa och för att stimulera kommunerna till sådant understöd föreslagit, att statsbidrag skall utgå med 50 procent av kostnaderna i stället för med nuvarande 20 procent.

Från principiell utgångspunkt måste det ifrågasättas om det över huvud taget är en kommunal uppgift att utge kontantunderstöd till arbetslösa. Arbetslösheten varierar kraftigt mellan olika kommuner. I en del är den praktiskt taget obefintlig, i andra av en stor omfattning. Följden härav blir att kommunala kontantunderstöd kommer att på ett ensidigt sätt bäras av vissa medborgare, nämligen av dem som bor i kommuner med stor arbetslöshet. En mera tillfredsställande lösning skulle erhållas genom en allmän arbetslöshetsförsäkring, varigenom kostnaderna för ersättning till de arbetslösa skulle fördelas på ett likvärdigt sätt. Även om skyndsamma åtgärder vidtages för att införa en allmän arbetslöshetsförsäkring, får man dock räkna med att det kommer att ta avsevärd tid innan en sådan kan praktiskt förverkligas. Då därjämte de personer, som skulle kunna komma i åtnjutande av kommunala kontantunderstöd, till största delen befinner sig i en sådan situation, att de inte kan komma

i åtnjutande av den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen, har jag — trots de invändningar som kan göras från principiell utgångspunkt — funnit det riktigt att biträda förslaget om ökad tillämpning av kommunala kontantunderstöd. I fråga om grunderna för statsbidraget har jag dock en avvikande mening. Statsbidraget bör utgå med minst det belopp som skulle ha utgått i statsbidrag om vederbörande varit ansluten till arbetslöshetskassan. Då det kommunala kontantunderstödet enligt gällande bestämmelser utgår med högst det belopp som är 3 kr. lägre än vad vederbörande skulle ha erhållit om han varit ansluten till arbetslöshetskassa, blir kommunens kostnad enligt detta alternativ 3 kronor lägre än statsbidraget per understödsdag. Härjämte biträder jag utredningens förslag att statsbidraget skall kunna jämkas till förmån för kommuner med ansträngd ekonomi och betydande kostnader för arbetslöshetens bekämpande.

3. Ledamoten Liljegren

Det är uppenbart att en del av de hinder, som gifta kvinnor möter när de försöker förverkliga sitt val av yrke och arbete, är av familjekaraktär. Väsentliga insatser måste därför göras också inom andra områden än arbetsmarknadspolitiken i mera begränsad mening. Utredningen har i korthet berört några i detta sammanhang särskilt betydelsefulla frågor. Beträffande tillsynen för barn under skolåldern eller i de lägre skolåldrarna hänvisas sålunda till att familjeberedningen föreslagit ökade insatser från samhällets sida för att tillgodose behovet av barntillsyn. Utredningen framhåller emellertid att den fördubbling av antalet daghemsplatser som godkänts av 1963 års riksdag ej på kort sikt kan väntas medföra något nämnvärt tillskott av kvinnlig arbetskraft till arbetsmarknaden. Utredningen har icke närmare diskuterat avvägningen mellan olika former av barntillsyn utan har ansett att det är den totala tillgången av kvalificerade och stabila former av barntillsyn, som är det väsentliga ur arbetsmarknadssynpunkt. Eftersom effekten av den planerade ökningen av antalet daghemsplatser till väsentlig del är beroende av en lämplig lokalisering i förhållande till å ena sidan arbetskraftstillgången och å andra sidan arbetstillfällena understryker utredningen vikten av det samarbete som inletts mellan socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och skolöverstyrelsen i syfte att bl. a. förse kommunerna med fortlöpande information om folkökning, sysselsättning och kvinnlig yrkesverksamhet inom olika bebyggelsecentra. I fråga om behovet av kollektivt tillhandahållen service framhåller utredningen att det — utöver de initiativ som i begränsad utsträckning tagits i form av kollektivhus (servicehus) eller familjehotell — är angeläget att också andra vägar att tillgodose behovet av kollektiv service prövas. Vad angår frågan om familjebeskattningen, barnbidrag kontra barnavdrag samt förvärvsavdrag hänvisas i betänkandet till den utredning, som gjorts av allmänna skatteberedningen. Arbetsmarknadsutredningen framhåller dock det angelägna i att familjebeskattningen får en sådan utformning att någon hämmande effekt på de gifta kvinnornas benägenhet att förvärvsarbeta inte uppstår. Slutligen har utredningen erinrat om den betydelse lönesättningen har på kvinnornas benägenhet att söka förvärvsarbete, samtidigt som lönenivån kan påverka efterfrågan på arbetskraft och den inriktning denna får.

Syftet med arbetsmarknadspolitiken är bl. a. att bistå den enskilde i dennes ansträngningar att finna arbete av den

art som kan ge honom den bästa ekonomiska och personliga tillfredsställelsen. Om detta syfte skall kunna uppnås för kvinnornas del är det enligt min mening i hög grad angeläget att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna samordnas med åtgärderna inom skatte- och familjepolitik, samhällsplanering och utbildningspolitik för att undanröja hindren för kvinnor, som vill gå ut i förvärvsarbete. Möjligheten för gifta kvinnor att ta förvärvsarbete hänger intimt samman med frågorna om barnens omhändertagande, ökad kollektiv service, arbetstidens förläggning, familjebeskattningens utformning och lönesättningen. Till skillnad från utredningens majoritet anser jag att dessa frågor skulle ha blivit föremål för en mer ingående behandling i kap. 14. Isolerade initiativ på arbetsmarknadspolitikens område kan aldrig få annat än marginell betydelse. Även med den utbyggnad av daghemmen, som förestår, täcker antalet daghemsplatser endast en liten del av efterfrågan. Antalet barn under skolåldern till förvärvsarbetande mödrar uppgår f. n. till ca 200 000. Antalet daghemsplatser, i dag drygt 10 000, kommer med en fördubbling till år 1970, att vara helt otillräcklig. Ett helt annat och utvecklat stöd i form av service och barntillsyn är oundgängligen nödvändigt. En bostadsform, som fyller denna funktion är servicehuset. Det krävs därför enligt min mening att stat och kommun aktivt engageras i uppförande av sådana bostäder. Vid planläggning av nya bostadsområden i tätorterna borde ett eller flera kollektivhus normalt ingå som ett led i bebyggelsen, lika självklart som uppförande av andra anläggningar för att tillgodose hyresgästernas krav på service. Det kan inte vara rimligt att en dylik för de förvärvsarbetande nödvändig bostadsform är beroende av personliga engagemang hos enskilda byggherrar. Speciellt förmånliga byggnadslån borde enligt min uppfattning lämnas för byggande av servicehus.

I fråga om familjebeskattningen har i betänkandet framhållits det angelägna i att familjebeskattningen får en sådan utformning att någon hämmande effekt på de gifta kvinnornas benägenhet att förvärvsarbeta inte uppstår. Det förslag, som nyligen framlagts av allmänna skatteberedningen, har emellertid icke tagit hänsyn till detta krav. I det särskilda yttrande till allmänna skatteberedningen, som avgivits av de tre arbetstagarrepresentanterna, framhålles att arbetsmarknadsaspekterna måste beaktas vid en skattereform. Dessa aspekter är av två olika slag, nämligen den s. k. negativa sambeskattningseffekten och tröskeleffekten. Det måste, enligt yttrandet, anses angeläget att systemets ur arbetsmarknadssynpunkt hämmande effekt elimineras. I yttrandet föreslås därför en successiv övergång till ett särbeskattningssystem. I likhet med reservanterna anser jag att skattesystemet bör anpassas till de nya arbetsmarknadsförhållanden, som uppkommer som en följd av de gifta kvinnornas ökade förvärvsverksamhet. Enligt min mening måste detta innebära ett skattesystem, där varje individ skattar för sin inkomst.

Man bör enligt min uppfattning inte överdriva de svårigheter som införandet av en särbeskattning kan väntas medföra. Ett system med särbeskattning låter sig mycket väl förena med hänsynstagande till försörjningsbördan för barnfamiljerna. Avgörande är hur stödet utformas till grupper som saknar reell förmåga att försörja sig. Det nuvarande sambeskattningssystemets ekonomiska och psykologiska verkningar motverkar utan tvivel gifta kvinnors benägenhet att gå ut i förvärvslivet. Såväl marginalskatterna, de ökade kostnaderna i samband med förvärvsarbete, den

ökade arbetsbördan och värderingen av fritiden torde verka i denna riktning. Enligt min uppfattning är det därför anbeläget med ett principiellt ställningstagande för en särbeskattning så att därmed kan undanröjas ett av de större hindren för gifta kvinnors förvärvsarbete.

Det torde icke råda något tvivel om att en starkt bidragande orsak till avgången från yrkesarbete bland förskollärare, sjuksköterskor etc. har ett direkt samband med sambeskattningen och nuvarande regler för grundavdrag.

Likaså torde arbetstidens förläggning vara en bidragande orsak till många gifta kvinnors avgång från yrkesarbetet. Arbetstidsförkortningen är en metod att minska denna avgång. Dessutom behövs flexiblare arbetstider överhuvud taget. Sannolikt är det inte tillräckligt att differentiera arbetstiden i heltid och deltid. Vi behöver enligt min mening flera varianter, om vi skall kunna möta efterfrågan på arbetskraft.

I fråga om lönesättningen är det enligt min mening intet tvivel om att den låga lönesättningen för s. k. speciellt kvinnliga yrken inverkar hämmande på benägenheten att ta yrkesarbete. Att lönesättningen spelar en stor roll för benägenheten att kvarstå resp. återgå till yrkesarbete framgår otvetydigt av det förhållandet att avgången är betydligt mindre i bättre avlönade yrken. Enligt min uppfattning bör staten i sin lönesättning aktivt medverka till att tillgängliga arbetskraftsresurser utnyttjas samt att den könsbundna yrkesfördelningen bringas att upphöra.

De gifta kvinnorna är den enda större arbetskraftsresurs vi har. Det är därför angeläget att de hinder som de möter, när det gäller att förverkliga sitt val av yrke och arbete, bringas att upphöra. Det är nödvändigt att samhället samordnar sina insatser härför.

4. Ledamoten Lundin

Utredningen ger uttryck för den uppfattningen, att arbetslinjen icke kan ges företräden framför understödslinjen i varje tänkbar situation. Som alternativ till beredskapsarbeten vid kortare enstaka arbetslöshetsperioder, förordas därför i större utsträckning direkt ekonomiskt skydd åt de arbetslösa via arbetslöshetsförsäkringen.

Jag har anslutit mig till denna uppfattning, men vill framhålla att en dylik förändring av tillämpade principer för hänvisning till beredskapsarbete kommer att innebära en ökad belastning på de erkända arbetslöshetskassorna. Dessa merkostnader för kassorna kommer endast delvis att täckas genom statsbidrag. Till icke oväsentlig del får de försäkrade själva bära kostnadsökningarna via egna avgifter.

