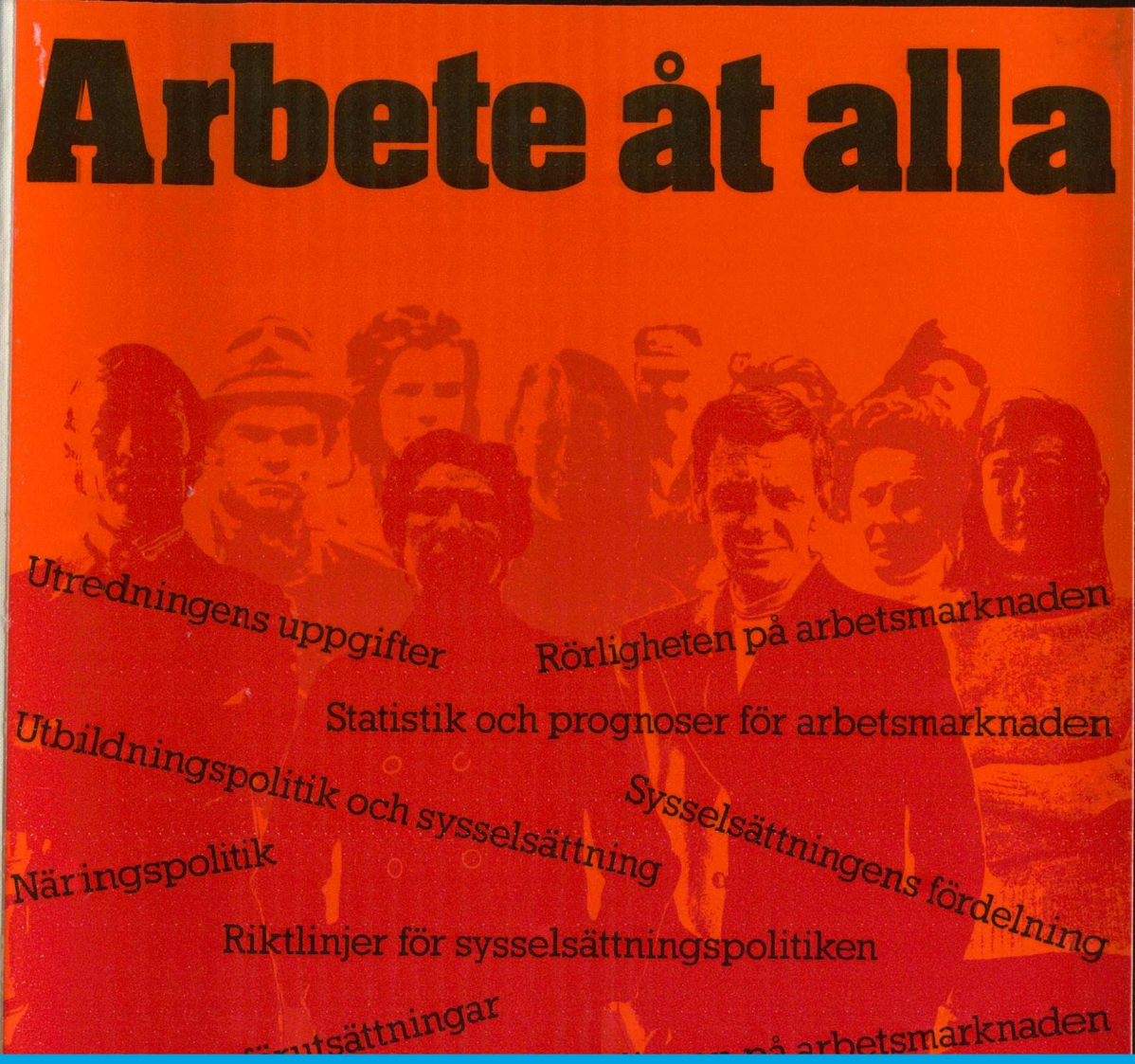
Arbete åt alla



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

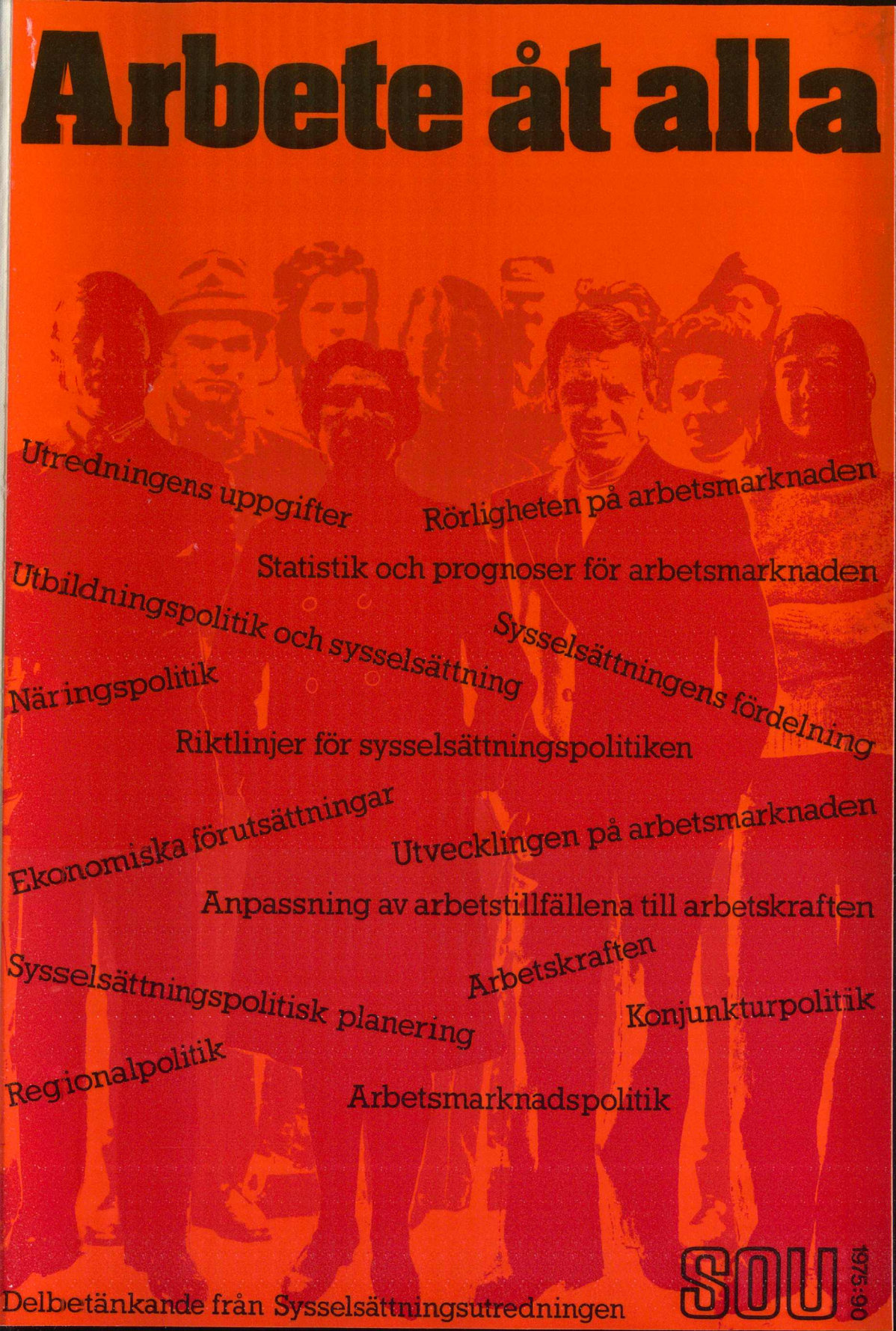
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden



Delbetänkande från Sysselsättningsutredningen

SOU 1975:90

Arbete åt alla



Delbetänkande från Sysselsättningsutredningen

SOU 1975:90

Statens offentliga utredningar
1975:90
Arbetsmarknadsdepartementet

Arbete åt alla

Delbetänkande från sysselsättningsutredningen
Stockholm 1975

Omslag Håkan Lindström
ISBN 91-38-02639-2
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1975

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 22 mars 1974 bemyndigade Kungl Maj:t chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla sjutton sakkunniga med uppgift att utreda den långsiktiga sysselsättningspolitiken. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades förbundsordförande Lars Sandberg, riksdagsman Arne Pettersson (s), riksdagsman Mats Hellström (s), kanslichef Carin Beckius (s), riksdagsman Nils G Åsling (c), riksdagsman Bertil af Ugglas (m), riksdagsman Karl-Erik Eriksson (fp), riksdagsman Lars Werner (vpk), fil dr Rudolf Meidner, Landsorganisationen i Sverige, utredningschef Per-Olof Edin, Landsorganisationen i Sverige, förste ombudsman John Östlund, Tjänstemännens centralorganisation, direktörsassistent Hans Sandebring, Centralorganisationen SACO/SR, docent Karl-Olof Faxén, Svenska arbetsgivareföreningen, direktör Sune Eriksson, Svenska kommunförbundet, förbundsdirektör Rune Carlsson, Landstingsförbundet, generaldirektör Bertil Rehnberg, arbetsmarknadsstyrelsen och professor Gösta Rehn, Institutet för social forskning. Från den 1 juli 1975 har riksdagsman Karl-Erik Eriksson ersatts av kanslichef Ingemar Eliasson (fp).

Lars Sandberg utsågs att som ordförande leda de sakkunnigas arbete.

Sekreterare i utredningen är sekreterare Gustav Persson och biträdande sekreterare är byrådirektör Göte Bernhardsson, avdelningsdirektör Jan Carling, byrådirektör Britta Ericsson, departementssekreterare Björn Eriksson, fil lic Gösta Guteland och departementssekreterare Leif Svensson. Expert att biträda kommittén är Bosse Ringholm, arbetsmarknadsdepartementet.

Utredningen har antagit namnet sysselsättningsutredningen.

Utredningen har arbetat med sex olika arbetsgrupper. Följande områden har behandlats: arbetsmarknadspolitik, näringspolitik, regionalpolitik, kommunerna och sysselsättningsplaneringen, ungdomsfrågor och utbildning samt finansieringsfrågor. I bilaga 2 redogörs för arbetsgruppernas sammansättning. I avsikt att täcka in erfarenheter från skilda yrkesområden och olika arbetsmarknader har till arbetsgrupperna också knutits experter från olika yrkesgrupper och delar av landet.

Utredningen har i detta delbetänkande behandlat tre huvudfrågor. Utredningen har sålunda gjort en redovisning av de inhemska arbetskraftsresurserna och de olika hinder som föreligger för att fler människor skall kunna gå ut på arbetsmarknaden. En andra fråga har varit att översiktligt analysera behovet av varor och tjänster inom olika samhällssektorer. Den tredje uppgiften som utredningen arbetat med är en utvidgad sysselsättningsplanering i syfte att förbättra nuvarande planering hos staten, kom-

munerna och inom näringslivet. I övrigt hänvisas till kapitel 1 där utredningens uppgifter och fortsatta arbete redovisas.

Reservationer har lämnats av ledamöterna Karl-Olof Faxén, Ingemar Eliasson, Bertil af Ugglas, Lars Werner och Nils Åsling. Särskilt yttrande har lämnats av ledamoten Ingemar Eliasson.