Är det motiverat att välja en annan princip för hänvisningsförfarandet till dessa arbeten, bl. a. för att minska de statliga utgifterna på detta område, kan det icke anses rimligt att den ekonomiska belastningen överflyttas till de försäkrade själva genom höjda avgifter. Detta framstår för övrigt som så mycket oriktigare med hänsyn till det ökade skydd genom vidgade statliga åtaganden, som icke arbetslöshetsförsäkrade skall erhålla, enligt den mening utredningen i annat sammanhang framfört.

Ändrade principer för hänvisningsförfarande till beredskapsarbeten kräver därför, enligt min uppfattning, en justering av det statliga stödet till de erkända arbetslöshetskassorna. Detta kan lämpligast ske genom att grundstatsbidraget till de erkända arbetslöshetskassorna höjs.

5. Ledamöterna Lundin och Petersson

Beträffande invandringspolitiken (kap. 17) hänvisas i betänkandet till att 1959

års långtidsutredning i sina beräkningar av de framtida arbetskraftstillgångarna förutsatte ett invandringsöverskott av samma storlek som under 1950-talet. Kommittén utgår från att nettoinvandringen kommer att sjunka och att en aktiv och planmässig invandringspolitik är nödvändig om en nettoinvandring av samma omfattning som under 1950-talet skulle visa sig behövlig eller önskvärd även i framtiden. I fråga om målsättningen för invandringspolitiken framhålles det vara angeläget, att liberaliseringen av flyttningsrörelserna länderna emellan fortskrider. Någon kvantifiering av invandringsbehovet anses inte vara behövlig men det förutsättes att ett sådant behov kommer att göra sig gällande i framtiden. Med utgångspunkt från detta resonemang föreslås att arbetsmarknadsstyrelsen skall få erforderliga resurser och befogenheter när det gäller överföring av utländsk arbetskraft.

De anförda motiven och den angivna målsättningen för invandringspolitiken ger föga ledning för utformningen och omfattningen av de åtgärder som kan vara lämpliga. Enligt förslaget överlämnas det åt arbetsmarknadsstyrelsen att i samverkan med arbetsgivare- och arbetstagareorganisationerna vidtaga erforderliga rekryteringsåtgärder. Vi delar helt uppfattningen att samverkan med arbetsmarknadens parter är nödvändig i de fall rekryteringsåtgärder blir aktuella men anser att det liksom tidigare bör åvila Kungl. Maj:t att avgöra i vilken omfattning kollektiv överföring skall ske. Härför talar också bl. a. praktiska skäl, eftersom rekryteringsaktionerna måste samordnas med andra åtgärder t. ex. på bostadsförsörjningens område.

Vi vill vidare understryka angelägenheten av att anställningsfrågan för den kollektivt överförda arbetskraften är löst innan överföring sker. I och med att invandring kommit till stånd under medverkan av svenska myndigheter och inte spontant av utländska arbetstagare, har Sverige också enligt vår mening åtagit sig ett ansvar för att de överförda erhåller sysselsättning.

6. Ledamoten Petersson

Jag har inte kunnat dela utredningens uppfattning på följande punkter.

Kapitel 3. I detta kapitel föreslås bl. a. att arbetsförmedlingspersonal skall få anställas samt resekostnader och traktamenten bekostas med utnyttjande av till styrelsens disposition stående sakanslag. Enligt min mening saknas anledning att på detta sätt frångå den normala ordningen inom statsförvaltningen för täckande av personalkostnader. Jag anser att de under arbetsmarknadsverkets båda avlöningsanslag upptagna posterna till avlöningar till tillfällig personal bör inrymma belopp reserverade för extraordinära uppgifter. Anslagsposternas utnyttjande bör planeras på sådant sätt att det normalt alltid finns möjlighet att tillgodose tillfälliga personalbehov.

Kapitel 5. Liksom utredningens majoritet anser jag att ekonomiska bidrag till flyttande arbetskraft utgör ett synnerligen viktigt instrument i arbetsmarknadspolitiken. Beträffande utformningen av villkoren för att erhålla bidrag kan jag dock inte helt dela majoritetens uppfattning.

Såsom villkor för att erhålla flyttningsbidrag bör enligt min mening utöver vad majoriteten angivit föreskrivas att arbetsanställningen skall ha anvisats av arbetsförmedlingen. Därmed skapas bättre förutsättningar för enhetlighet vid handläggningen av bidragsärendena. Den förutsatta bedömningen av om flyttningen är nödvändig från arbetsmarknadssynpunkt bör inte ske i

efterhand, vilket kan bli fallet om förmedlingen inte haft tillfälle att medverka till arbetsplaceringen. Om vissa flyttningsbidrag, när särskilda skäl föreligger, kan erhållas trots att ansökan inlämnats först sedan flyttning verkställts medför detta risk för godtycklig behandling, helst som någon exemplifiering av dessa särskilda skäl, att tjäna som ledning vid prövningen av bidragsansökningar, inte har givits.

Utredningen har pekat på de problem som föreligger då det gäller att avgöra i vad mån flyttningsbidrag skall utgå i samband med avslutad utbildning. Enligt min mening bör som allmän regel gälla att flyttningsbidrag inte utgår i samband med att en person tillträder sin första anställning efter avslutad utbildning. Detta bör klart utsägas. I annat fall kan t. ex. nyutexaminerade lärare, som ju i de flesta fall inte kan få arbete på utbildningsorten, erhålla flyttningsbidrag, eftersom de trots rådande lärarbrist, formellt kan betraktas som arbetslösa innan den första anställningen tillträtts. Flyttningsbidrag är enligt min mening inte arbetsmarknadspolitiskt motiverade i sådana fall.

Kapitel 11. Statsbidrag till kommunala och enskilda beredskapsarbeten skall enligt majoritetens förslag kunna jämkas när särskilda skäl föreligger. Detta innebär ingen ändring i förhållande till nuvarande bestämmelser. Jag ifrågasätter emellertid om inte jämkningsbestämmelserna borde begränsas till kommunala arbeten av icke kommersiell natur. Mitt förslag motiveras bl. a. av att det inte synes vara rationellt att arbetsmarknadsstyrelsen vid sidan om den verksamhet, som verket från och med den 1 juli 1965 kommer att bedriva såsom centralt lokaliseringsorgan, via beredskapsarbetena skall ha möjlighet att ge bidrag av lokaliseringspolitisk innebörd. Ett ytterligare motiv är att arbetsmarknadsstyrelsen inte vid sidan om riksdag och regering bör äga befogenhet att medge statsbidrag till nya ändamål av kommersiell natur. Slutligen bör uppmärksammas att majoritetens förslag inte innefattar någon maximering av statsbidragets storlek, vilket innebär att arbetsmarknadsstyrelsen ges möjlighet att täcka större delen av eller hela kostnaden för ett enskilt arbete eller för t. ex. ett hotell, som en kommun avser att uppföra.

Till den del av detta yttrande, som avser kapitlen 3 och 5, ansluter sig ledamoten *Gustavsson.*

7. Ledamoten Ohlin

Den problematik rörande vuxenutbildningen, dess finansiering och utbildningskapacitetens disposition, som beröres i särskilt yttrande av hrr Feldt och Petersson, är av stort intresse. Då en betydande expansion av vuxenutbildningen enligt min mening är en ytterst angelägen sak och då utredningens förslag är ett steg i denna riktning med stark arbetsmarknadspolitisk motivering har jag inga betänkligheter mot att ansluta mig till dessa förslag, trots att svåra avvägningsproblem uppkommer. De kan till stor del behandlas vid den nästa år aktuella utformningen av vuxenutbildningen i stort.

De synpunkter som framförts i ledamoten Märta Liljegrens yttrande motsvarar till stor del synpunkter, som jag i riksdagsarbetet framfört, t. ex. i fråga om beskattningens konstruktion, familjepolitiken, utbildningspolitiken och den statliga lönepolitiken. Jag anser emellertid att dessa spörsmål — som kort berörts i betänkandet — till största delen faller utanför utredningens uppdrag. Det är av denna anledning som jag inte anser erforderligt att närmare beröra dem i detta yttrande.

I ett omfattande och innehållsrikt betänkande av föreliggande slag är det knappast möjligt för varje ledamot att fingranska och till diskussion upptaga varje formulering. Jag ansluter mig till de av utredningen i betänkandet framförda förslagen, vilka till en del innebär nyheter som får prövas och därefter i framtiden övervägas på nytt med sikte på eventuella modifikationer. Detta gäller bl. a. frågan om arbetsmarknadsstyrelsens av hänsyn till den önskvärda rörelsefriheten ökade befogenheter i relation till regeringens och riksdagens allmänna inflytande över arbetsmarknadspolitikens utformning.

Anslag till kommunerna för tidigareläggning av industribeställningar bör enligt min mening av Kungl. Maj:t kunna anvisas upp till 20 procent av inköpssumman. En lägre procentsiffra kan nämligen i vissa fall vara tillräcklig.

8. Ledamoten Rehn

1. Arbetsmarknadsutredningen har ifråga om *kriterierna för användningen av särskilda bidrag till yrkesutbildning i samband med lokalisering av företag* m. m. gått på en snävare linje än kommittén för näringslivets lokalisering. Såsom deltagare i utformningen av den senares förslag vill jag fortfarande företräda ståndpunkten att sådana bidrag bör kunna utgå till företag, som en gång börjat erhålla desamma såsom bistånd vid nyetablering eller utvidgning, så länge arbetsmarknadsläget är sådant att det överhuvudtaget motiverar dylika åtgärder på lokaliseringsorten. Det gäller här delvis ett medvetet val mellan mer eller mindre av stöd till investering i anläggningar och till investering i utbildning; eftersom det gäller att främja sysselsättningen bör stödet så mycket som möjligt ges i den senare formen så att det blir en direkt stimulans till anställande av arbetskraft.

Lokaliseringskommitténs förslag har betingats av att det kan vara lika angeläget och lika effektivt att främja anställning och utbildning av personer, som skall rycka in efter eventuellt avgångna bland den första omgången anställda, som att satsa på ytterligare en nyetablering eller utvidgning.