Stockholm den 17 december 1975

Lars Sandberg

Carin Beckius	*Rune Carlsson*	*Per-Olof Edin*
Ingemar Eliasson	*Sune Eriksson*	*Karl-Olof Faxén*
Mats Hellström	*Rudolf Meidner*	*Arne Pettersson*
Gösta Rehn	*Bertil Rehnberg*	*Hans Sandebring*
Bertil af Ugglas	*Lars Werner*	*Nils Åsling*
John Östlund		

/Gustav Persson

Innehåll

Sammanfattning 11

1 *Utredningens uppgifter* 25
1.1 Uppdraget 25
1.2 Motioner, skrivelser m m 25
1.3 Tidsplan för arbetet 26
1.4 Uppläggningen av arbetet 26
1.5 Delbetänkandet 27
1.6 Utredningens fortsatta arbete 27

2 *Utvecklingen på arbetsmarknaden* 29
2.1 Från fattigvård till sysselsättningspolitik 29
2.1.1 Det historiska perspektivet 29
2.1.2 Industrialismens genombrott 31
2.1.3 1930- och 1940-talen 32
2.1.4 Efterkrigstiden 33
2.1.5 Sysselsättningsutvecklingen i regionalt perspektiv – regionalpolitiken 34
2.1.6 Näringspolitiken 37
2.1.7 Sysselsättningsutvecklingen i Sverige i ett internationellt perspektiv 38
2.2 Full sysselsättning – arbete åt alla 38
2.2.1 Från full sysselsättning till arbete åt alla 38
2.2.2 Sysselsättning – arbetslöshet – arbetskraftsresurser 40
2.2.3 Befolkningsförändringarnas betydelse för sysselsättningsutvecklingen 41
2.2.4 Sysselsättningsgraden 42
2.3 Arbetsmarknaden under 1960- och 1970-talen 43
2.3.1 Utvecklingen av sysselsättning och arbetstid 1960–1975 43
2.3.2 Sysselsättningen inom olika näringsgrenar 44
2.3.3 Arbetslösheten 46

3 *Statistik och prognoser för arbetsmarknaden – nuvarande informationskällor* 49
3.1 Vårt behov av information om arbetsmarknaden 49

3.2 Information som lämnas av enskilda medborgare – individbaserad statistik ... 50
3.3 Information som inhämtas från den offentliga sektorn och näringslivet ... 52
3.4 Prognoser och framtidsbedömningar ... 53

4 *Arbetskraften – alternativa kalkyler* ... 57
4.1 Arbetskraften och dess utveckling ... 57
4.1.1 Definitioner och disposition ... 58
4.1.2 Befolkningens sysselsättning och övriga verksamhet 59
4.1.3 SCB:s prognos för den totala arbetskraften ... 64
4.2 Den potentiella arbetskraften – några räkneexempel ... 69
4.3 Arbetskraftstillgångarnas regionala fördelning ... 70
4.4 Viljan att ta förvärvsarbete ... 74
4.5 Strömmarna på arbetsmarknaden ... 83
4.6 Arbetstidens betydelse för arbetskraftsresurserna ... 86
4.7 Sammanfattande slutsatser ... 87
4.7.1 Den "potentiella arbetskraften" ... 87
4.7.2 Olika arbetshinder ... 89

5 *Sysselsättningen och dess fördelning – alternativa kalkyler* ... 91
5.1 Samhällsorganisatoriska utgångspunkter ... 91
5.2 Sysselsättningsutvecklingen inom den offentliga sektorn ... 92
5.2.1 Vilka delar expanderar snabbast? ... 93
5.2.2 Utvecklingen inom sjukvårdssektorn ... 95
5.2.3 Utvecklingen inom social service ... 100
5.2.4 Fritidssektorn ... 106
5.2.5 Utvecklingen inom undervisning m m (ungdomsskola och vuxenutbildning) ... 107
5.2.6 Övrig statlig och kommunal verksamhet (offentlig förvaltning m m) ... 109
5.2.7 Totalbedömning av den offentliga sektorns sysselsättningsutveckling ... 110
5.2.8 Den regionala fördelningen av den offentliga sektorn 112
5.3 Sysselsättningsutveckling inom övriga sektorer och totalt ... 112
5.3.1 Allmänt om behoven ... 112
5.3.2 Sysselsättningsutvecklingen 1960–1975 ... 113
5.3.3 Långtidsutredningens framskrivning av arbetskraftsutbudet ... 114
5.3.4 Långtidsutredningens kalkylalternativ ... 117
5.3.5 Sektorgenomgångar ... 121
5.3.6 En större sysselsättningsökning ... 124

6 *Ekonomiska förutsättningar för sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn* ... 127
6.1 Allmänna utgångspunkter ... 127
6.1.1 Direktiven ... 127
6.1.2 Angränsande utredningsarbete ... 128
6.1.3 Den kalkylerade sysselsättningsutvecklingen och avgränsning av tidsperspektivet ... 131

6.1.4 Finansiering av den offentliga sektorns expansion under första hälften av 1970-talet ... 132
6.2 Finansieringen av den fortsatta utbyggnaden av offentlig sektor 133
6.2.1 Långtidsutredningens ekonomiska kalkyl och finansiella överväganden ... 133
6.2.2 Resursbehovet i offentlig sektor ... 135
6.2.3 Diskussion av de finansiella förutsättningarna ... 138
6.2.4 Finansieringskällor ... 139

7 *Allmänna riktlinjer för sysselsättningspolitiken* ... 141
7.1 Arbetets värde för individ och samhälle ... 141
7.2 Arbetskraft och arbetsuppgifter finns ... 143
7.3 En aktiv och samordnad sysselsättningspolitik ... 148

8 *Näringspolitik* ... 153
8.1 Ekonomin fram till 1980 – några huvuddrag i långtidsutredningens diskussion ... 154
8.2 Huvudproblemen i den ekonomiska politiken under återstoden av 1970-talet ... 156
8.3 De näringspolitiska medlen idag ... 158
8.3.1 Kreditpolitiska insatser ... 160
8.4 Yrkesarbetarintensiv produktion ... 161
8.5 Organisation av stora industriella samverkansprojekt ... 162
8.6 En regional näringspolitik ... 163
8.6.1 Regionala produktionssystem ... 163
8.6.2 Regionala näringslivsprogram ... 165
8.7 Energi och sysselsättning ... 167
8.7.1 Allmänt om sambanden ... 167
8.7.2 Sysselsättningsproblem vid en uppbromsning av tillväxten i energianvändning ... 168
8.8 Det näringspolitiska beslutsunderlaget ... 169

9 *Regionalpolitik* ... 173
9.1 Utgångspunkter ... 173
9.1.1 Samhällsutveckling och regional struktur ... 173
9.1.2 Regionalpolitik utifrån en helhetssyn på samhället 174
9.2 Likvärdiga sysselsättningsmöjligheter i landets olika delar . 174
9.2.1 Sysselsättningsbegreppets olika sidor ... 174
9.2.2 En utjämning av sysselsättningsgraden ... 175
9.2.3 Kvaliteten på arbetsmarknaden – valmöjligheter, inkomstmöjligheter, trygghet i sysselsättningen ... 175
9.2.4 Kravet på goda lokala arbetsmarknader ... 176
9.3 Förbättrad regional balans men stora skillnader i sysselsättningsmöjligheterna mellan olika regioner ... 177
9.3.1 Länsplanering 1974 ett viktigt underlagsmaterial ... 177
9.3.2 Bättre balans både mellan och inom länen – befolkningsramarna håller ... 177
9.3.3 Olika slags flyttningar ... 178
9.3.4 Stora regionala skillnader på sysselsättningsområdet –

ytterligare insatser nödvändiga ... 178
9.4 Åtgärder för att öka den lokala arbetsmarknadens åtkomlighet för den enskilde ... 179
9.4.1 Många hinder i vägen ... 179
9.4.2 Bebyggelsestruktur och kollektivtrafik ... 180
9.4.3 Breddning av mäns och kvinnors yrkesval ... 183
9.5 Behovet av och möjligheterna till en regional styrning av arbetstillfällena ... 184
9.5.1 Behov av ökad regional styrning av arbetstillfällena 184
9.5.2 Geografiskt rörliga och geografiskt icke rörliga verksamheter ... 184
9.5.3 Ortens funktion i det regionala ortssystemet har stor betydelse ... 185
9.5.4 Ökad konkurrens om arbetskraften i de största orterna 186
9.5.5 De skilda verksamhetsgrupperna ... 186
9.6 Regionalpolitiska styrmedel och åtgärder med regionala sysselsättningseffekter ... 189
9.6.1 Nuvarande medel ... 189
9.6.2 Utredningar och utvärderingar av de regionalpolitiska medlen ... 189
9.6.3 Krav på medlen ... 192
9.6.4 Den statliga verksamheten ... 192
9.6.5 Den kommunala verksamheten ... 192
9.6.6 Den privata sektorn ... 193

10 *Anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar och krav* ... 197
10.1 Långsiktig anpassning av arbetstillfällena ... 198
10.2 Arbetsmiljö ... 199
10.2.1 Kunskapsunderlaget ... 199
10.2.2 Krav på förbättrad arbetsmiljö ... 199
10.2.3 Personalpolitik ... 200
10.3 Arbetets organisation ... 203
10.3.1 Betydelsen av arbetets organisation för att öka sysselsättningen ... 203
10.3.2 "Normalt" arbetsliv och "normal" arbetstid ... 204
10.3.3 Vad görs nu? ... 204
10.3.4 Några begränsningar av möjligheterna till ökad flexibilitet ... 206
10.3.5 Aktuella reformer ... 207
10.4 Särskilt stöd för svårplacerade grupper – sysselsättningsskapande åtgärder ... 208
10.4.1 Nuvarande stödformer för svårplacerade ... 208
10.4.2 Kritik mot det nuvarande systemet ... 210
10.4.3 Informations- och överläggningsskyldighet för arbetsgivare ... 211
10.4.4 Allmänt verkande stöd för svårplacerade ... 211
10.4.5 Brister i det nuvarande systemet ... 214
10.4.6 Förslag till förändringar ... 214

11 *Rörligheten på arbetsmarknaden – stöd åt den enskilde* 217
11.1 Varför ställs det krav på rörlighet? 217
11.2 Stöd till rörligheten på arbetsmarknaden 219
11.3 Information och rekrytering 220
11.4 Stöd för och "uppbyggnad" av den enskilde individen ... 224
11.4.1 Yrkesinriktad rehabilitering 224
11.4.2 Arbetsmarknadsutbildningen 225
11.5 Stödet till geografisk rörlighet 225

12 *Samspel mellan utbildningspolitik och sysselsättningspolitik* 229
12.1 Utgångspunkter 230
12.2 Utbildningsväsendet 231
12.2.1 Utbildningsväsendets utveckling 231
12.2.2 Utvecklingslinjer i gymnasieskolan 233
12.3 Arbetsmarknaden 239
12.3.1 Utvecklingen på ungdomens arbetsmarknad 239
12.3.2 Arbetsmarknadsproblem för ungdomar 240
12.3.3 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdom 242
12.4 Övergången mellan skola och arbetsliv 243
12.4.1 Försöksverksamhet med intensifierad arbetsförmedling 243
12.4.2 Lokal organisation för arbete och utbildning åt ungdomen 244
12.5 Praktik 246
12.6 Det studiesociala stödet 248