Utredningsmajoritetens avvisande inställning till lokaliseringskommitténs förslag på denna punkt synes bl. a. vara uttryck för en enligt min mening alltför hårdragen tolkning av principen att det skall vara fråga om ett »initialstöd» och inte om permanenta subventioner. Denna princip blir inte mera bruten ifall stödet ges i form av extra utbildningsbidrag för dem som anställes t. ex. under loppet av tre år än om det ges som bidrag till finansieringen av byggnaderna. Det senare kommer ju i verkligheten att vara ett stöd med lika lång varaktighet som byggnadernas livslängd, dvs. i regel flera årtionden; efterverkningarna av några års extra utbildningsstöd torde i regel vara kortare. Tanken att man bör undvika permanenta subventioner talar således mera för satsning på utbildningsstödet. Härtill kommer den i Kungl. Maj:ts proposition om lokaliseringspolitiken påpekade risken att statsbidrag till kapitalkostnaderna eventuellt kan komma att utnyttjas för att bekosta oekonomisk produktionsteknik med *mindre* arbetskraftsanvändning än som är ekonomiskt och socialt rationellt för att uppnå ett visst produktionsresultat. Slutligen kan understrykas att den utbildning som en person erhållit i regel bör kunna nyttiggöras på en ny arbetsplats, även om det skulle visa sig att den förste arbetsgivaren inte kan fortsätta produktionen, medan däremot större delen av den statsunderstödda kapitalinvesteringen i sådana fall sannolikt får betraktas som en definitiv förlust. I den mån man vill rekommen-

dera återhållsamhet med lokaliseringssubventioner bör denna alltså snarare gälla kapitalstödet än utbildningsstödet.

2. I fråga om *det allmänna stödet till omskolning och annan vuxenutbildning* i offentlig regi eller hos enskilda företag delar jag majoritetens mening att detta snarast bör förstärkas och utvidgas till att omfatta även andra än arbetslösa. Delvis i anknytning till den kritiska diskussion, som på denna punkt tagits upp av hrr Feldt och Petersson, vill jag emellertid anföra ytterligare några mera principiella synpunkter. De har framförts diskussionsvis utan formellt yrkande.

Både i de teoretiska resonemangen och den praktiska politiken kan man tänkas skilja mellan sådana stöd till vuxenutbildning, som utgår permanent och enligt generella regler för att höja den allmänna kvalifikationsnivån, och sådana stöd som vid behov insättes på särskilda områden för att främja en snabb anpassning till skiftande arbetsmarknadslägen eller för att öka sysselsättningen. Å andra sidan bör dock det permanenta systemet för vuxenutbildning göras så elastiskt att det också kan utnyttjas i den anpassningsfrämjande arbetsmarknadspolitiken. Det följande är ett försök att skissera en samordning mellan dessa olika önskemål.

Den utökning av samhällets insatser till stöd åt utbildning ovanför ungdomsskolorna, vilken f. n. pågår, bör småningom ge alla medborgare lika rätt till åtminstone en viss minimisumma av bidrag till levnadskostnaderna under utbildning, att utnyttjas vid valfri ålder och i möjligaste mån på valfritt sätt. Tydligen kommer det att ligga i samhällets intresse att så många som möjligt utnyttjar sin allmänna rätt till vuxenutbildning på ett sådant sätt att de snabbt kan få sysselsättning på områden med akut knapphet på arbetskraft, likaså att man går över till utbildning vid tidpunkter då många eljest skulle belasta arbetslöshetsförsäkringen eller kräva hastig igångsättning av dyrbara beredskapsarbeten. När så erfordras bör m. a. o. extra stimulanser kunna sättas in för att framkalla en sådan inriktning i fråga om tidpunkter och yrkesområden för utnyttjande av den allmänna rätten till vuxenutbildning (eller för att ge möjlighet till utbildning därutöver) att arbetskraften i varje läge snabbt kommer näringslivets växlande behov till mötes.

Med denna uppläggning behöver önskemålet att kraftigt verkande medel skall kunna användas för att ge snabb omställningseffekt inte hämmas av en risk för oöverstigliga statsfinansiella konsekvenser i det generella utbildningssystemet; att i vissa fall särskilda stimulansbidrag insättes utöver en allmän grundrättighet kan inte gärna bilda mönster för storleken eller finansieringen av själva denna grundrättighet.

Det är rimligt att vuxenutbildning med sikte på att främja det allmänna intresset av snabb omställning på arbetsmarknaden i särskild omfattning bekostas av samhället. Ett totalt övertagande av alla utbildningskostnader från den enskilde och från arbetsgivarna är det ju inte fråga om. En bredare vuxenutbildning kan givetvis, såsom reservanterna påpekar, tänkas finansierad på samma sätt som det nyinförda akademikerstödet, dvs. med en försäkringsmässigt modifierad återbetalning, som i längden gör systemet åtminstone delvis självfinansierande; under en avsevärd övergångstid måste emellertid kapitalanskaffningen även för ett sådant system innebära en belastning på statsbudgeten. I sak likvärdig men av antydda skäl måhända mera rättvis vore en finansiering genom ökning av den allmänna socialför-

säkringsavgiften, med rätt att utnyttja därmed uppstående tillgodohavande i annan form för den som inte begagnade det för utbildning. Om de olika rättigheter som varje medborgare erhåller genom socialförsäkring och sociallagstiftning till en del blir inbördes utbytbara, ökas möjligheterna till överensstämmelse mellan den enskildes önskemål och förändringarna i efterfrågan på arbetskraft.

Det skisserade systemet utgör ett exempel på den tanke som antydes i utredningens första kapitel, nämligen att samhällsåtgärder och institutioner som i första hand tillkommer i annat syfte (en allmän höjning av utbildningsnivån osv.) bör utformas på ett sådant sätt att de så mycket som möjligt kan medverka även till den kortfristiga anpassningen på arbetsmarknaden under valfrihet för den enskilde.

Enligt min mening är det i den här antydda riktningen som den långsiktiga samordningen mellan den allmänna och den anpassningsfrämjande utbildningen bör sökas. Uppbyggandet av ett mera fullständigt och permanent system för vuxenutbildning kan emellertid väntas ta avsevärd tid. För dagen står vi inför en uppgift av stor omedelbar betydelse, nämligen att övervinna den brist på lämpligt utbildad arbetskraft som råder inom flera högeffektiva och expansiva branscher. Inte minst med hänsyn till att resurserna är begränsade bör åtgärderna för att genomföra denna uppgift ges hög prioritet. Tanken på behovet av samordning med andra delar av vuxenutbildningssystemet kan måhända motivera att åtgärderna betecknas som provisoriska. Men i sak bör uppskov med den erforderliga förstärkningen av arbetsmarknadspolitiken undvikas.

Till punkt 1 i detta yttrande ansluter sig ledamoten *Gustavsson*.

BILAGA TILL KAPITEL 5

Norrbottensundersökningen

En studie av arbetslösas bundenhet vid hemorten

Av fil. lic. Per Kempe

Föreliggande uppsats utgör en sammanfattning av de sex första delrapporterna gällande en undersökning av långtidsarbetslösa personers bindning vid hemorten. Undersökningen utföres av Sociologiska Institutionen vid Stockholms Universitet. Arbetet har huvudsakligen utförts av fil. lic. Per Kempe under ledning av professor Gunnar Boalt på uppdrag av arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsmarknadsutredningen. Undersökningen har fortlöpande diskuterats i en arbetsgrupp med representanter för arbetsmarknadsstyrelsen, arbetsmarknadsutredningens sekretariat, PA-rådet och Sociologiska Institutionen. För genomförande av intervjuarbete och övrig datainsamling samt databearbetning har Enskilda Utrednings Institutet anlitats. Vidare har viss datainsamling utförts av arbetsmarknadsstyrelsens statistiksektion.

Undersökningens syftemål

Huvudsyftet med denna undersökning är att studera vad som binder arbetslös arbetskraft vid hemorten. Det befanns dock omöjligt att undersöka allt, som kunde tänkas binda en arbetslös vid hemorten. Det blev alltså nödvändigt att begränsa undersökningen och endast ta upp vissa företeelser till studium. Överläggningar med uppdragsgivarna visade att studier borde göras av personer, som verkligen visat sig svåra att flytta med den rörlighetsunderlättande politiken och vars arbetslöshet inte kunde anses orsakad av rena tillfälligheter. Undersökningen måste också av praktiska skäl geografiskt begränsas och med hänsyn till de speciella problem som föreligger på arbetsmarknaden i Norrbotten valdes detta län som undersökningsområde. Detta medförde en viss begränsning i problemställningen, då Norrbotten naturligtvis i vissa avseenden har sina särdrag.

De frågor och variabler som tas upp till studium i denna undersökning gör alltså inte anspråk på att ge någon total och samlad bild av hela problemet med arbetslösas bindning vid hemorten, utan kan ses som ett bidrag till diskussionen kring dessa problem.

Som tidigare nämnts finns det naturligtvis ett stort antal tänkbara förklaringar till varför personer, som varit arbetslösa en längre tid, ej vill flytta till andra orter, där tillgången på arbetsmöjligheter är bättre.

En persons möjligheter att få det bättre eller lika bra på en ny arbetsort jämfört med situationen på hemorten spelar stor roll för avgörandet, om man skall flytta eller bo kvar. Om man skall bestämma sig för att flytta bör man alltså anse, att man kan få det lika bra

eller bättre ekonomiskt sett, lika bra eller bättre bostad, lika bra eller bättre trivsel med umgänge, trakt och arbetsförhållanden etc. Bedömningen av om man skall kunna få det lika bra eller bättre på en ny ort är givetvis starkt beroende av hur man ser på sin nuvarande situation. Är man nöjd med den, tror man nog vanligen inte att man kan få det avsevärt bättre på en annan ort. Den nya orten innebär ju ett okänt och främmande moment. Naturligtvis kan man acceptera att få det sämre i något avseende, om man kan räkna med förbättringar i andra, som i den egna värderingen väger tyngre. Möjligheterna att göra sådana realistiska bedömningar är starkt beroende av de erfarenheter och de kunskaper man har om förhållandena i den presumtiva inflyttningssorten. Flyttningsbenägenheten påverkas naturligtvis också av företeelser, som binder vid hemorten, t. ex. ekonomiska faktorer av typen eget hem, som inte kan säljas, ansvar för ett hushåll i vilken ingår medlemmar, som ej kan flytta, brist på yrkesutbildning, uppdrag, hobbies, brist på information om arbetsmöjligheter etc. på andra håll.

Med utgångspunkt från resonemang av ovanstående typ diskuterades i den förutnämnda arbetsgruppen, vilka företeelser som borde studeras. Vidare studerades förhållandena i Tornedalen på ort och ställe under några dagar, varvid erfarenheter insamlades genom samtal med arbetsförmedlare och arbetslösa. Vid samtalen diskuterades de frågor och problem som bedömts som väsentliga i sammanhanget varvid även en rad nya aspekter på problemet framkom.

Vid urvalet av de slutgiltiga frågorna och variablerna har endast sådana frågor medtagits, där det ansetts möjligt att tolka ett svar av en viss typ, som ett tecken på positiv eller negativ inställning till flyttning. Här bör också påpekas att några försök att kartlägga individernas ekonomiska status ej har gjorts. Denna aspekt är utan tvivel viktig men bedömdes som ej genomförbar inom ramen för denna undersökning.

Populationer

Efter ingående diskussioner av olika metoder att göra urval av olika kategorier av arbetslösa stannade man för att som undersökningsgrupp i första hand använda en grupp långtidsarbetslösa, som redan tidigare varit föremål för studium från arbetsmarknadsstyrelsens sida. Gruppen definierades av AMS på följande sätt: »samtliga vid arbetsförmedlingarna i Norrbottens län anmälda arbetslösa den 16 oktober 1961 och personer i beredskapsarbete denna dag. Arbetslösa som varit arbetslösa mindre än en månad har icke medtagits, ej heller personer som var 55 år eller äldre.» De förstnämndas arbetslöshet kunde vara betingad av tillfälliga omständigheter och vad beträffar de sistnämnda kunde förutsättas att åldern lade hinder i vägen för en flyttning till annan ort. Den av AMS på detta sätt definierade gruppen kom att bestå av 544 män och 141 kvinnor, vilka alla torde ha utsatts för den rörlighetsstimulerande politiken utan att påverkas av densamma. Samtliga av dessa personer ingår i den nu genomförda undersökningen frånsett de personer som vid undersökningstillfället ej bodde kvar inom länet.

För att redan på ett tidigt stadium kunna få en viss uppfattning om på vad sätt vid hemorten hårt bundna arbetslösa personer skiljer sig från personer, som flyttat med stöd från arbetsmarknadsmyndigheterna, har vissa jämförelser gjorts med en grupp »starthjälpsflyttare» från Norrbottens län. Dessa personer har varit i ungefär samma situation som de kvarboende långtids-

arbetslösa men skiljer sig från dessa genom att de har flyttat. Frågan är då om de skiljer sig åt även i andra avseenden.

I kontrollgruppen ingick personer, som beviljats starthjälp under oktober, november och december 1961, för att få en viss parallellitet i tiden med de kvarboende långtidsarbetslösas arbetslöshetsperiod. Vid en närmare jämförelse mellan de långtidsarbetslösa och »starthjälpsflyttarna» befanns det att flyttargruppen var markant yngre och innehöll markant fler kvinnor. Då det kan antas att kraftiga köns- och åldersskillnader även kan skapa andra skillnader mellan grupperna, genomfördes en preliminär matchning mellan grupperna, så att par av flyttare och kvarboende, med samma kön och födda samma år, bildades. På detta sätt skapades två i ålders- och könshänseende relativt likvärdiga grupper. På grund av bortfall under fältarbetet kom sedermera de uttagna grupperna att på nytt bli olika i matchningsvariablerna, varför efter fältarbetets slut en ny matchning måste genomföras. Observeras bör att med ett matchningsförfarande som detta kommer den studerade starthjälpsgruppens representativitet att kraftigt beskäras, men syftet är ju här att söka skillnader mellan två i ålders- och könshänseende likvärdiga grupper.

Av de 283 män och 113 kvinnor som beviljats starthjälp under oktober, november och december 1961 kunde maximalt 159 st. matchas mot personer ingående i den kvarboende långtidsarbetslösa gruppen. Vidare skall också påpekas, att de som fått starthjälp för flyttning inom länet ströks ur materialet, då det ansågs önskvärt att göra flyttargruppen mer extremt skild från den kvarboende gruppen. Flyttarna fanns utspridda i stort sett över hela landet med en viss koncentration till Mälardalen och de större industriorterna i Syd- och Mellansverige. En relativt stor del hade även flyttat tillbaka till Norrbottens län.

Mätinstrument

Redan på ett tidigt stadium beslöts att data skulle insamlas med hjälp av personliga intervjuer av de arbetslösa. För genomförandet av intervjuerna har två typer av formulär använts; ett avsett för de kvarboende långtidsarbetslösa och ett för »starthjälpsflyttarna». De två formulären gjordes avsiktligt så lika som möjligt för att möjliggöra jämförelser mellan grupperna. Vidare har data angående gjorda arbetserbjudanden insamlats av arbetsmarknadsstyrelsen via arbetsförmedlingarna. Slutligen har data angående de arbetslösas adresser 1½ år efter intervjun insamlats dels med hjälp av en enkät dels via arbetsförmedlingarna. I den sistnämnda enkäten ställdes även vissa frågor om vad man sysslat med under den gångna perioden. Merparten av insamlade data har dock erhållits med hjälp av intervjuformulären, som uppdelades i avdelningar, där följande rubriker har använts:

1. Familjeförhållanden, 2. Kvinnors förvärvsarbete, 3. Uppväxtmiljö, 4. Bostadsförhållanden, 5. Ekonomiska förhållanden, 6. Lokala band, 7. Arbetsförhållanden, 8. Förväntan på framtiden, 9. Kontakter utanför Norrbotten, 10. Flyttningsvilja, 11. Åsikter om övriga Sverige och 12. Arbetsförmedlingen.

Tidsperioden

Under sommaren 1962 konstruerades de båda intervjuformulären. I slutet av september och i början av oktober genomfördes provintervjuer, dels bland arbetslösa i Norrbotten och dels bland »starthjälpsflyttare» i Stockholm.

Det huvudsakliga fältarbetet startade

i mitten av oktober och var till största delen avslutat i mitten av november. Svåranträffbara intervjupersoner söktes dock även i fortsättningen. I mitten av januari 1963 avslutades dock hela intervjuarbetet.

Under november och december 1963 genomfördes en kontroll av huruvida den långtidsarbetslösa gruppen av arbetsförmedlingarna erbjudits arbeten i andra delar av landet utanför Norrbottens län. Kontrollen genomfördes i samarbete med länsarbetsnämnden i Luleå, som inhämtade uppgifter från arbetsförmedlingarna i Norrbottens län.

I början av februari 1964 genomfördes en adresskontroll på den kvarboende långtidsarbetslösa gruppen, dels enkätvägen, dels via arbetsförmedlingarna.

Resultat av intervjuarbetet

Här skall resultatet av intervjuarbetet redovisas dels för den kvarboende långtidsarbetslösa gruppen (tabellerna 1 och 2), dels för »starthjälpsflyttarna» (tabellerna 3 och 4).

Totalt uppgår bortfallet i den första gruppen till 14 personer vilket är 2,2 % av det antal som skulle intervjuas.

I den andra gruppen uppgår bortfallet till 16 personer, vilket är 10,5 % av det antal, som återstod, då de personer, som ej fått starthjälp och som emigrerat, bortsorterats.

Tabell 1. Resultat av fältarbetet med den långtidsarbetslösa gruppen

	Män	Kvinnor	Totalt
Gruppens ursprungliga storlek	544	141	685
Avflyttade och döda	22	30	52
Totalgrupp att intervjua	522	111	633
Intervjuade	509	110	619
Bortfall	13	1	14

Tabell 2. Bortfallskategorier i gruppen långtidsarbetslösa

	Antal	Procent
Ej anträffade	5	0,8
Vägran	5	0,8
Psykiskt sjuka	3	0,5
Dövstum	1	0,2

Tabell 3. Resultatet av fältarbetet med »starthjälpsflyttarna»

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal personer som beviljats starthjälp under okt., nov., dec. 1961	283	113	396
Antal matchade starthjälpar	118	70	188
Utgår: flyttare inom BD-län	25	4	29
Uttagna för intervju	93	66	159
Utgår: ej fått starthjälp	2	2	4
emigrerat	3	0	3
Återstod att intervjua	88	64	152
Intervjuade	78	58	136
Bortfall	10	6	16

Tabell 4. Bortfallskategorier i gruppen »starthjälpsflyttare»

	Antal	Procent
Ej anträffade (okänd adress)	14	9,2
Vägran	1	0,7
Psykiskt sjuk	1	0,7

Undersökningsresultat

Allmänt om analysmetoderna

I det följande skall några av de viktigaste undersökningsresultaten presenteras, varvid resultaten grundar sig på: 1. enkla frekvensberäkningar med procenttal, 2. skillnader mellan de matchade grupperna testade med chi^2-värden och slutligen 3. sambandsberäkningar. Härvid har sambandet mellan flyttningsvilja och andra data beräknats som gammakoefficienter. Detta mått ställer låga krav på de använda variablerna och mätnivån behöver inte vara mer än ordinal. Vidare behöver variablerna inte vara ekvidistanta, inte ha nollpunkt och inte vara kontinuerliga. Gammakoefficienten kan variera mellan — 1 och + 1. Om värdet blir nära + 1 har man hög positiv association och om värdet blir nära — 1 har man hög negativ association. Koefficienten blir 0 i oberoendefallet och obestämd, då populationen är koncentrerad till en enda rad eller kolumn i tabellen.

Variabeln flyttningsvilja har bildats med hjälp av en åttagradig ordinalskala vars skalsteg är anpassade till den rörlighetsstimulerande politikens hjälpåtgärder. För varje nytt skalsteg har antingen en fördel eller hjälpåtgärd lagts till i samband med flyttningen eller också har en nackdel lagts till den nuvarande situationen. Individen hänförs till det skalsteg, där han accepterar tanken på en flyttning. Ihågkommas bör att den kvarboende långtidsarbetslösa gruppen utgör en extrem grupp, som trots en längre tids arbetslöshet ej velat flytta, varför det eventuellt kan vara vanskligt att försöka finna skilda grader av flyttningsvilja i en dylik extrem grupp, men detta anses här vara möjligt. Påpekas bör också att det för vissa variabler av olika skäl ej gjorts analyser av alla tre typerna. I det följande presenteras resultaten avdelningsvis med rubriker för varje ny avdelning.

I. Demografiska data

Olika flyttningsundersökningar har visat att olika kategorier människor flyttar olika mycket. Det kan därför ha sitt intresse att försöka belysa olika bakgrundsdatas betydelse för flyttningsviljan även i detta material.

a. *Ålder.* 62 % av den kvarboende långtidsarbetslösa gruppen är äldre än 40 år och av männen är 73 % äldre än 40 år. Vidare visar sig åldern ha ett visst samband med flyttningsviljan (+ 0,28) så att de äldre är mindre flyttningsvilliga. Dessa resultat stämmer alltså med de resultat som framkommit i olika flyttningsundersökningar och som tyder på att flyttningssbenägenheten avtar med stigande ålder.

b. *Stad — Land.* Det kan även vara betydelsefullt för flyttningsviljan om man bor i stad eller på landsbygd. Man kan t. ex. tänka sig att personer boende på landet upplever ett större motstånd vid tanken på en flyttning till mer industrialiserade orter jämfört med en stadsbo, p. g. a. de större miljödiffe-

renserna. En landsbo kan även ha olika materiella bindningar, som kan vara svåra att lösa upp vid en flyttning. Med stad avses här det administrativa begreppet, till land har hänförts alla övriga orter och ren landsbygd. Denna indelning blir naturligtvis mycket grov, då relativt stadslika orter kommer att föras under rubriken land.