13 *Konjunkturpolitiken och den långsiktiga sysselsättningsplaneringen* 249
13.1 Långsiktiga verkningar av en jämn sysselsättningsutveckling 251
13.2 Konjunkturpolitiska medel 253
13.3 Konjunkturinformation 254
13.4 Den offentliga sektorn 255
13.5 Näringslivet 258

14 *Sysselsättningspolitisk planering* 263
14.1 Utgångspunkter 263
14.2 Samhällsplaneringens framväxt – behovet av sysselsättningspolitisk planering 264
14.3 Nuvarande planering 265
14.4 Behov av förändringar 267
14.4.1 Statistik och informationsfrågor 267
14.4.2 Förändringar i planeringsteknik 268
14.4.3 Andra förändringar 269
14.5 Primärkommunernas medverkan i sysselsättningsplaneringen 269
14.5.1 Primärkommunernas analys av brister i de lokala arbetsmarknaderna 270
14.5.2 Primärkommunernas utnyttjande av budgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument – beredskapsplanering 271
14.5.3 Sysselsättningsfrågorna i kommunernas fysiska planering och verksamhetsplanering 273

14.6 Landstingens medverkan i sysselsättningsplaneringen..... 274
14.7 Näringslivets medverkan i sysselsättningsplaneringen..... 274
14.8 Statens sysselsättningsplanering på länsnivå 275
14.9 De centrala statliga organens sysselsättningsplanering..... 276
14.10 Ställningstaganden och uppläggning av det fortsatta arbetet 277

Reservationer av ledamöterna Ingemar Eliasson, Karl-Olof Faxén, Bertil af Ugglas, Lars Werner och Nils G Åsling 281
Särskilt yttrande av ledamoten Ingemar Eliasson..... 305

Bilagor
1 *Direktiv* 307
2 *Sysselsättningsutredningen – ledamöter, experter och sekretariat* ... 325

Sammanfattning

Kapitel 1 – Utredningens uppgifter

I detta kapitel diskuteras sysselsättningsutredningens direktiv och utredningens fortsatta arbete. Direktiven återfinns som bilaga 1.

Kapitel 2 – Utvecklingen på arbetsmarknaden

Utbyggnaden av samhällets möjligheter att främja den fulla sysselsättningen har skett steg för steg. I början av seklet begränsades samhällets insatser för att bekämpa arbetslösheten till att ge ett visst stöd i form av fattighjälp till de arbetslösas familjer. Betydelsefulla steg var naturligtvis krispolitiken på 1930-talet liksom utbyggnaden av arbetsmarknadspolitiken under 1950- och 1960-talen.

Under 1960- och 1970-talen har uppmärksamheten alltmer kommit att inriktas på regionalpolitik och näringspolitik dvs problemen om hur man skall skapa arbetstillfällen och fördela dem över landet så att man åstadkommer jämvikt mellan olika landsdelar. Samhället har skaffat sig olika typer av styrmedel för att påverka utvecklingen i önskad riktning inom näringslivet och för att skapa en jämnare geografisk spridning av arbetsplatserna.

Målet för sysselsättningspolitiken har efter hand kommit att förändras. Under 1920- och 1930-talens massarbetslöshet var målet "full sysselsättning" inte lika långt gående som det senare kommit att bli. Då gällde målet också i första hand den manliga delen av befolkningen. Det är först under senare år som det har blivit självklart att målet "full sysselsättning" också fullt ut skall omfatta kvinnorna.

Efter hand som det har visat sig vara möjligt att hålla sysselsättningen på mycket hög nivå har också ambitionerna höjts. Sysselsättningspolitiken har efter hand utvecklats till att också bekämpa dold arbetslöshet och undersysselsättning inom grupper som tidigare funnit det meningslöst att söka arbete. Innebörden av full sysselsättning har förskjutits i en riktning som bättre täcks av uttrycket *arbete åt alla*. Därför har också intresset alltmer riktats mot utvecklingen av den totala sysselsättningen och andelen sysselsatta av befolkningen.

Under den senaste tioårsperioden har antalet sysselsatta ökat med ca

300 000 personer. Ökningen faller helt på kvinnorna. Det är i första hand kvinnor med barn som har ökat sin sysselsättningsgrad. Andelen sysselsatta män har däremot sjunkit. Stora förändringar har skett av sysselsättningens fördelning på näringsgrenar under den senaste femtonårsperioden. Ökningen av den totala sysselsättningen under 1960- och 1970-talen kan helt hänföras till den offentliga sektorn.

Kapitel 3 – Statistik och prognoser för arbetsmarknaden – nuvarande informationskällor

För att nå målet "arbete åt alla" är det nödvändigt att ha god kännedom både om arbetskraftens sammansättning och utveckling och om utbudet av arbetstillfällen. Sysselsättningsutredningen ger i detta kapitel en översikt över prognoser och tillgängligt statistiskt material. Det framhålls därvid att informationen om den aktuella sysselsättningen i princip kan inhämtas på två vägar. Individbaserad statistik insamlas från enskilda befolkningsgrupper. Den företagsbaserade visar hur sysselsättningen på enskilda arbetsplatser utvecklas. Som regel skiljer sig uppgifterna åt mellan dessa statistikgrenar. Definitionerna av begreppet sysselsättning kan inte alltid göras identiska. Bortfall inträffar på olika sätt.

Sysselsättningsutredningen framhåller att även om den statistiska informationen om arbetsmarknadsförhållandena är mycket mångsidig, är det uppenbart att den behöver kompletteras för att svara mot de krav som ställs då en planering som syftar till arbete åt alla skall byggas upp.

Det finns viktiga skäl som gör att man inte kan nöja sig med folkräkningsmaterialet. För att sätta in åtgärder vid rätt tidpunkt krävs att statistiken kommer oftare än vart femte år.

Det är från flera synpunkter naturligt att använda arbetskraftsundersökningarna (AKU) som underlag för sysselsättningsplaneringen. Nu beslutade utvidgningar av AKU innebär att resultaten för landets riksområden blir säkrare. AKU kan kompletteras med frågor om orsakerna till att de intervjuade står utanför arbetskraften.

En viktig egenskap hos AKU är att de nu medger analys av flöden på arbetsmarknaden. Statistiken över arbetssökande vid arbetsförmedlingarna ger också sådan information. Den har nyligen byggts ut och omfattar såväl ombytessökande som arbetslösa. Man planerar också att förbättra statistiken över de lediga platserna så att flödet av uppgifter kan jämföras med flödet av sökande.

Kapitel 4 – Arbetskraften – alternativa kalkyler

Sverige har internationellt sett en hög andel förvärvsarbetande i befolkningen. Fler människor skulle dock kunna och vilja förvärvsarbeta om vissa förutsättningar vore uppfyllda. Dessa människor kan sägas utgöra den "potentiella arbetskraften". Detta begrepp är emellertid långt ifrån entydigt och kan definieras på olika sätt. Utredningen använder därför olika typer av

räkneexempel för att belysa denna grupps storlek och struktur. *Tillsammans* ger dessa exempel en ungefärlig bild av de potentiella arbetskraftsresurserna.

Hur många som vid ett visst tillfälle kommer att söka arbete bestäms ytterst av en rad olika förhållanden: utbudet av arbetstillfällen och deras regionala fördelning, löner och andra anställningsvillkor, liksom barntillsynsmöjligheter, kommunikationer, utbildningsmöjligheter etc. Utredningens slutsats av diskussionerna är att det inte är möjligt att i siffror bestämt ange hur stor denna potentiella arbetskraft är. Räkneexemplen visar dock att det rör sig om ett betydande antal människor. Det är sysselsättningspolitikens uppgift att skapa sådana betingelser att alla som vill och kan arbeta skall få möjlighet till detta.

Enligt utredningen finns det fem stora grupper av potentiell arbetskraft. Den första stora gruppen är *ungdomarna*. Många av dessa är undersysselsatta eller arbetslösa. Problemet med ungdomarnas inträde på arbetsmarknaden diskuteras mera utförligt i kapitel 12.

De *medelålders och äldre männen* i den potentiella arbetskraften bor huvudsakligen i storstadsområdena samt i skogslänen. De är i allmänhet ej gifta – ofta frånskilda. De har kort och bristfällig grundutbildning och speciellt i storstäderna har de ofta svåra sociala problem, som antingen är en följd av eller orsaken till utslagningen från arbetsmarknaden. Hälsoskäl är det dominerande förvärvshindret.

Kvinnor i åldern 25–44 år är en tredje stor grupp i den potentiella arbetskraften. Brister i möjligheterna till barntillsyn är ett stort förvärvshinder liksom brist på arbetstillfällen på orten eller på lämpligt pendlingsavstånd. Kvinnor i denna grupp finns i alla delar av landet. De har ofta svårt att pendla längre sträckor eller flytta på grund av familjeförhållanden. Kvinnorna har ofta dålig yrkesutbildning och liten yrkeserfarenhet. Många har varit borta lång tid från arbetsmarknaden.

När det gäller *kvinnor i åldern 45–64 år* i den potentiella arbetskraften är skillnaden mellan storstadsområdena och övriga landet mera påtaglig. Kvinnor i denna åldersgrupp efterfrågar inte förvärvsarbete i samma utsträckning som de yngre kvinnorna. Brister i utbildning och yrkeserfarenhet är mycket stora.

Gruppen *pensionärer* beräknas växa ganska snabbt i framtiden. Den kommer också i stor utsträckning att omfatta personer i åldrarna 60–65 år, när flexibel pensionsålder och möjligheterna till deltidspension genomförts. Kraven från denna grupp – liksom från flera andra – kommer i stor utsträckning att inriktas på deltidsarbete och arbete under delar av året.

Sysselsättningspolitiken syftar självfallet också till att förbättra förhållandena på arbetsmarknaden för dem som redan är i förvärvsarbete, liksom att ge arbetslösa nytt arbete. Det gäller områden som arbetsmiljö, valmöjligheter, resmöjligheter etc. Förbättringar på dessa områden innebär större möjligheter för de redan yrkesverksamma samtidigt som de ökar möjligheterna för dem som nu står utanför arbetsmarknaden att komma in på denna. Man skall i detta sammanhang också hålla i minnet att det inte finns någon strikt uppdelning mellan sysselsatta och icke sysselsatta. Hela tiden pågår ett utbyte mellan dessa grupper. Strömmarna till och från samt inom arbetsmarknaden är mycket stora. Att underlätta denna ständiga rörlighet och anpassning är en av sysselsättningspolitikens grundläggande uppgifter.

Den potentiella arbetskraften ställer speciella krav när det gäller geografisk närhet till arbetsplatsen, bättre kommunikationer, krav på arbetets art, arbetstidens längd och förläggning och möjligheterna att variera arbetstiden. Man har speciella könsrollspräglade förväntningar på vilken typ av arbetstillfälle man efterfrågar. Man är också mera lokalt bunden än annan arbetskraft. Uppenbart är att en stor grupp, för att överhuvudtaget kunna efterfråga arbete, måste ha barntillsynen ordnad på rimligt sätt. Brister i utbildningen är vanligt förekommande och måste i stor utsträckning avhjälpas antingen före eller efter det man anställts i ett företag. Det kan också krävas mer eller mindre omfattande inskolning.