Det visar sig att 80,3 % av den kvarboende gruppen bor på landsorten och vidare fanns det ett relativt starkt samband med flyttningsviljan (+ 0,45), så att alltså stadsbor är mer flyttningsvilliga än landsortsbor. Det är möjligt att ännu högre samband skulle uppstå om en finare gradering av intervjupersonernas bostadsorter gjorts.

c. *Civilstånd.* Man har tidigare kunnat visa att även civilståndet ger skillnader vid flyttningar så att ogifta flyttar mer än gifta.

Totalt sett är 68 % av de långtidsarbetslösa gifta och motsvarande siffra för männen är 73 %. Civilståndet ger också ett visst samband med flyttningsviljan (+ 0,36) så att de ogifta är mer flyttningsvilliga. Någon signifikant skillnad mellan de matchade grupperna i civilståndshänseende kunde dock ej urskiljas.

d. *Barnantal.* Eftersom civilståndet visade sig betydelsefullt för flyttningsviljan torde det även vara möjligt att förekomst av barn är betydelsefullt. Man kan då tänka sig att om gifta är mindre flyttningsvilliga än ogifta så skulle förekomst av egna barn i hushållet göra individen mindre flyttningsvillig och likaledes skulle de som har många barn vara mindre flyttningsvilliga än de som har få barn i hushållet.

Det visade sig att knappt ⅔ av den långtidsarbetslösa gruppen hade egna barn boende hemma. Drygt ¼ hade 1 eller 2 barn och drygt ⅛ hade 3 eller flera barn boende hemma. Av männen hade något mer än 40 % 3 eller flera hemmaboende barn, medan motsvarande siffra för kvinnorna var 5 %. Genomsnittligt sett blir antalet hemmaboende barn 3,4 beräknat för de intervjupersoner som har hemmaboende barn.

Vidare visade de som hade inga eller få hemmaboende barn större flyttningsvilja än de som hade många men sambandet är inte särskilt starkt (+ 0,26). Studierna av de matchade grupperna visar också att starthjälpsgruppen i större utsträckning saknade eller endast hade få barn, men skillnaden är inte signifikant på 5 %-nivån.

e. *Hushållsstorlek.* Även hushållsstorleken kan tänkas vara betydelsefull för flyttningsviljan, varvid små hushåll borde vara mer flyttningsvilliga än stora, eftersom det är färre personer att ta hänsyn till i de små hushållen.

Totalt består 45 % av de långtidsarbetslösas hushåll av 5 eller fler personer och för männen enbart stiger siffran till 51 %. Hushållsstorleken ger svaga men dock positiva samband med flyttningsviljan (+ 0,19) så att personer med små hushåll är mer flyttningsvilliga.

f. *De närmaste släktingarnas bostadsort.* Denna faktor borde kunna vara betydelsefull i detta sammanhang. Om de närmaste släktingarna till övervägande del också bor i Norrbottens län skulle detta kunna bidraga till att minska flyttningsviljan och om man har många släktingar utom länet skulle detta kunna öka flyttningsviljan. Därför har intervjupersonens makes, barns, föräldrars, svärföräldrars, syskons och ev. fästmös/-mans bostadsort noterats. Man finner då att endast ⅛ av de långtidsarbetslösa har två eller fler släktingar av denna typ boende utanför BD-län, medan 44 % inte hade någon släkting alls av detta slag boende utom länet och 84 % hade

2 eller fler släktingar inom länet. Påpekas bör här även att dessa och följande siffror endast gäller släktingar som ej ingår i hushållet.

Man finner också att ju fler släktingar individen har inom länet desto mindre flyttningsvillig är han (+ 0,16) och ju fler släktingar han har utom länet desto mer flyttningsvillig är han (+ 0,06), men sambanden är så svaga att de knappast stöder tankegången. För de matchade grupperna erhålles svårtolkade resultat. Det verkar närmast som om starthjälpsgruppen i större utsträckning än den kvarboende gruppen har många släktingar boende inom BD-län, skillnaden är signifikant på 2 %-nivån men det är ingen klar trend i materialet. Vidare visar det sig att »starthjälpsflyttarna» har betydligt fler släktingar boende utom länet. Skillnaden mellan grupperna är starkt signifikant och stöder den ovan nämnda tankegången.

g. *Boendehistoria och bostäder.* När det gäller den tid man bott på den nuvarande bostadsorten visade det sig att 57 % av samtliga (62 % av männen och 31 % av kvinnorna) bott hela livet på samma ort. Procentsiffrorna är ännu högre för dem, som bor i Tornedalen med angränsande kommuner. Vidare kan noteras att endast 15 % av de intervjuade varit bosatta utom länet. Grupperas intervjupersonerna efter om man bott hela livet på samma ort, bott på olika orter i länet eller även bott utanför länet så finner man ett samband med flyttningsviljan på + 0,33 så att de som förut bott utom länet är mest flyttningsvilliga. En jämförelse mellan de matchade grupperna visade i dessa avseenden att starthjälpsgruppen innehöll fler personer som förut bott utanför länet. Skillnaden var signifikant på 5 %-nivån.

Vad beträffar intervjupersonernas bostäder visade det sig att en/tvåfamiljshusen starkt dominerade, där bodde ca 85 % av samtliga (93 % av männen och 47 % av kvinnorna). Procenttalen är ännu högre för dem som bor i Tornedalen. Den hustyp man bebor har också relativt starkt samband med flyttningsviljan (+ 0,58) så att de som bor i flerfamiljshus är mer flyttningsvilliga än de som bor i en/tvåfamiljshus. Studeras sedan de matchade grupperna framkommer det dock inga klara skillnader i detta avseende.

Det visade sig vidare att drygt ⅔ av dem som bor i en/tvåfamiljshus äger huset och av dessa husägare anser 84 % att det skulle vara svårt att sälja huset utan förlust. Vidare ansåg man vanligen att det vore omöjligt att få tillbaka det man betalt för huset.

Intervjupersonerna tillfrågades också om de själva eller föräldrarna (svärföräldrarna) ägde, hyrde eller arrenderade någon tomt eller mark och i så fall hur stor denna mark var. Det visade sig då att endast 15 % av de intervjuade saknade tillgång till mark. Markens storlek visade ett visst samband (+ 0,24) med flyttningsviljan så att de som saknade eller hade litet mark var mer flyttningsvilliga. Denna tendens fanns dock ej hos de matchade grupperna.

Slutligen skall här redovisas intervjupersonernas djurinnehav och då avses ej rena sällskapsdjur. Knappt ⅓ av de intervjuade har djur, vidare är de som har djur mindre flyttningsvilliga (+ 0,40) och jämförs de matchade grupperna finner man att den kvarboende gruppen i större utsträckning har djur. Skillnaden är signifikant på 1 %-nivån.

De här redovisade resultaten tyder väl närmast på att den studerade långtidsarbetslösa gruppen är relativt starkt bunden vid hemorten i många olika avseenden och gruppen uppvisar små andelar av sådana kategorier av människor som i andra flyttningsundersökningar befunnits särskilt rörliga.

II. Fritidsaktivitet

En annan uppsättning variabler, som kan vara av betydelse för bindningen till hemorten, gäller personernas fritidsaktivitet. För norrbottningar framhävs ofta deras stora intresse för friluftsliv, varvid en flyttning från hemorten skulle kunna tänkas försämra chanserna till dylikt. Här skall därför först redovisas några data om jakt och fiske och därefter data om umgänge, trivsel o. dyl.

a. *Jakt.* Mer än hälften av männen jagade inte alls och flertalet jagande gjorde det relativt sällan, kanske bara under älgjakten. Det finns endast ett svagt samband mellan jaktfrekvens och flyttningsvilja (+ 0,13) så att de som jagar är mindre flyttningsvilliga. Inte heller kunde någon signifikant skillnad i jaktfrekvens iakttagas mellan de matchade grupperna.

b. *Fiske.* 28 % av männen fiskar inte alls men de som fiskar gör det ofta relativt regelbundet d. v. s. minst 1 à 2 ggr per månad. Fiskefrekvensens samband med flyttningsviljan är också positiv men ännu svagare än jaktfrekvensens (+ 0,09). Inte heller i detta avseende kunde några signifikanta skillnader erhållas mellan de matchade grupperna.

c. *Umgängesfrekvens.* Man skulle kunna tänka sig, att personer med hög umgängesfrekvens, med vänner och bekanta skulle känna sig väl anpassade på hemorten och därför vara mindre flyttningsvilliga och omvänt. Ca 38 % träffar vänner dagligen, 50 % träffar vännerna varje vecka och bara 12 % umgås mer sällan. Vidare verkar det som om de som har låg umgängesfrekvens vore mer flyttningsvilliga (+ 0,24) men någon signifikant skillnad i detta avseende erhölls ej mellan de matchade grupperna.

d. *Trivsel.* Det torde vara av intresse att veta om denna långtidsarbetslösa grupp trivs på hemorten, trots sina svårigheter att få arbete. 89 % av samtliga säger att de trivs bra, 6 % trivs dåligt och 5 % är tveksamma, 91 % av männen och 79 % av kvinnorna trivs bra. Tittar man sedan på männen i Tornedalen, så säger sig 94 % trivas bra. Dessa siffror tyder närmast på att de mer eller mindre varaktigt återkommande sysselsättningssvårigheterna inte upplevs som någon verkligt negativ företeelse.

Vidare skall här sägas att svaren på trivselfrågan ger relativt starka samband med flyttningsviljan (+ 0,60), vilket kan tas som kriterium på att flyttningsskalan verkligen mäter flyttningsviljan.

Ett studium av de matchade grupperna visar att flyttargruppen trivdes sämre i Norrbotten än den kvarboende gruppen. Skillnaden var signifikant på 5 %-nivån.

e. *Språket.* Man kan tänka sig att det språk man talar kan vara av betydelse för flyttningsviljan. Personer, som huvudsakligen talar finska, skulle ju kunna vara rädda för språksvårigheter och andra därmed sammanhängande anpassningsbesvär längre söderut i landet. Det visade sig att 56 % av samtliga kunde tala finska och att 45 % vanligen talade finska i hemmen, men språket har bara ett svagt samband med flyttningsviljan (+ 0,17) och visar totalt sett inga skillnader mellan de matchade grupperna, där dock männen i den kvarboende gruppen oftare talade finska. Skillnaden var signifikant på 1 %-nivån.

Här kan alltså konstateras att varken jakt, fiske, umgänge med vänner och bekanta eller språket tycks vara särskilt betydelsefulla för flyttningsviljan medan däremot trivsel och flyttningsvilja visar ett ganska starkt samband.

III. Data om yrken, arbetsförhållanden och framtidsutsikter

a. *Arbetslöshet.* En företeelse av betydelse för den studerade gruppens flyttningsvilja är givetvis anpassningen till arbetsmarknaden. Det är ju möjligt att den studerade gruppen inte haft någon mera varaktig arbetslöshet sedan AMS gjorde sin undersökning hösten 1961, och därför inte har något direkt skäl att flytta. Därför noterades för varje person antalet arbetade månader under perioden 1/10 -61 till 30/9 -62, alltså i stort sett fram till denna undersöknings start.

Det visade sig då att endast 27 % av de långtidsarbetslösa varit sysselsatta 10 månader eller mer under perioden. Något mer än hälften uppgav att de bara haft arbete 7 månader eller mindre under denna 12-månadersperiod. 73 % av samtliga har varit utan arbete minst 3 månader, varför här kan konstateras att den studerade gruppen haft en betydande arbetslöshet även efter den 16 oktober 1961.

Den tid man haft arbete under denna 12-månadersperiod visar inga samband med flyttningsviljan (+ 0,01 totalt och — 0,02 för männen), vilket stöder den tidigare nämnda tanken att de mer eller mindre regelbundna sysselsättningssvårigheterna ej upplevs som en allvarligt negativ företeelse.

b. *Huvudsaklig sysselsättning.* Här skall också redovisas vad den studerade gruppen huvudsakligen sysslat med under tidsperioden. Med huvudsaklig syssla avses här den typ av arbete, som individen sysslat med det största antalet månader under perioden. De huvudsakliga sysslorna har grupperats under sex huvudrubriker, olika för män och kvinnor.

Det visade sig därvid att den vanligaste huvudsakliga sysslan bland männen var vägarbete (41 %) medan 34 % huvudsakligen haft skogsarbete. Nästan hälften av männen har huvudsakligen sysslat med väg- och byggnadsarbete, arbeten av beredskapskaraktär. För kvinnornas del är affärsbiträde den vanligaste huvudsakliga sysslan, därnäst kommer kontorsarbete.

c. *Huvudyrke.* De intervjuade ombads även ange sitt huvudyrke. De uppgivna huvudyrkena grupperades sedan under samma sex huvudrubriker som tidigare. Drygt 29 % av männen uppger skogsarbete som huvudyrke, därnäst kommer vägarbete (drygt 21 %) och byggnadsarbete (knappt 12 %). För kvinnornas del är affärsbiträde det vanligaste huvudyrket och därnäst kontorsarbete.

För att få en uppfattning om, huruvida man huvudsakligen sysslar med arbeten av samma typ som det uppgivna huvudyrket, har uppgifterna om huvudyrke och huvudsaklig syssla korstabulerats för männen. En klar tendens till överensstämmelse mellan dessa uppgifter framkom därvid. Av dem som huvudsakligen sysslat med industriarbete uppgav 76,9 % industriarbete som huvudyrke, motsvarande siffror är för skogsarbete 71,5 %, byggnadsarbete 67 %, vägarbete 47,1 %.

d. *Yrkesutbildning.* Om en arbetslös skall kunna omplaceras på nya arbeten, underlättas säkerligen omplaceringen om vederbörande har yrkesutbildning och helst sådan utbildning, som efterfrågas på mottagarorten. I den här studerade gruppen är förekomst av yrkesutbildning sällsynt, endast 18 % av samtliga och 15 % av männen uppger sig ha yrkesutbildning. En jämförelse av de matchade grupperna i detta avseende visar att flyttargruppen i större utsträckning har yrkesutbildning men skillnaden är inte signifikant på 5 %-nivån.

e. *Omskolning.* Endast 9 % av de

långtidsarbetslösa uppger att de har gått eller går på omskolningskurser. Vidare finns det ett samband mellan omskolning och flyttningsvilja (+ 0,30) så att de som har gått eller går på omskolning är mer flyttningsvilliga. Dessutom fanns det en signifikant skillnad på 5 %-nivån mellan de matchade grupperna, som visade att flyttargruppen i större utsträckning gått på omskolning.

Eftersom det var så få personer som gått på omskolning kan det vara intressant att något belysa inställningen till omskolning och dess eventuella samband med flyttningsviljan.

Man finner då att betydligt mer än hälften av samtliga intervjupersoner ej vill gå på omskolningskurser. Knappt ⅓ av samtliga har gått eller vill gå på kurser. Vidare tycks de som är positiva mot omskolning, vara något mer positiva mot flyttning (samband + 0,33) och även de matchade grupperna visade att flyttargruppen var mer positiv mot omskolning än de kvarboende. Skillnaden var signifikant på 2 %-nivån.

f. *Yrkespreferenser.* De intervjuade männen ombads att bland fem angivna arbetstyper tala om vilket arbete som man helst skulle vilja ha om man vore arbetslös. Svaren på denna fråga framgår av nedanstående tabell.

Tabell 5

	Val i procent
Vägarbete	52
Byggnadsarbete	23
Industriarbete	12
Skogsarbete	10
Gruvarbete	3

Vägarbete och byggnadsarbete erhåller alltså 75 % av valen. En jämförelse mellan de matchade grupperna ger i detta avseende en signifikant skillnad på 5 %-nivån, varvid flyttarna oftare föredrar byggnadsarbete och industriarbete och de kvarboende vägarbete och skogsarbete.

g. *Framtidsutsikter.* Endast 25 % av samtliga trodde att det skulle bli svårt att få arbete nästa år, drygt 39 % trodde att det skulle bli lätt. Man kan tycka att de som trodde att det skulle bli svårt att få arbete nästa år skulle vara mer flyttningsvilliga än övriga och så är även fallet, men sambandet är obetydligt (+ 0,13).

Vidare borde bedömningen av inkomstutvecklingen nästa år ha betydelse för flyttningsviljan. 25 % av samtliga tror att de kommer att tjäna mer nästa år jämfört med i år, drygt 11 % tror att de kommer att tjäna mindre, resten tror att de skall tjäna lika mycket eller är tveksamma. Sambandet med flyttningsviljan är obetydligt (— 0,10) och någon skillnad mellan de matchade grupperna erhölls ej.

Slutligen ställdes frågan om man trodde att de flesta invånarna i ip:s bostadsort skulle bo kvar eller flytta i framtiden. Resultatet blev att ca 53 % av samtliga trodde att de flesta skulle bo kvar och 40 % trodde att de flesta skulle flytta. Här finns ett samband med flyttningsviljan (+ 0,29 totalt och + 0,33 för männen) tydande på att de mer flyttningsvilliga i större utsträckning tror att de flesta kommer att flytta. Vidare visade de matchade grupperna upp en liknande skillnad, signifikant på 1 %-nivån. Här skall också sägas att de flesta intervjupersoner, som har egna barn, inte tror att barnen kommer att bosätta sig på föräldrarnas bostadsort. (Samband med flyttningsviljan + 0,20). Det verkar alltså inte vara så betydelsefullt för den egna flyttningsviljan var barnen tros komma att bo.

De verkar alltså som om arbetslöshets-

tid, åsikter om kommande arbetsmöjligheter och inkomstutveckling endast har svaga samband med flyttningsviljan medan däremot förekomst av utbildning och åsikter om huruvida andra människor på hemorten skall flytta eller ej har starkare samband med flyttningsviljan. Dessutom bör framhållas den ringa graden av yrkesutbildning, som säkert bidrar till sysselsättningssvårigheter för den studerade gruppen.

IV. Kontakter med andra delar av Sverige

Under rubriken »boendehistoria» visades att mer än hälften av samtliga intervjuade bott hela livet på samma ort, varför här ytterligare skall belysas vilka kontakter med och åsikter om andra delar av Sverige de intervjuade haft.

a. *Kontakter med andra delar av Sverige.* Ca 37 % av samtliga uppger sig aldrig ha varit utanför Norrbottens län. Motsvarande siffra är 43 % bland männen i Tornedalen med angränsande kommuner. Det finns ett samband (+ 0,40) mellan flyttningsvilja och att ha varit utom länet och likaledes visar det sig för de matchade grupperna att flyttargruppen varit utanför länet i större utsträckning än den kvarboende gruppen även om skillnaden bara är signifikant (1 %-nivån) för männen.

b. *Kontakter med flyttare.* Ca 30 % av samtliga säger att de inte känner någon som flyttat ut från och som bor utanför länet. De som har utflyttade bekanta är något mer flyttningsvilliga än de som ej har det, men sambandet är inte starkare än + 0,17 totalt och + 0,27 för männen. Kontakter med folk som flyttar verkar alltså inte vara så betydelsefullt för den egna flyttningsviljan och här är det naturligtvis av betydelse vilka upplysningar och åsikter de flyttande ger de kvarboende. Därför frågades huruvida man kände till om de utflyttade bekanta trivdes eller ej. Av dem, som hade kontakt med de utflyttade bekanta, ansåg knappt 75 % att de utflyttade bekanta trivdes på sin nya hemort. Åsikten om huruvida de utflyttade bekanta trivs eller ej har en viss betydelse för den egna flyttningsviljan och sambandet blir + 0,39.

Det är vidare tänkbart, att personer som misslyckats i sina anpassningsförsök längre söderut i landet och återvänt till Norrbotten kan påverka andra människor så att de känner sig avskräckta och därför uppvisar lägre flyttningsvilja.

Det visade sig att 42 % av de intervjuade känner personer, som har flyttat tillbaka men denna aspekt har endast låga samband med den egna flyttningsviljan (+ 0,18) och inte heller uppvisade de matchade grupperna någon skillnad i detta avseende.

c. *Åsikter om Syd- och Mellansverige.* Oavsett hur åsikterna har förvärvats och om de är korrekta eller ej, torde det vara realistiskt att räkna med att åsikterna om Syd- och Mellansverige är väsentliga för om man vill flytta dit eller ej.

Här skall först redovisas om man har samarbetat med sörlänningar och i så fall vad man har för åsikt om samarbetet. Drygt 53 % av samtliga har ej arbetat tillsammans med sörlänningar, men de som har gjort det är något mer flyttningsvilliga (samband + 0,21) än övriga.

Vidare visar det sig att huvuddelen av dem som arbetat tillsammans med sörlänningar tycker att det går lika bra som att samarbeta med norrbottningar och något samband med flyttningsviljan hade inte denna åsikt. Jämförelsen mellan de matchade grupperna gav ett något annorlunda resultat, då flyttargruppen dels var något mer positiv och dels något mer negativ i upp-

fattningen av samarbetet med sörlänningar medan den kvarboende gruppen i större utsträckning ej hade arbetat med sörlänningar. Skillnaden var signifikant på 5 %-nivån.