Kapitel 5 – Sysselsättningen och dess fördelning – alternativa kalkyler

I kapitlet visas hur arbetskraften kan fördelas mellan olika verksamheter för att nå välfärdspolitiska mål och samhällsekonomisk balans. Långtidsutredningens kalkyler och rapporter som utarbetats inom olika expertorgan bildar därvid utgångspunkt.

Gjorda kartläggningar visar att det finns ett starkt behov av en fortsatt expansion för den offentliga sektorn. Angelägna och sysselsättningskrävande områden är långtidssjukvård, åldringsvård och barnomsorg. På alla dessa områden finns en akut bristsituation. För de framtida behoven inom sjukvård och åldringsvård är det i första hand befolkningsutvecklingen som är avgörande. Andelen äldre i samhället ökar. För barnomsorgen är det den nuvarande bristen på daghem som skapar ett akut utbyggnadsbehov.

Genom konkreta skildringar av skilda grenar inom den offentliga sektorn belyser sysselsättningsutredningen var personalresurser bör sättas in. Därvid framkommer för långtidssjukvården att en kraftig utbyggnad både beträffande omfattning och kvalitet är motiverad. Patienterna bör få samma allmänna standard som andra medborgare. Ett viktigt krav därvid är att patienterna skall kunna vistas uppe när de så önskar. Inom åldringsvården blir personalbehovet mycket stort om utbyggnaden inte bara skall gälla dess omfattning utan också kvaliteten. På barnomsorgens område gäller också att det finns behov av insatser som ökar omfattningen och förstärker dess kvalitet.

De bedömningar som kommer fram i de konkreta skildringarna sammanfattas i ett avsnitt för hela den offentliga sektorn. Tre alternativ för utvecklingen under perioden 1975–1980 diskuteras. Enligt det första skulle en oförändrad standard bibehållas. Det andra bygger på aktuell verksamhetsplanering. Det tredje anger en utveckling som bygger på en högre grad av behovstäckning än enligt nämnda verksamhetsplanering.

De sysselsättningsuppgifter som kommer fram i de konkreta skildringarna bildar en utgångspunkt för diskussionen av långtidsutredningens kalkyler. Utvecklingen för den offentliga sektorn jämförs därvid med andra sektorers. Diskussionen gäller problemen med att nå balans i utrikeshandeln samtidigt som mål för privat och offentlig konsumtion uppfylls.

I kapitlet betonas också att det är en angelägen uppgift för den ekonomiska politiken under kommande år att skapa fler arbetstillfällen för en aktivering av landets potentiella arbetskraftsresurser. Utrymmet för olika former av standardförbättringar på lång sikt ökar därmed.

Kapitel 6 – Ekonomiska förutsättningar för sysselsättningsökning inom den offentliga sektorn

En utbyggnad av sysselsättningen inom den offentliga sektorn av den omfattning som vi diskuterar kommer att kräva ökade offentliga inkomster. I kapitlet presenteras vissa kalkyler på storleken av de utgifter som behöver finansieras.

Med tanke på de förenklingar som gjorts i förutsättningarna får kalkylerna endast ses som räkneexempel. De visar dock klart att den offentliga sektorn måste få ökade intäkter genom en höjning av skatte- eller avgiftsuttaget. Den automatiska inkomstökningen som följer av den ekonomiska tillväxten kommer att vara helt otillräcklig. Balansen i våra utrikes betalningar måste återställas. Den som förordar en sysselsättningsökning inom den offentliga sektorn måste också vara beredd att ta det politiska ansvaret för att skapa ett nödvändigt finansiellt utrymme.

Vi vill inte nu uttala någon mening om vilka *medel* som skall användas. Detta är i huvudsak uppgifter för de sittande skatteutredningarna. Sysselsättningsutredningen kommer i sitt slutbetänkande att återkomma till finansieringsfrågorna. Det blir då angeläget att pröva finansieringsformerna ur olika synpunkter.

Kapitel 7 – Allmänna riktlinjer för sysselsättningspolitiken

Arbetets värde för individ och samhälle är den självklara utgångspunkten för sysselsättningspolitiken. Arbetsvillkoren formar en väsentlig del av människans liv, familje- och bostadsförhållanden, hälsa, fritidsmöjligheter, delaktighet i arbetslivets gemenskap, i facklig och politisk verksamhet. För samhället som helhet bildar arbetet grunden för den ekonomiska och sociala välfärden. Ett övergripande mål för sysselsättningspolitiken måste därför vara att ge alla möjlighet till arbete. Var och en som kan och vill arbeta skall ha rätt till förvärvsarbete. Samhället måste ständigt bevaka den enskildes rätt till arbete oavsett kön och ålder, på samma sätt som samhället på andra områden ålagt sig att skydda och stödja den enskilde medborgaren.

Ökad frihet i arbetsvalet, förbättring av arbetsmiljön och anställningsförhållandena, liksom en demokratisering av arbetslivet tillhör de grundläggande målen i sysselsättningspolitiken. De sysselsättningspolitiska strävandena och demokratiseringen av samhället kan därför inte stanna utanför arbetsplatserna.

Det finns enligt utredningens mening, både förutsättningar och motiv för en fortsatt snabb sysselsättningsökning i landet. Många människor – som både vill och kan förvärvsarbeta – står fortfarande utanför arbetsmarknaden. Brister i samhällsservice, barnomsorg, utbildning, kollektivtrafik etc eller personligt handikapp utgör för många ett förvärvshinder som det är samhällets uppgift att undanröja.

Utredningen konstaterar också att det finns stora otillfredsställda behov av både varor och tjänster inom tjänstesektorn främst i fråga om barnomsorg, hälso- och sjukvård, åldringsvård, social hemhjälp, miljövård, insatser för handikappade, utbildning m fl områden.

En stor del av sysselsättningsökningen inom tjänstesektorn syftar till att undanröja förvärvshinder. Det gäller exempelvis utbyggnaden av barnomsorg, vård och annan service liksom utbildning. Ett annat viktigt motiv är naturligtvis att öka välfärden.

Ett riktmärke för sysselsättningspolitiken under kommande år bör enligt sysselsättningsutredningen vara en fortsatt utbyggnad av den offentliga sektorn samtidigt som man tillgodoser kravet på samhällsekonomisk balans. De utbyggnadsplaner som nu föreligger hos kommuner och landsting innebär en sysselsättningsökning på ungefär 155 000 personer fram till 1980. Även om dessa planer bildar utgångspunkt för den kommande utbyggnaden bör dock strävan – med hänsyn till de stora redovisade behoven inom vårdsektorn och barnomsorgen – vara att inrikta sig mot en ytterligare utbyggnad som närmar sig det högre utbyggnadsalternativet av storleksordningen 250 000 personer. För vissa områden har redan påtagliga steg i den riktningen tagits. Exempel på detta är den mellan regeringen och Kommunförbundet träffade uppgörelsen om utbyggnad av barnomsorgen fram till 1980. Den offentliga sektorns utbyggnad måste till betydande del finansieras med ökade inkomster till stat och kommun utöver den automatiska inkomstökningen.

För att nå de sysselsättningspolitiska målen krävs en aktiv och samordnad sysselsättningsplanering. Sysselsättningsmöjligheterna måste göras mer likvärdiga över hela landet både vad avser omfattning och struktur. De regionala olikheterna har för männens del inte lett till någon större skillnad i yrkesverksamhetsgrad. Det bör därför enligt utredningen vara möjligt att nå detta även när det gäller kvinnorna. En viktig förutsättning är därvid att det könsbundna yrkesvalet upphör. De kvalitativa utjämningsmöjligheterna är mer begränsade. Valmöjligheter, trygghet i sysselsättning m m är starkt beroende av den lokala arbetsmarknadens storlek och struktur. Dessa kan inte göras lika över hela landet. Insatserna måste därför inriktas på att inom varje län bygga upp arbetsmarknader som tillgodoser dessa krav. En mer utspridd ortsstruktur än den som anges i den regionala strukturplanen som antogs av 1972 års riksdag skulle begränsa möjligheterna att skapa arbetsmarknader med valmöjligheter, trygghet etc.

Insatser för att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden kan inte ensidigt inriktas mot den enskilde arbetstagaren. Arbetslivet måste också anpassas till ett samhälle där det är lika vanligt att män som kvinnor förvärvsarbetar. För att detta skall förverkligas krävs också reformer även på andra samhällsområden.

Arbete åt alla måste också betyda att människor med olika handikapp måste få del av arbetsgemenskapen och få delta i produktionen. Dessa grupper måste ha samma rätt till arbete som andra.

Den inriktning i sysselsättningspolitiken som utredningen har angett kräver en fortsatt utbyggnad av de selektiva och anpassningsfrämjande sysselsättningspolitiska medlen. Detta diskuteras i de följande kapitlen. Utredningen vill betona att en sådan inriktning på sysselsättningspolitiken självfallet inte betyder att den del av den ekonomiska politiken som reglerar den allmänna efterfrågan av varor och tjänster minskar i betydelse. Selektiva insatser kan inte bli effektiva med mindre än att den ökade produktionen finner avsättning.

En mer ambitiös sysselsättningspolitik som här diskuterats ställer krav

på en utökad och samordnad planering. Den bör – som framhålls i direktiven – bedrivas på alla nivåer. Staten, kommuner, landsting och näringsliv bör medverka med konkreta sysselsättningsplaner. Konjunkturavmattningar bör i betydligt större utsträckning än hittills utnyttjas för utbyggnad av den offentliga sektorn, inte bara för investeringar utan även för personalökningar. Liksom hittills måste det i första hand vara en uppgift för statsmakterna att leda sysselsättningspolitiken och att utforma de instrument som krävs för denna.

Kapitel 8 – Näringspolitik

De sysselsättningspolitiska målen kan enligt utredningens mening inte nås utan en avsevärd förstärkning av näringspolitiken. Näringspolitiken blir speciellt viktig när man strävar till en utjämning av möjligheterna till arbete.

En av de grundläggande uppgifterna för den ekonomiska politiken under återstoden av 1970-talet blir att återställa jämvikten i bytesbalansen och att dämpa inflationen. För att detta skall kunna ske utan att de sysselsättningspolitiska ambitionerna äventyras krävs en politik som förbättrar anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Näringspolitiska insatser för företagsetablering blir i det sammanhanget mycket betydelsefulla.

En viktig näringspolitisk uppgift kan bli att organisera produktionen av tekniskt komplicerade produkter. För att en sådan produktion skall komma till stånd krävs ofta samarbete mellan framtida användare, producenter inom olika branscher och med olika ägare. Det kan också behövas forsknings- och utbildningsinsatser för att produktionen skall bli möjlig.

En förbättrad samordning mellan regional- och industripolitik ser utredningen som en mycket viktig förutsättning för att de sysselsättningspolitiska målen skall kunna uppnås. En vidareutveckling av den regionala näringspolitiska planeringen – inom ramen för centralt fastställda riktlinjer för näringspolitiken – bör därför ske. Det är därvid väsentligt att utveckla det näringspolitiska inslaget i länsplaneringen. Man bör där analysera brister i sammansättningen av näringslivet i enskilda regioner och peka på möjligheterna till effektivitetsvinster genom samverkan mellan företag. Man bör också utarbeta ett åtgärdsprogram där man anger konkreta förslag till åtgärder som kan leda till en effektivare näringsstruktur i enskilda regioner.