Tidigare visades att det språk man talade endast hade ett svagt samband med flyttningsviljan men det är ju tänkbart att rädsla för språksvårigheter kan inverka på flyttningsviljan. Ungefär 27 % av de intervjuade tror att de skulle få svårigheter med språket i andra delar av landet och de som tror på språksvårigheter är också mindre flyttningsvilliga (sambandet är + 0,38).

En företeelse av stor betydelse för de arbetslösa i Norrbotten, som står inför en ev. flyttning, är naturligtvis deras åsikt om möjligheterna att få arbeten längre söderut i landet. Ungefär hälften av de intervjuade tror att det vore lättare att få arbete i Mellansverige drygt 19 % tror inte att det vore lättare och resten är tveksamma. De som tror att det vore lättare är även mer flyttningsvilliga och sambandet blir + 0,35. På samma sätt visar jämförelsen av de matchade grupperna att flyttargruppen i större utsträckning tror att det är lättare att få arbete i Mellansverige. Skillnaden är signifikant på 0,1 %-nivån.

Det är dock inte bara utsikterna till ett bra arbete, som är betydelsefulla vid en flyttning, möjligheterna att få en bra bostad torde också vara väsentliga. Därför ställdes frågan om man trodde att man skulle kunna få en lika bra bostad i Mellansverige om man flyttade dit. Knappt hälften av de intervjuade trodde att man skulle kunna få en lika bra eller bättre bostad där men åsikterna om möjligheterna att få bostäder har inte något nämnvärt samband med flyttningsviljan (+ 0,08). En jämförelse mellan de matchade grupperna visar att flyttargruppen i större utsträckning har frekvenser i kategorien »Ej lika bra bostad i Mellansverige» medan den kvarboende gruppen i större utsträckning är tveksam. Skillnaden är signifikant på 0,1 %-nivån. Påpekas bör dock att flyttarna här i större utsträckning än de kvarboende kan yttra sig på grundval av egna erfarenheter.

Åsikterna om möjligheterna att få vänner och bekanta längre söderut i landet kan också tänkas ha betydelse inför en ev. flyttning. Knappt hälften av de intervjuade trodde att det vore lätt att få vänner i Mellansverige, resten var tveksamma eller trodde att det skulle bli svårt. De som trodde, att det skulle bli lätt, är mer flyttningsvilliga än de tveksamma och de som trodde att det skulle bli svårt, sambandet blir här relativt högt (+ 0,40). Ett studium av de matchade grupperna visar att flyttarna är mer optimistiska än de kvarboende inför möjligheterna att få vänner i andra delar av landet men skillnaden är inte signifikativ.

Drygt 73 % av de långtidsarbetslösa tror att de skulle längta tillbaka till Norrbotten, om de flyttade därifrån. De som tror att de skulle längta tillbaka är också mindre flyttningsvilliga än övriga och sambandet blir här + 0,53 (+ 0,58 för männen). Jämförelsen av de matchade grupperna visar också att de kvarboende i större utsträckning än flyttarna anser att de skulle längta tillbaka (skillnaden är signifikant på 0,1 %-nivån).

Åsikterna om möjligheterna att få ett gott samarbete med folket i Mellansverige kan även tänkas inverka på flyttningsviljan. 66 % av de intervjuade tror att det vore lätt att samarbeta med folket där, 16 % tror att det vore svårt och resten är tveksamma. Vidare visar det sig att de som tror att det vore lätt är mer flyttningsvilliga än de som tror att det vore svårt (+ 0,51) och ett

studium av de matchade grupperna visar att flyttarna i större utsträckning anser att det är både lätt och svårt medan de kvarboende i större utsträckning är tveksamma, men skillnaden är inte signifikant.

I intervjun ställdes även ett par frågor om ekonomiska förhållanden i Mellansverige. Därvid uppgav endast 25 % att de trodde att de skulle tjäna mer pengar om de flyttade söderut, drygt 46 % trodde inte att de skulle tjäna mer i Mellansverige och resten var tveksamma. Åsikterna om möjligheterna att tjäna mer pengar i Mellansverige ger endast svaga samband med flyttningsviljan, + 0,18 totalt och + 0,20 för männen. Vidare anser drygt 33 % att det är billigare att leva i Mellansverige och ungefär lika många att det är dyrare, resten är tveksamma eller vet inte. Åsikterna om levnadskostnaderna i Mellansverige visar inte heller några starkare samband med flyttningsviljan, + 0,22 totalt och + 0,24 för männen. En jämförelse mellan de matchade grupperna gav inte heller några signifikanta skillnader utom för kvinnorna, där flyttarna i större utsträckning ansåg att det var dyrare i Mellansverige.

Slutligen ställdes en fråga om man trodde att man skulle kunna trivas i Mellansverige. Ungefär 43 % tror att de skulle trivas i Mellansverige och de som tror att de skulle trivas där är mer flyttningsvilliga än övriga. Sambandet mellan svaren på denna fråga och flyttningsviljan blir totalt sett + 0,75.

Väsentligt för flyttningsviljan när det gäller kontakter med andra delar av Sverige tycks vara att man varit i andra delar av landet, åsikterna om utflyttade bekantas trivsel, om man tror sig få språksvårigheter eller ej, om man tror att det är lätt att få arbete i Mellansverige, åsikterna om möjligheterna att få vänner, tillbakalängtan, åsikter om samarbete med folket i Mellansverige samt åsikter om trivsel i Mellansverige. Mindre betydelsefullt synes följande aspekter vara: om man känner folk som flyttat, om man känner tillbakaflyttare, om man samarbetat med sörlänningar och åsikterna om detta samarbete, vad man tror om bostadsmöjligheterna i Mellansverige, åsikterna om möjligheterna att tjäna mer pengar och åsikterna om levnadskostnaderna i Mellansverige.

V. Arbetsförmedlingarna

Det är genom arbetsförmedlingarna, som de arbetslösa kommer i kontakt med de åtgärder som avser att underlätta deras anpassning till nya arbetstillfällen. Därför skall här redovisas några resultat gällande de intervjuades kontakter med och åsikter om arbetsförmedlingarna.

På frågan om man av arbetsförmedlingen någon gång erbjudits ett arbete beläget i andra delar av Sverige utanför Norrbottens län svarade endast 31 % jakande. De som fått sådana erbjudanden är något mer flyttningsvilliga än de som ej fått det, men sambanden med flyttningsviljan är låga (+ 0,18). Det var något överraskande att så få personer uppgett sig ha fått sådana arbetserbjudanden. Därför genomfördes en kontroll av dessa uppgifter via arbetsförmedlingarna. Resultatet av kontrollen blev, att för 18,6 % av de långtidsarbetslösa hade på deras arbetssökandeblanketter noterats erbjudanden om arbete i andra delar av landet. Då det var betydligt fler personer, som i intervjun uppgav sig ha fått sådana arbetserbjudanden, gjordes en korstabell på intervjudata och data från arbetsförmedlingarna. Båda undersökningarna utvisade därvid att 370 (59,8 %) personer i den lång-

tidsarbetslösa gruppen aldrig erhållit något erbjudande om arbete i andra delar av landet. För övriga 40,2 % finns uppgifter om att sådana arbetserbjudanden gjorts, antingen enligt intervjun eller enligt arbetsförmedlingen eller enligt båda studierna. Att så få blivit orienterade om arbetstillfällen på andra orter kan bero på brister i materialet, på det faktum att många arbetslösa av arbetsförmedlingen betraktas som ej flyttbara, men självfallet också på brister hos arbetsförmedlingen att exponera arbetstillfällen utom hemorten.

I intervjun frågades vidare om man trodde att arbetsförmedlingen kunde ordna en bostad åt en arbetslös, om han tog ett erbjudet arbete i Mellansverige, varvid 37 % svarade ja, resten var tveksamma eller trodde inte att det gick. Svaren på denna fråga visar inte något samband med flyttningsviljan (+ 0,04).

På frågan om man trodde att arbetsförmedlingen kunde betala resan och flyttkostnaderna till Mellansverige, visade det sig att 61 % kände till detta, 15 % trodde det inte och 24 % var tveksamma. Svaren på denna fråga visar totalt sett låga samband med flyttningsviljan (+ 0,12), men för männen blir sambandet högre (+ 0,30) och tyder alltså på att de som vet, att förmedlingen betalar resan och flyttningskostnaderna är mer flyttningsvilliga.

Avslutningsvis ställdes frågan om man trodde att arbetsförmedlingarna kunde betala resa t. o. r. för en arbetslös, som behövde fara och titta på ett erbjudet arbete. Det visade sig att bara en knapp tredjedel av intervjupersonerna trodde att så var fallet, 41 % svarade nej och resten (28 %) var tveksamma. Sambanden med flyttningsviljan blir på denna fråga negativa, vilket skulle innebära att de som tror att förmedlingen kan betala en studieresa är mindre flyttningsvilliga, men sambanden är ju mycket låga (— 0,14 totalt och — 0,06 för männen).

Åsikterna om arbetsförmedlingarna och deras verksamhet synes i de här studerade avseendena inte ha något större samband med flyttningsviljan. Vidare bör poängteras den stora andel av den studerade långtidsarbetslösa gruppen, som aldrig erbjudits arbete i andra delar av landet.

VI. Adresskontrollen

Under hösten 1963 beslöts att en adresskontroll borde göras för att studera hur många i den långtidsarbetslösa gruppen, som flyttat sedan intervjuundersökningen gjordes. Om tillräckligt många flyttat skulle jämförelser kunna göras mellan flyttarna och de resterande kvarboende för att studera om dessa två grupper uppvisade skillnader i olika avseenden. Dessutom skulle flyttarna kunna användas som kriterium på skalan över flyttningsviljan. Skalan var ej utsatt för intervjuareffekt och kan i denna mening anses vara reliabel, med adresskontrollen skulle nu en viss uppfattning om dess validitet kunna erhållas. Det beslöts att adresskontrollen skulle gälla intervjupersonernas fasta bostadsadress onsdagen den 5 februari 1964. Vidare poängterades att det inte gällde någon tillfällig adress, som vederbörande hade kanske bara för en natt e. dyl. Kontrollen genomfördes dels med hjälp av en postenkät till de adresser intervjupersonerna hade vid intervjun, dels med hjälp av en enkät till arbetsförmedlingarna i de distrikt, där intervjupersonerna bodde vid intervjun. I postenkäten ställdes även några enkla frågor, om vad intervjupersonen gjort tiden efter intervjun.

Båda kontrollerna gällde samtliga intervjuade 619 långtidsarbetslösa personer.

Resultaten av de båda kontrollerna blev något divergerande. Enligt arbetsförmedlingarna hade 6,6 % flyttat inom länet och 0,8 % flyttat ut från länet; motsvarande siffror för enkäten var 7,6 % och 1,6 %.