En utgångspunkt för de regionala näringslivsprogrammen skall vara de centrala näringspolitiska ambitionerna. Arbetet i länsplaneringen bör bedrivas i nära samarbete mellan de statliga länsmyndigheterna och under nära kontakter med kommuner, företag och de anställdas fackliga organisationer. Därvid bör informationsutbytet mellan företag och samhälle utvecklas. Sysselsättningsplaner bör upprättas inom företagen. Utredningen menar att de direkta kontakterna mellan länsorganen å ena sidan och företagen och deras anställda å den andra bör byggas ut väsentligt.

Energipolitiken är ett av de områden som kan väntas få ett avgörande inflytande på sysselsättningen och dess fördelning på sektorer. Sysselsättningsutredningen diskuterar i dessa betänkanden endast mycket kortfattat de allmänna sambanden mellan energi och sysselsättningsfrågor. Ett sam-

arbete med energiforskningsdelegationen har inletts med syfte att åstadkomma ett underlag för en mera utförlig redovisning av dessa samband i utredningens huvudbetänkande.

Kapitel 9 – Regionalpolitik

En utjämning av sysselsättningsmöjligheterna mellan landets olika delar är ett grundläggande mål för sysselsättningspolitiken. Stor vikt måste enligt utredningens mening i detta sammanhang läggas vid de kvalitativa egenskaperna hos arbetsmarknaden. Det är således inte bara fråga om att få fram ett visst antal arbetstillfällen i de skilda regionerna. Arbetsmarknaden måste också ha en sammansättning som motsvarar medborgarnas krav vad gäller valmöjligheter, trygghet m m.

Dessa kvalitativa egenskaper är hårt kopplade till den lokala arbetsmarknadens storlek och struktur. Naturligtvis finns det inga möjligheter att göra alla landets orter lika på den punkten. Insatserna måste därför inriktas på att i de skilda länen bygga upp de lokala arbetsmarknaderna så att de kan tillgodose olika gruppers krav. En satsning på en mycket spridd bebyggelsestruktur skulle begränsa möjligheterna för många människor att finna ett arbete som svarar mot deras intresseinriktning och utbildning. Den skulle därmed också försvåra en höjning av sysselsättningsgraden i de mer glest befolkade delarna av landet.

En långtgående utjämning av sysselsättningsnivån mellan regionerna bör enligt utredningens mening utgöra utgångspunkt och riktmärke för den långsiktiga politiken. Denna utjämning förutsätter en kraftig höjning av sysselsättningsgraden i de delar av landet där den nu är låg och detta kommer att kräva en kraftfull och regionalt inriktad sysselsättningspolitik.

Brister och problem kan pekas på i alla regioner. Det gäller också i de regioner – bl a storstadsområdena – där man i och för sig har en hög sysselsättningsnivå. Regionalpolitiken måste mot denna bakgrund omfatta hela landet. Förhållandena förändras hela tiden i de skilda regionerna och utvecklingen måste därför följas så att åtgärderna kan avpassas och inriktas på ett riktigt sätt.

Befolkningsförskjutningarna mellan och inom länen är nu avsevärt mindre än tidigare. Denna förbättrade stabilitet på befolkningssidan motsvaras emellertid inte av någon egentlig utjämning i sysselsättningsmöjligheterna mellan landets olika delar. Skillnaderna är fortfarande mycket stora och de kommer enligt länsplaneringens prognoser heller inte att minska framöver.

Uppenbart är att man med nuvarande regionalpolitiska insatser inte klarar den eftersträvade regionala utjämningen. Det räcker här inte att arbeta bara med de direkta regionalpolitiska styrmedlen. Närings- och industripolitiken måste i sig själv ges en klarare regionalpolitisk inriktning. Därtill måste man inom tjänstesektorn i ökad utsträckning systematiskt beakta de sysselsättnings- och regionalpolitiska aspekterna.

Den nödvändiga geografiska anpassningen mellan arbetskraften och arbetstillfällena kan inte klaras enbart genom en styrning av arbetstillfällenas lokalisering. Åtgärder måste också sättas in för att öka åtkomligheten till

de arbetstillfällen som finns inom den egna regionen. Detta kan åstadkommas genom en förbättrad kollektivtrafik och en bättre samordning av arbetsplats- och bostadsområdenas lokalisering i kommunernas fysiska planering.

Kapitel 10 – Anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar och krav

Tre frågor behandlas i detta avsnitt: arbetsmiljö, personalpolitik och arbetsorganisation. En arbetsmiljö som är bättre anpassad till människans fysiska och psykiska förutsättningar kommer att orsaka mindre förslitningar, mindre utslagning och på sikt färre arbetshandikappade personer. Samtidigt underlättas anställning av fysiskt och psykiskt handikappade. Det finns ingen skarp gräns mellan de krav som ställs på arbetsmiljön för att skydda de anställdas hälsa och insatser för redan handikappade.

Arbetsmarknadspolitiken måste i framtiden i större utsträckning föras in i företagen. Det kan också uttryckas så att personalpolitiken måste få arbetsmarknadspolitiska ambitioner. Arbetsmarknadspolitiken i företagen skall bidra till att klara omställningarna inom företaget så att de blir så positiva som möjligt för den enskilde individen, förhindra utslagningen t ex genom omplaceringar inom företaget och underlätta rekryteringen av grupper som står utanför arbetsmarknaden t ex handikappade och äldre. Anpassningsgrupperna spelar i detta sammanhang en avgörande roll. Det finns skäl att anta att utvecklingen snabbt kommer att innebära ökat inflytande för de anställda över personalpolitiken. Ett sådant vidgat inflytande leder emellertid inte automatiskt till att man underlättar möjligheterna att anställa svårplacerade personer som står utanför företaget. Det är därför nödvändigt att den nya personalpolitiska organisationen har nära kontakt med arbetsmarknadsverket, som representerar samhällsintresset i dessa frågor och särskilt de arbetssökande som står utanför företagen.

Arbetstidsfrågorna i vid mening är av stor betydelse om man skall kunna skapa arbete åt alla. Det gäller då inte enbart frågor som rör arbetstiden per dag eller vecka utan också livsarbetstiden, hur den fördelas på olika perioder av studier och ledighet etc. Variationsmöjligheterna syftar bl a till att ge möjligheter för olika personer att anpassa arbetstiden till andra sysselsättningar än förvärvsarbete, t ex arbete i hemmet, barntillsyn, studier, fritidssysselsättning etc. Det kommer antagligen att krävas mycket stor anpassning av arbetstiderna till önskemål hos olika individer om det skall bli möjligt att komma i närheten av målet "arbete åt alla".

Arbetsmarknadspolitiken skall i så liten utsträckning som möjligt skilja ut och särbehandla handikappade utan skall istället eftersträva att så mycket som möjligt använda de normala arbetsmarknadspolitiska instrumenten. Det är ändå från ekonomiska, sociala och andra utgångspunkter nödvändigt att man vidtar särskilda arrangemang så att också handikappade kan få samma rätt till arbete som övriga grupper och bidra till att öka produktionen. Kostnader för att sysselsätta handikappade kan ses som en del av den totala produktionskostnaden i samhället och det är därför logiskt att den delas av hela produktionen. Utredningen föreslår ett nytt system för halvskyddad sysselsättning.

Kapitel 11 – Rörligheten på arbetsmarknaden – stöd åt den enskilde

Arbetstillfällena skall i första hand anpassas till människornas förutsättningar. Det gäller både fördelningen av arbetstillfällena på regioner och anpassningen av arbetstillfällena till människornas fysiska och psykiska förutsättningar. Det är alltså inte fråga om att anpassa den enskilde individen till okontrollerade tekniska och ekonomiska krafters spel.

Arbetslivet ställer allt större krav på yrkeskunnande som bygger på förhållandevis långa utbildnings- och upplärningstider. I samma mån som utbildnings- och upplärningstiden förlängs, ökar också individernas anspråk på att i praktiskt arbete få använda sig av de yrkeskunskaper som de förvärvat. Ju mer specialiserade, kvalificerade och utbildningskrävande yrkena blir desto större och mera differentierade arbetsmarknader kommar att krävas för att kunna tillfredsställa individernas krav på arbetstillfällen.

Det blir allt vanligare att båda makarna i en familj förvärvsarbetar. Också kvinnorna ställer krav på att det skall finnas lämpliga arbetstillfällen på den lokala arbetsmarknaden. Det är uppenbart att om man i samma familj skall tillgodose två eller flera personers önskemål om arbete kommer detta att kräva ganska stora och differentierade arbetsmarknader.

En tredje tendens som är förknippad med den andra är det ökade kravet på jämställdhet mellan män och kvinnor. Det kommer att betyda att också kvinnorna inte bara kräver att få ett arbete vilket som helst, utan att de också ställer bestämda krav att dessa arbeten skall kunna anpassas till deras tidigare utbildning och yrkeserfarenheter.

De större arbetsmarknaderna kan åstadkommas antingen i stora centra eller också genom att ett större geografiskt område görs tillgängligt genom bl a förbättrade kommunikationer. De i det föregående antydda tendenserna skulle om de kombineras med spridning av arbetstillfällena till många små orter på relativt stora avstånd från varandra komma att ställa betydligt större krav på geografiska flyttningar.

En stor del av anpassningen kommer också att ske genom yrkesmässig rörlighet. Kraven på omskolning, vidareutbildning etc kommer givetvis därigenom också att öka.

Utredningen föreslår att rörligheten på arbetsmarknaden underlättas genom bl a utvidgad skyldighet för arbetsgivare att anmäla lediga platser till arbetsförmedlingen, ökade möjligheter till information vid arbetsförmedlingen och en utbyggd studie- och yrkesorientering. Vidare föreslås en facklig medverkan vid information om lediga platser, en fördubbling av flyttningsbidragen och att försök görs med extra rörlighetsbidrag för att i vissa fall underlätta flyttning samt att försök görs med att slopa kravet på arbetslöshet för att få flyttningsbidrag.

Kapitel 12 – Samspel mellan utbildningspolitik och sysselsättningspolitik

Utbildnings- och arbetsmarknadspolitik bör samordnas ekonomiskt, socialt och organisatoriskt så att möjligheter skapas till återkommande utbildning. På sikt måste det nu rådande mönstret brytas: en utbildning som sker i

en sammanhängande period under ungdomsåren och följs av en nästan obruten period av yrkesverksamhet.

Alla ungdomar skall efter grundskolan ha rätt till grundläggande yrkesutbildning eller annan fortsatt utbildning av viss omfattning. En sådan rätt skall kunna utnyttjas på ett sätt som så långt möjligt passar den enskildes förutsättningar och önskemål.

Ungdomarnas studie- och yrkesval är fortfarande könsrollsbundet och utgör ett direkt hinder för jämställdhet i arbetslivet. Det är därför angeläget att man i läroplaner och i övrigt i undervisningen systematiskt inriktar sig på att skapa möjligheter till ett mer realistiskt yrkesval.

Gymnasieskolutbildning bör erbjudas i etapper (moduler) och/eller studier på deltid eller fritid. Det bör bli lättare än nu att påbörja studier vid mer än en tidpunkt under läsåret.

Om rätten till utbildning skall kunna förverkligas måste på sikt läroplan och studieorganisation förändras, i syfte att förbereda alla för en växling mellan arbete och studier.

Övergången mellan skola och arbetsliv måste underlättas genom en väl fungerande arbetsförmedling och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Skola, arbetsmarknadsmyndigheter och företrädare för arbetslivet måste samarbeta i dessa frågor. En fast organisation måste skapas för att genom uppföljande och uppsökande verksamhet tillförsäkra alla ungdomar utbildning, praktik och arbete. Särskilt anordnade arbeten för ungdomar måste komplettera övriga åtgärder. Det verkställande organet för denna verksamhet skall vara arbetsförmedlingen, som måste få speciella resurser för att kunna tillgodose de mest utsatta gruppernas behov.

Arbetslivet måste medverka t ex med introduktion och inskolning av nyanställda ungdomar. Därför krävs ökade kunskaper om ungdomars situation i arbetslivet. Bl a den försöksverksamhet som utredningen startat kan ge sådana kunskaper. Ett större utbud av praktikplatser är nödvändigt. Kan detta inte uppnås genom frivilliga överenskommelser bör lagstiftning kunna tillgripas.

Det studiesociala stödet måste utformas så att alla ungdomar verkligen får möjligheter att välja mellan studier och arbete.

Kapitel 13 – Konjunkturpolitiken och den långsiktiga sysselsättningsplaneringen

Möjligheterna att föra en effektiv konjunkturpolitik påverkas av den långsiktiga ekonomiska politiken. Omvänt är möjligheterna att nå långsiktiga mål beroende av hur konjunkturpolitiken utformas. Den konjunkturpolitiska medelsuppsättningen bör därför vara så omfattande, att den under skiftande förhållanden kan erbjuda medel, som bidrar till att målen för den mera långsiktigt inriktade politiken uppnås.

Konjunkturpolitiken måste ständigt anpassas till en föränderlig ekonomisk verklighet. De konjunkturpolitiska medlen skall kunna anpassas till styrka och riktning. Åtgärderna måste snabbt kunna sättas in och avbrytas om läget så kräver.

Det finns idag påtagliga brister i den kortsiktiga information som ligger

till grund för konjunkturpolitiken. En förbättring härvidlag skulle minska den osäkerhet om den aktuella ekonomiska situationen under vilken alla konjunkturpolitiska beslut måste fattas. Exempel på punkter, där den statistiska korttidsinformationen bör förbättras, är lagerstatistik och statistik över hushållens konsumtion och sparande.

Åtgärder för att tidsmässigt anpassa investeringsverksamheten inom den offentliga sektorn är redan idag ett betydelsefullt inslag i stabiliseringspolitiken. Under senare år har möjligheterna att tidigarelägga planerade ökningar av sysselsättningen inom den offentliga sektorn uppmärksammats. Utredningen menar att en sådan stegvis utbyggnad av sysselsättningen inom främst kommunernas och landstingens vård och sociala service bör kunna genomföras i betydligt ökad utsträckning. Detta förutsätter en utökad sysselsättningsplanering från kommunernas sida.

Vid utvecklingen av de konjunkturpolitiska styrmedel som riktas till näringslivet bör man enligt utredningens uppfattning undersöka möjligheterna att i ökad utsträckning föra in samhällsekonomiska överväganden i företagens kalkyler. Det bör övervägas om system liknande det som idag representeras av investeringsfonderna och miljöfonderna kan införas på något annat område, exempelvis vad gäller företagens interna utbildning.

Effekterna av konjunkturpolitiska medel bör enligt utredningens mening bättre analyseras. Det gäller då inte enbart att studera medlens inverkan på konjunkturutvecklingen utan även deras effekter i relation till mera långsiktiga mål för den ekonomiska politiken. Man bör också i ökad utsträckning systematiskt arbeta för att utifrån långsiktiga ekonomiska mål utveckla konjunkturpolitiska medel. Kraven på en samordning av kort- och långsiktig ekonomisk politik bör vara en av utgångspunkterna för uppbyggnaden av den sysselsättningspolitiska planering som diskuteras i detta betänkande.

Kapitel 14 – Sysselsättningspolitisk planering

Sysselsättningsplanering i vid bemärkelse måste omfatta sysselsättningen inom primärkommuner, landsting, näringsliv och statliga verksamheter. Planeringen måste innehålla såväl ekonomiska som socialt inriktade analyser. Både kortsiktiga och långsiktiga sysselsättningsfrågor bör tas upp.

En grundläggande förutsättning för att målen för sysselsättningspolitiken skall uppnås är en utbyggd sysselsättningsplanering. Ett viktigt moment i denna är att i all verksamhet systematiskt ta hänsyn till sysselsättningsfrågorna. All sysselsättningsplanering bör i princip kompletteras med ett åtgärdsprogram.

Enligt de riktlinjer som diskuteras skall primärkommuner, landsting och företag upprätta sysselsättningsplaner. Primärkommunerna skall genomföra vad som benämns sysselsättningspolitiska inventeringar. De omfattar kartläggningar av sysselsättningsförhållandena i kommunernas olika delar och bör bygga på information från nämnder, organisationer och företag. Den statliga sysselsättningsplaneringen på länsnivå bör syfta till att de lokala kraven sammanvägs i länsvisa bedömningar för den långsiktiga utvecklingen av sysselsättningen.

Näringslivets medverkan i sysselsättningsplaneringen bör omfatta en all-

män orientering om företagens verksamhet och konkreta planer för företagens sysselsättning på kort och lång sikt. Planerna utformas i samarbete med de fackliga organisationerna.

Med denna uppläggning kommer ett på lokal och regional grund uppbyggt planeringsunderlag att föreligga. Det kan bilda ett väsentligt underlag för regeringens ställningstaganden till sysselsättningspolitik och ekonomisk politik.

Utredningen avser att i huvudbetänkandet återkomma till frågan om sysselsättningsplaneringens närmare utformning. I det fortsatta arbetet kommer olika former för sysselsättningsplaneringen att prövas. För primärkommunerna gäller att allt fler kommuner startar verksamhetsplanering av det slag som Kommunförbundet föreslagit. Det är naturligt att följa utvecklingen i ett urval av dessa kommuner och att där pröva en mer komplett sysselsättningsplanering.

För några län kan det också bli aktuellt att pröva ett intensifierat samarbete mellan kommuner, landsting, länsarbetsnämnder och länsstyrelser. På försök bör en sysselsättningsplan för dessa län tas fram.

Samarbetet mellan länsarbetsnämnder och länsstyrelser bör också bli föremål för granskning.

På den centrala nivån bör prövas hur länens sysselsättningsplaner kan samordnas och föras vidare till regering och riksdag. Lämpligt vore sannolikt att lägga en stor del av detta arbete till våren och försommaren. Härigenom erhålls en värdefull utgångspunkt för höstens budgetarbete.

1 Utredningens uppgifter

1.1 Uppdraget

Sysselsättningsutredningens huvuduppgift är att utreda frågan om den framtida sysselsättningen. Kravet på en mer aktiv sysselsättningspolitik har i den allmänna debatten fått stöd från fackliga organisationer och från politiska partier.

Utredningen skall enligt direktiven skapa överblick över arbetskraftens utveckling och över olika hinder för förvärvsarbete. Dessa uppgifter bör ställas samman med näringsgrensutvecklingen såsom den framkommer främst i arbetet med 1975 års långtidsutredning. Utredningen skall vidare söka bedöma de villkor för sysselsättningspolitiken som följer av kravet på en minst lika snabb ökning av sysselsättningen i fortsättningen som under 1960-talet.

Utredningens direktiv återges i bilaga 1.

1.2 Motioner, skrivelser m m

Sedan sysselsättningsutredningen tillsattes har man i olika riksdagsmotioner hemställt om att utredningens uppgifter skall utvidgas. Genom riksdagens skrivelse av den 28 november 1974 (nr 327) har sålunda för beaktande inkommit inrikesutskottets, av riksdagen godkända utlåtande nr 1974:25 med anledning av motioner om jämställdhet mellan män och kvinnor m m. Genom riksdagens skrivelse av den 20 mars 1975 (nr 52) har också för beaktande överlämnats inrikesutskottets, av riksdagen godkända, utlåtande i anledning av motioner om uppsökande verksamhet och om samverkan mellan skola och arbetsliv. En fråga som tas upp i de sist nämnda motionerna gäller tillgången på praktikplatser. En annan är de ekonomiska villkoren för praktik. Vidare förs det fram förslag till åtgärder för att hjälpa ungdomar som slutat skolan men inte fått arbete.

Enligt inrikesutskottets mening "är det naturligt att sysselsättningsutredningen som arbetar med problemet hur man på ett smidigt sätt skall föra ut ungdomar i arbetslivet, prövar de uppslag om uppsökande verksamhet m m som förs fram i motionerna. Det är viktigt att förslag arbetas fram så snabbt som möjligt. Utskottet föreslår därför att sysselsättningsutredningen får i uppdrag att ta upp frågorna med förtur."

Utöver riksdagsskrivelserna har utredningen mottagit skrivelser från olika organisationer. Utredningen har också anmodats att yttra sig över en rapport från arbetsgruppen för utredning av vissa praktikfrågor.

1.3 Tidsplan för arbetet

I vårt uppdrag ingår att arbeta under stor öppenhet för att stimulera den allmänna debatten om sysselsättningsfrågorna. I direktiven anges sålunda att utredningen bör lämna en samlad, översiktlig redovisning av de sysselsättningspolitiska långtidstendenserna i vår ekonomi i samband med att 1975 års långtidsutredning publiceras. Utredningen kan presentera separata förslag under arbetets gång. Utredningen bör lämna ett slutbetänkande i anslutning till revideringen av 1975 års långtidsutredning, dvs år 1978. Av dessa skäl har vi delat upp arbetet i två etapper. Med det nu överlämnade betänkandet avslutas den första fasen i arbetet.

1.4 Uppläggningen av arbetet

Utredningen har under sin första utredningsetapp arbetat i sex olika arbetsgrupper fördelade på följande områden: näringspolitik, regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik, sysselsättningsplanering, utbildningspolitik och ungdomens inträde på arbetsmarknaden samt finansiella frågor. Därutöver har en särskild expertgrupp behandlat statistik- och prognosfrågor. I arbetsgrupperna har ingått ledamöter från utredningen, representanter från politiska partier, arbetsmarknadens parter samt experter från organisationer, verk och myndigheter. En förteckning över arbetsgruppernas deltagare återfinns i bilaga 2. Arbetsgrupperna har tagit fram ett material som legat till grund för delbetänkandet.

Som ett led i det mera långsiktiga arbetet har utredningen startat försök med intensifierad arbetsförmedling för ungdom. På fem platser har lokala projektgrupper bildats med arbetsförmedlingen som verkställande organ. Genom försöksverksamheten skall man pröva möjligheterna att på försöksorterna dels bereda arbete eller utbildning åt ej sysselsatta ungdomar under 20 år, dels studera problemen vid övergången mellan utbildning och arbetsmarknad. Så snart utvärdering av försöken har gjorts kommer utredningen att ta initiativ till mer permanenta åtgärder på detta område. Försök med förstärkning av arbetsförmedlingen i syfte att lösa sysselsättningen för långvarigt arbetslösa har genomförts i Eskilstuna och Norrköping.