Båda kontrollerna visar att 67,0 % av samtliga bor kvar, 3,1 % har ny adress i länet och 0,5 har ny adress utom länet. För övriga 29,4 % ger kontrollerna skilda resultat. Om vissa sannolika antaganden görs om de personer, för vilka uppgifter saknas i någon av kontrollerna, kommer man dock fram till att ca 89 % av de långtidsarbetslösa bodde kvar på sin gamla adress.

Man kan alltså konstatera att den studerade gruppen i mycket liten utsträckning flyttat under den tid (1½ år) som förflutit sedan intervjuundersökningen genomfördes. Vidare bör observeras att den övervägande delen av de gjorda flyttningarna är flyttningar inom länet.

Vad beträffar de frågor, som ställdes i enkäten, måste tyvärr konstateras att resultaten blivit dåliga, då intervjupersonerna ej förstått att rätt ifylla svaren på frågorna. Otvetydigt är dock att den studerade gruppen haft en betydande arbetslöshet även tiden efter intervjun, samt att endast ett fåtal personer haft arbeten utanför länet.

På grund av det ringa antalet flyttare kan inga meningsfulla jämförelser göras med dem som bott kvar, men flyttarna kan dock ge en föreställning om validiteten i flyttningsskalan. De bör ju rimligen återfinnas i den flyttningsvilliga änden på skalan. Eftersom de båda adresskontrollerna gav delvis olika resultat jämfördes båda kontrollerna med skalan. Det visade sig därvid i stort sett att andelen flyttare sjönk med sjunkande grad av flyttningsvilja, särskilt vad beträffar utflyttare från länet, varför skalan över flyttningsviljan måste sägas ha en viss validitet. Poängteras bör dock att kriteriefrågan är besvärlig; om tidsrymden är kort mellan intervju och adresskontroll är det mycket få personer som hinner flytta och om tidsrymden förlängs, så att fler hinner flytta, så vet man inte längre av vilka skäl de flyttat, eftersom deras situation på hemorten kan ha ändrat sig. Dessutom är det möjligt att vissa personer kan ha hunnit att både flytta och flytta tillbaka igen om tidsperioden utsträcks allt för mycket. Sådan dold rörlighet kan för övrigt ha ägt rum vid denna adresskontroll.

BILAGA TILL KAPITEL 15

Centrala rehabiliteringsberedningens uttalande den 12 november 1964 ang näringshjälpen

I regleringsbrev till arbetsmarknadsstyrelsen den 5 juni 1963 har Kungl. Maj:t uppdragit åt arbetsmarknadsutredningen att i samråd med centrala rehabiliteringsutredningen (CRB) — under beaktande av vad statsutskottet därom anfört i sitt utlåtande nr 11 punkten 25 — utreda frågan om att göra näringshjälpen mera effektiv som stöd för de handikappades inplacering i förvärvslivet.

Sedan i enlighet härmed visst samråd ägt rum samt till CRB i korrektur överlämnats bl. a. de delar av arbetsmarknadsutredningens blivande betänkande, som avser utredningens ställningstaganden i fråga om näringshjälpens utformning, har CRB för sin del ansett sig böra göra följande uttalande.

Det viktiga led i rehabiliteringen, som tillhandahållandet av ortopediska och andra medicinskt-tekniska hjälpmedel, hjälpmedel för den dagliga livsföringen samt olika slag av hjälp för att underlätta yrkesutövning utgör, har under de senaste åren uppmärksammats i skilda sammanhang bl. a. genom att statsbidrag för sådana ändamål i ökad utsträckning ställts till olika myndigheters och organisationers förfogande. På vissa områden finns redan sedan relativt lång tid tillbaka en sådan bidragsverksamhet etablerad men på andra områden rör det sig fortfarande om en verksamhet i provisoriska former eller av försökskaraktär i avvaktan på vidgade erfarenheter, som kan ligga till grund för en mera definitiv utformning. Någon allmän översyn över alla förekommande hjälpbehov av här berört slag och formerna för deras tillgodoseende har sålunda hittills icke skett.

Det är uppenbart att rådande administrativa splittring av ifrågavarande verksamhet på en rad olika institutioner och organ, vilken historiskt betingats av att olika behov aktualiserats i skilda sammanhang, icke är helt rationell. För den enskilde medför denna splittring sålunda vissa svårigheter både när det gäller att överblicka vilka hjälpmöjligheter som för hans del kan stå till förfogande och när det gäller utnyttjande av dessa möjligheter.

Med den föreliggande uppdelningen av verksamheten är det också svårt att från mera allmänna synpunkter bilda sig en uppfattning huruvida de många skiftande behov, som på detta område kan finnas inom olika grupper av sjuka och handikappade, kan anses tillgodosedda i rimlig utsträckning eller om fortfarande sådana brister föreligger att vissa hjälpbehov ej alls omfattas av verksamheten eller att de ekonomiska resurserna för deras tillodoseende är alltför begränsade. Som »luckor» i bidragsverksamheten har särskilt pekats på att möjligheter till bidrag till inköp av motordrivna hushållsapparater endast föreligger i mycket begränsad utsträckning, vilket bl. a. medför att de

handikappade husmödrarna har en sämre ställning ifråga om resurser för sin yrkesutövning än andra grupper av yrkesutövare, vilka kan erhålla sådana i form av näringshjälp. Vidare har påpekats önskvärdheten av att bidrag för anskaffande av motorfordon skall kunna utgå även i ett stort antal fall som icke faller inom ramen för gällande bestämmelser om näringshjälp. Även i detta hänseende intar de handikappade husmödrarna en sämre ställning än andra yrkesutövare. Arbetsmarknadsutredningen har för sin del ansett att intet av de ovan berörda behoven lämpligen bör tillgodoses genom en utvidgning av näringshjälpens användningsområde utan att dessa frågor bör bli föremål för särskild utredning.

Den allvarligaste invändningen mot den splittring av de hjälpåtgärder, som i det föregående berörts, på allt för många instanser med skilda utgångspunkter för sin bedömning anser CRB vara svårigheten att få till stånd en effektiv samordning av de olika insatser, som kan vara behövliga i det enskilda fallet. Den principiella inställning till rehabiliteringsproblemen, åt vilken CRB i skilda sammanhang givit uttryck, innebär att all rehabiliteringsverksamhet måste organiseras med utgångspunkt från en helhetssyn på den handikappade och hans rehabiliteringsbehov fysiskt, psykiskt, socialt och arbetsmässigt.

I sitt betänkande Samordnad rehabilitering, del 2, har beredningen anmält sin avsikt att — med utgångspunkt från denna helhetssyn på rehabiliteringsprocessen — framlägga en konkret plan för rehabiliteringsorganisationen inom ett landstingsområde.

Frågan om hur behovet av medicinskt-tekniska hjälpmedel samt hjälpmedel och vissa andra slag av hjälpåtgärder för daglig livsföring och arbete skall kunna tillgodoses såvitt möjligt i omedelbart sammanhang med övriga ifrågakommande rehabiliteringsåtgärder måste självfallet tagas upp i detta sammanhang. Härvid måste givetvis också beaktas på vilket sätt en decentralisering av verksamheten skall kunna ske för att de handikappade skall kunna få ifrågavarande hjälpbehov tillgodosedda på ett smidigt sätt och utan onödiga kostnader för resor m. m.

Sistnämnda fråga har nyligen aktualiserats av Handikapporganisationernas centralkommitté och torde böra bli föremål för provisorisk reglering under en övergångstid, tills en mera allmän översyn hunnit verkställas.

Vid denna allmänna översyn måste enligt CBR:s mening även frågan om näringshjälpen åter tagas upp. Detta synes motiverat icke minst med hänsyn till att denna hjälpform helt domineras av ärenden om bidrag till motorfordon. Sannolikheten talar för att sådana ärenden i framtiden kommer att tagas upp och behandlas i ett större sammanhang.

I anslutning härtill vill CRB erinra om att landstingen förutsättes såsom huvudmän erhålla ansvaret för såväl den medicinska som den yrkesmässiga rehabiliteringsorganisationen inom sina områden samt att denna verksamhet förutsättes fungera i intimt samarbete med primärkommunerna, vilka — såsom föreslagits av socialpolitiska kommittén — bl. a. bör ha till uppgift att tillse att de handikappade erhåller de tekniska hjälpmedel — inklusive invalidfordon — som de behöver för sin dagliga livsföring, förvärvsarbete m. m. Den primär- och sekundärkommunala verksamheten på området måste också bedrivas i nära samverkan med försäkringskassorna, vilka har speciella intressen och uppgifter i fråga om rehabiliteringen. När det gäller sysselsättnings- och arbetsmarknadsfrågor bör givetvis även

utnyttjas all den sakkunskap, som representeras av länsarbetsnämnderna och deras befattningshavare bl. a. inom arbetsvården.

Under hänvisning till vad ovan anförts vill CRB beträffande arbetsmarknadsutredningens nu föreliggande förslag begränsa sig till att ge sin anslutning till förslaget om en höjning av näringshjälpens maximibelopp. Detta bör dock enligt CRB:s mening kunna höjas med 5 000 kr, innebärande ett maximibelopp av 15 000 kr. CRB kan även ansluta sig till de förslag som avser vidgning av näringshjälpen till att — efter arbetsmarknadsstyrelsens prövning — omfatta även handikappade, som redan startat egen verksamhet, samt enskilda handikappade som gemensamt startar företag, liksom även till byte av motorfordon för personer, som tidigare fått sådan hjälp. Likaså kan beredningen ansluta sig till de framlagda förslagen om vidgade lånemöjligheter som komplettering till näringshjälpen.

Till förslaget om att i vissa fall ge arbetsvårdstjänstemän »ordinationsrätt» beträffande hjälpmedel för den dagliga livsföringen med anlitande av »förefintliga anslag» ställer sig CRB tveksam. Som ovan anförts torde frågan om tillhandahållande av sådana hjälpmedel i smidigare former komma att upptagas till prövning i anslutning till en av Handikapporganisationernas centralkommitté nyligen gjord framställning. Mera genomgripande förändringar i fråga om utnyttjandet av de statsbidragsformer, som står till förfogande, torde dock böra anstå tills en samlad översyn av bidragsformerna kommit till stånd.

Stockholm den 12 november 1964.

Centrala rehabiliteringsberedningen

Seved Apelqvist

/Ann-Margret Lundgren

KUNGL. BIBL.
STOCKHOLM

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. [2] Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. [3]

Utrikesdepartementet

Sveriges sjöterritorium. [1]

Socialdepartementet

Tandvårdsförsäkring. [4]

Kommunikationsdepartementet

Skånes och Hallands vattenförsörjning. [8]

Finansdepartementet

Måttenheter. [5]

Inrikesdepartementet

Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring. [6]
Praktik- och feriearbetsförmedling. [7]
Arbetsmarknadspolitik. [9]

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1965