Utredningen har påbörjat en utvärdering av den hittills bedrivna försöksverksamheten med stöd till särskilda sysselsättningsinsatser i glesbygden (IKS). En rapport har den 5 november 1975 överlämnats till arbetsmarknadsdepartementet.

I utredningens inledningsskede anordnades en konferens med forskare och planerare för att diskutera pågående och planerade undersökningar och forskning på sysselsättningspolitikens område. Vid konferensen fördes diskussioner i arbetsgrupper som tog upp utbud av arbetskraft och arbets-

kraftsefterfrågan inom den varuproducerande sektorn och tjänstesektorn. Genom konferensen erhöll utredningen en överblick över forskningsresultat som kan ligga till grund för ställningstaganden till sysselsättningspolitiska frågor.

Under arbetets gång har vidare samråd ägt rum med bl a långtidsutredningen, kommunalekonomiska utredningen och skatteutredningarna.

1.5 Delbetänkandet

Vid utarbetandet av delbetänkandet har alltför kort tid stått till förfogande för att utredningen skall kunna presentera konkreta lösningar på alla de olika områden som berör sysselsättningspolitiken. Delbetänkandet ger en anvisning om hur arbetsmarknads-, närings-, regional- och utbildningspolitik bör samordnas för att man skall nå de mål som anges i direktiven. Vi ger med detta delbetänkande en överblick över arbetskraftsresurserna och vi diskuterar hur dessa resurser kan fördelas med hänsyn till värderingar om samhällets utveckling som utredningen står för.

De allmänna riktlinjer som vi lägger fram bör kunna ligga till grund för politiken under 1970-talets slut. I direktiven framhålls att det är regeringens avsikt att fortlöpande återkomma till riksdagen med bedömningar och förslag till åtgärder i fråga om sysselsättningspolitikens planering. Reformverksamheten på sysselsättningspolitikens område skall fortsätta och vidareutvecklas även under det att utredningen pågår.

Vi tar alltså inte slutlig ställning till vilka vägar som skall följas för att nå de mål som ställts upp. Speciellt gäller detta i avsnitten om ekonomi och planering. Vi återkommer till dessa och andra frågor i huvudbetänkandet.

1.6 Utredningens fortsatta arbete

Utredningen kommer att arbeta vidare med en bred kontaktyta gentemot politiska partier och fackliga organisationer.

I nästa etapp kommer vi att behandla frågor som täcker ett mycket brett fält av sysselsättningspolitiska frågor. I vissa fall skall förslagen som tidigare nämnts baseras på försöksverksamhet. I andra fall kommer de studier som nu kommit igång att fördjupas och konkreta förslag till åtgärder att utarbetas.

På arbetsmarknadspolitikens område planeras sålunda försök med att placera handikappade på den öppna arbetsmarknaden. Försök kommer att göras med att ge anpassningsgrupperna större resurser. Ökade möjligheter till arbetsmarknadsutbildning för äldre kommer att utredas. Till grund för förslag på arbetsmarknadspolitikens område skall också genomföras en fördjupad analys av de grupper som i dag står utanför arbetsmarknaden. Vi kommer att studera dessa gruppers önskemål och förväntningar på arbetstillfällen, de villkor som man ställer för att ta förvärvsarbete och de arbetshinder

som måste undanröjas.

Vi kommer att följa arbetet inom delegationen för arbetstidsfrågor (DELFA) för att få underlag för bedömningar av arbetstidsförkortningens verkningar på sysselsättningen.

Under utredningsarbetets gång har det påvisats att begränsade transportmöjligheter ofta utgör ett avgörande arbetshinder. Denna fråga kommer ytterligare att studeras. Vi kommer att ta upp de möjligheter man har att nå arbetsplatserna inom de lokala arbetsmarknaderna. Bebyggelseplaneringen har här stor betydelse. Utredningen avser att arbeta vidare med en mer omfattande översyn över de regionalpolitiska medlen och att där redovisa ytterligare material. En sådan översyn bör föreligga så att riksdagen kan fatta beslut i medelsfrågan under våren 1978, dvs i samband med utgången av innevarande femårsperiod för den regionalpolitiska stödverksamheten.

Samordningen mellan regional- och näringspolitik bör vidare förbättras. En sådan samordning förutsätter en utveckling av både analysmetoder och organisationsformer. Det pågår för närvarande forsknings- och utredningsverksamhet som kan utnyttjas i det fortsatta arbetet. Vi har dessutom för avsikt att initiera ytterligare verksamhet. Det senare gäller främst utvecklingen av regionala produktionssystem. De energistudier som nu startas i energiforskningsdelegationens regi kommer att följas och granskas från sysselsättningspolitiska utgångspunkter.

Vad avser ungdomens inträde i arbetslivet kommer vi att ägna uppmärksamhet åt bl a frågan om inskolning och introduktion på arbetsplatsen. Vi ämnar också följa genomförandet av praktikgruppens förslag och pröva om ytterligare åtgärder är erforderliga. Vidare skall vi överväga de fortsatta formerna för en uppföljande och uppsökande verksamhet som syftar till att ge alla ungdomar en meningsfull sysselsättning och en möjlighet att utnyttja sin rätt till utbildning på gymnasieskolnivå. Vi avser härvid att bygga på resultaten av de försök som har inletts.

Vi skall också fortsätta de analyser av den offentliga sektorn som återges i delbetänkandet. Arbetet inom socialdepartementets sjukvårdsdelegation kommer här att följas.

Ett viktigt led i arbetet blir att vidareutveckla de finansiella avsnitten i delbetänkandet. Bl a måste de finansiella förutsättningarna för en fortsatt expansion av den offentliga sektorn ytterligare belysas. Vi kommer här att fortsätta samrådet med skatteutredningarna och den kommunalekonomiska utredningen. Också långtidsutredningens verksamhet skall följas.

Transfereringarnas storlek kommer att tas upp. Sambanden mellan transfereringarna och sysselsättningsnivån i landet kommer att analyseras. Av speciellt intresse är härvid att studera samspelet mellan en fortsatt snabb tillväxt av transfereringsutgifterna och en höjning av sysselsättningsnivån i landet. Det gäller här bl a att undersöka de avvägningsproblem som kan uppstå.

De långsiktiga skatte- och finansieringsproblemen tas upp först i ett senare skede. Detta gäller även det finansiella och skattemässiga samspelet mellan stat och kommun liksom skillnader i de finansiella krav som sysselsättningsutredningens intentioner kan komma att ställa på kommuner, landsting och stat.

2 Utvecklingen på arbetsmarknaden

- ☐ Samhällets insatser för att undanröja arbetslöshet och skapa full sysselsättning har efter hand blivit alltmer omfattande.
- ☐ Sysselsättningspolitiken har steg för steg utvecklats bl a genom utbyggd arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik och näringspolitik.
- ☐ Ambitionsnivån för sysselsättningspolitiken har samtidigt höjts. Målet är nu att ge arbete åt alla.
- ☐ Sysselsättningspolitiken syftar inte bara till att minska den öppna arbetslösheten utan skall också bekämpa dold arbetslöshet och undersysselsättning inom grupper som tidigare funnit det meningslöst att söka arbete.
- ☐ Antalet sysselsatta har ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden (ca 300 000). Ökningen faller helt och hållet på kvinnorna.
- ☐ Sett i ett internationellt perspektiv har Sverige mycket hög sysselsättningsgrad och förhållandevis låg arbetslöshet. Det är från denna utgångspunkt vi nu skall gå vidare mot målet att skapa arbete åt alla.

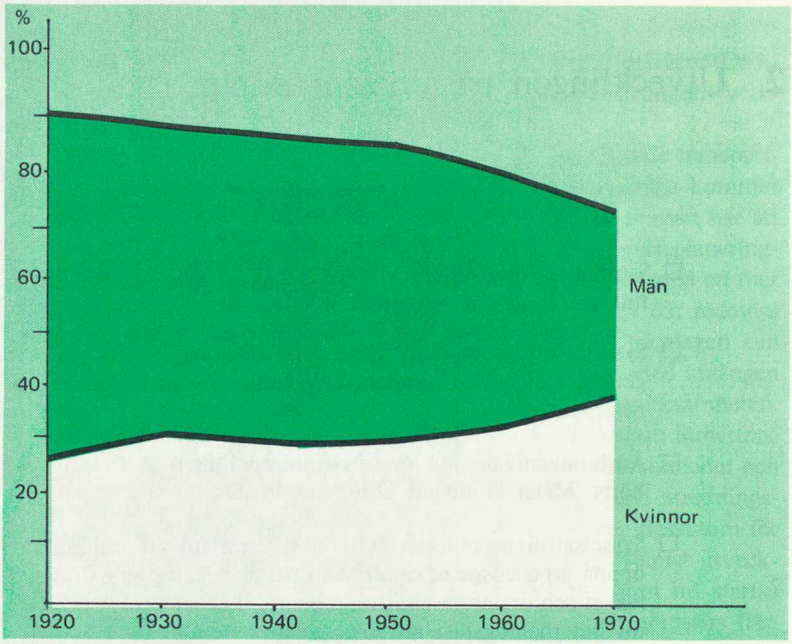
2.1 Från fattigvård till sysselsättningspolitik

2.1.1 *Det historiska perspektivet*

Det är svårt att ge en rättvisande bild av utvecklingen på arbetsmarknaden i ett längre tidsperspektiv. Den statistik som finns för längre tidsperioder ger begränsad information om utvecklingen. Därtill kommer att uppgifterna i vissa fall kan vara direkt missvisande eftersom innehållet i begreppen har förändrats efterhand. Trots dessa invändningar finns det ändå skäl att översiktligt beröra några av de stora linjerna i utvecklingen under 1900-talet för att därigenom få perspektiv på de senaste årtiondena.

Utvecklingen av sysselsättningen under de senaste femtio åren har sammanfattats i figur 2.1. Figuren visar hur stor del av männen och kvinnorna över 15 år som förvärvsarbetat 1920–1970 (förvärvsgraden).

Männens förvärvsgrad steg fram till 1920-talet för att därefter successivt minska. Minskningen var särskilt påtaglig efter 1950. Denna kraftiga minsk-

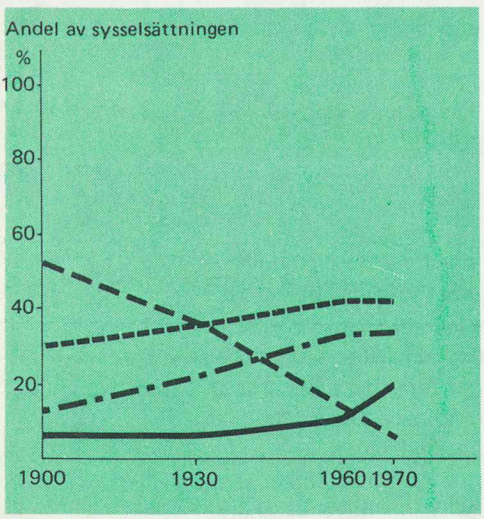


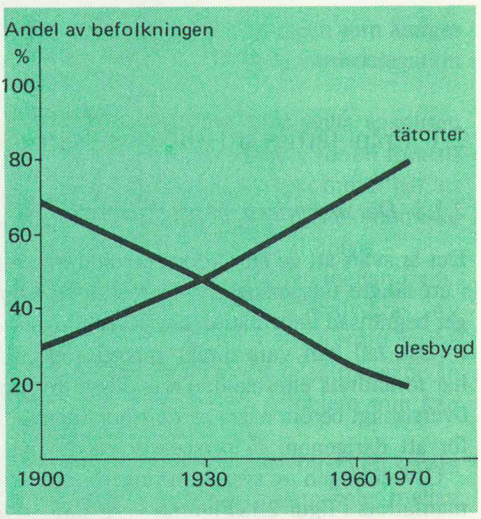
Figur 2.1 Andelen förvärvsarbetande män och kvinnor med minst 20 timmars förvärvsarbete i procent av folkmängden över 15 år, 1920–1970. Kvinnliga medhjälpare i jordbruket ingår inte.

Källa: IPF 1974:9

Figur 2.2 Sysselsättningens fördelning på olika näringsgrenar 1900–1970

Figur 2.3 Befolkningens fördelning på glesbygd och tätorter 1900–1970





Jord- och skogsbruk
Industri- och byggnadsverksamhet
Kommersiell service
Samhällelig service

ning förklaras i första hand av utbyggnaden av utbildningssystemet och förbättrade pensionsförhållanden, som har inneburit att förvärvsgraden hos de yngsta och äldsta åldersgrupperna har minskat mycket kraftigt. Dessa förändringar har naturligtvis påverkat förvärvsgraden också bland kvinnorna. Trots detta har den kvinnliga förvärvsgraden stigit mycket kraftigt under två perioder, först under 1920-talet och sedan efter 1950, särskilt under 1960-talet. Det bör understrykas att kvinnornas förvärvsgrad påverkas starkt av att statistiken inte medräknar personer som arbetar mindre än tjugo timmar per vecka eller kvinnliga medhjälpare i jordbruket. Kvinnorna har naturligtvis i mycket hög grad deltagit i produktionen även om deras arbetsinsatser inte har bestått av förvärvsarbete. En mycket stor del av produktionen skedde tidigare i hemmen. Överföringen av arbetsuppgifter från hemmen till industri och servicesektorn, jordbrukets minskade andel av sysselsättningen och de mindre barnkullarna har varit förutsättningar för kvinnornas ökade förvärvsgrad. Utvecklingen har inneburit att andelen förvärvsarbetande kvinnor i procent av samtliga förvärvsarbetande har ökat kraftigt, från 24 % år 1920 till 34 % år 1970.

Övergången från jordbruket till industri och service har inneburit en omfördelning av sysselsättning och befolkning från land till stad. Förändringen åskådliggörs översiktligt i figurerna 2.2 och 2.3.

2.1.2 *Industrialismens genombrott*

Alla i familjen – även relativt små barn och gamla – deltog i produktionen i bondehushållet, åtminstone i någon utsträckning. I den meningen var sysselsättningen i det närmaste hundraprocentig. Samtidigt fanns det omfattande undersysselsättning, t ex under vissa perioder av året. Arbetskraftsresurserna kunde i många fall inte heller tas tillvara i den existerande arbetsorganisationen och de tillgängliga arbetsmetoderna. Under 1800-talet ökade befolkningen kraftigt. Sysselsättningsproblemen på landsbygden blev mycket svåra. De ledde bl a till den mycket omfattande utvandringen.

Med industrialiseringen och inflyttningen till städerna inleddes ett nytt skede. Arbetslösa eller undersysselsatta grupper sökte sig till den framväxande industrin i städer och tätorter för att där skaffa sig sitt livsuppehälle. I städerna skapades ett växande industriproletariat – "en industriell reservarmé".

Också det framväxande kapitalistiska industrisamhället härjades av kriser, som skapade omfattande och långvarig arbetslöshet. Den stora permanenta arbetslösheten före första världskriget bekämpades i vårt land i ringa eller ingen omfattning av samhället. Det stöd som kunde lämnas till arbetslösa var en del av kommunernas ansvar för fattigvården. Ett minimalt stöd kunde lämnas till uppehälle för de arbetslösas familjer – däremot i princip inte till den arbetslöse som var arbetsför. Först under första världskriget tog staten till en del ansvar för att bekämpa arbetslösheten och i viss mån understödja de arbetslösa.

Under de första åren efter fredsslutet var den ekonomiska aktiviteten hög. Efterkrigskrisen kom dock i början av 1920-talet. Från början av tjugotalet och till senare delen av trettiotalet befann sig Sverige i en arbetslöshetskris. Som exempel kan nämnas att arbetslösheten bland fackför-

eningsmedlemmarna vintern 1921/22 var mer än 30 %. I början av trettiotalet var den nästan lika stor. Under den mellanliggande perioden var arbetslösheten endast något mindre. De här redovisade andelarna arbetslösa ger inte en fullständig bild av arbetslöshetens omfattning och att jämföra den med arbetslöshetssiffror från 1970-talet är givetvis helt felaktigt. Kvinnor uppträdde vid denna tid inte i någon större utsträckning som arbetssökande. Detsamma gällde för många andra grupper som i dag kräver rätt till arbete – t ex olika grupper handikappade.

Massarbetslösheten under 1920-talet tvingade fram vissa åtgärder till stöd för de arbetslösa. Bl a igångsattes s k reservarbeten (AK-arbeten, nödhjälpsarbeten). Nödhjälpsarbetena hade i huvudsak sociala motiv. Syftet var däremot inte att öka befolkningens köpkraft och stimulera ekonomin genom den ökade efterfrågan. Lönerna skulle väsentligt understiga marknadslönerna för att så snart som möjligt få till stånd en övergång till normalt arbete. Arbetena skulle kräva förhållandevis mycket arbetskraft och få maskiner. Det skulle också vara frågan om arbeten som inte annars skulle komma till stånd.

2.1.3 *1930- och 1940-talen*

Redan under första världskriget motionerades i riksdagen om att samhället skulle anordna arbeten till i princip marknadsmässiga löner. Sådana motioner återkom dock inte under hela tjugotalet. Först i samband med den stora trettiotalsdepressionen kom idéerna åter. Då hade de också fått en mera principiell ekonomisk motivering. Den praktiskt politiska utformningen fick den nya arbetslöshetspolitiken i krisuppgörelsen mellan dåvarande bondeförbundet och socialdemokraterna. Depression hade också lett till omfattande "bondenöd" och krispolitiken hade som ett väsentligt mål att bekämpa den. Krisuppgörelsen blev av mycket stor betydelse för den politiska och ekonomiska utvecklingen. Den stabilitet som skapades gjorde att de ytterlighetsrörelser, som under 1930-talet växte sig starka i Europa hade svårt att hävda sig i vårt land.

Syftet med den nya krispolitiken var att bl a genom allmänna arbeten påverka efterfrågan i samhället – få "hjulen att börja rulla". Statsbudgeten skulle underbalanseras. På så sätt skulle man bidra till att häva krisen och skapa sysselsättning. Detta skulle åstadkommas bl a genom att de allmänna arbetena betalades bättre. Den nya typen av arbeten kallades *beredskapsarbeten*. Också på andra områden innebar trettiotalet en upprustning av arbetsmarknadspolitiken. 1934 antogs ett förslag om arbetslöshetsförsäkring och samtidigt byggdes arbetsförmedlingen ut.

En expansiv politik tillämpades i olika termer också i andra länder. Ett internationellt uppsving i kombination med den svenska krispolitiken ledde till en förbättring av arbetsmarknadsläget. Året före andra världskriget var dock arbetslösheten i fackföreningarna fortfarande nära 10 %. Det var först i och med den ekonomi som skapades av kriget som arbetslöshetssamhället fick ge vika. I krigsekonomin blev problemen delvis andra nu gällde det att ta till vara arbetskraftsresurserna genom att mobilisera undersysselsatta eller dolt arbetslösa personer, t ex kvinnor. Ekonomin under andra världskriget skapade också hos många den avgörande insikten om att arbets-

lösheten inte var något oundvikligt, ödesbestämt. Man såg att den kunde bekämpas med hjälp av samhällsinsatser.

Utbyggnaden av de arbetsmarknadspolitiska organen inleddes under trettiotalet och påskyndades under andra världskriget. 1948 inrättades nuvarande Arbetsmarknadsstyrelsen samtidigt som arbetsförmedlingen definitivt förstatligades.

2.1.4 *Efterkrigstiden*

Den väntade arbetslöshetskrisen efter andra världskriget uteblev. Man började tala om den fulla sysselsättningens samhälle och t o m ibland diskutera problemen i vad man kallade det "överfulla sysselsättningens samhälle".

Uppmärksamheten koncentrerades på problemen med inflationen. Det var också bl a från denna utgångspunkt som den nya arbetsmarknadspolitiken utformades. Fackföreningsrörelsen hade med tanke på inflationstrycket periodvis accepterat avtalsförlängningar eller avsevärd återhållsamhet under och efter kriget. Problemställningen formulerades i slutet av fyrtiotalet och början av femtiotalet och sammanfattades i LO-rapporten "Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen" 1951. En av de viktiga frågorna som diskuteras i rapporten är hur man skall kunna upprätthålla full sysselsättning utan att åstadkomma omfattande överhettning i ekonomin med inflation etc.

Den nya arbetsmarknadspolitiken utgick ifrån att en mera generell ekonomisk politik var ett alltför trubbigt instrument för att kunna åstadkomma både full sysselsättning och stabilt penningvärde. Mera selektiva och anpassningsfrämjande medel (arbetsmarknadspolitik) skulle kunna göra det lättare att närma sig bägge målen. Man skulle kunna föra en hård finanspolitik men komplettera den med aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Dessa insatser skuile bestå både av arbetsanskaffning och hjälp till omskolning och omflyttning från yrken och områden med dåliga till sådana med goda sysselsättningsmöjligheter. Denna politik skulle både minska riskerna för arbetslöshet och mildra verkningarna av arbetslösheten för den enskilde. Detta krävde naturligtvis att man kraftigt byggde ut de arbetsmarknadspolitiska resurserna.

De grundläggande teorierna fick liten effekt på den praktiska politiken under femtiotalet. Först i slutet av femtiotalet, under lågkonjunkturen 1957–1958, beslöt man att satsa kraftigt på arbetsmarknadspolitiken.

De redovisade arbetslöshetssiffrorna under 1950-talet var uppgifter om andelen arbetslösa fackföreningsmedlemmar och i slutet av femtiotalet andelen arbetslösa medlemmar i arbetslöshetskassorna. Först i början av 1960-talet kom arbetskraftsundersökningarna (AKU), som gav en mera fullständig bild av arbetslösheten. Samtidigt började kvinnorna att i ökad utsträckning söka sig ut på arbetsmarknaden. I slutet av 1960-talet kom resultaten från låginkomstutredningen, som påvisade att arbetslösheten berörde ett betydligt större antal personer än vad man tidigare hade föreställt sig.

1960 års arbetsmarknadsutredning kom att bli den första mera samlade sammanställningen av arbetsmarknadspolitikens mål och medel. Under utredningens gång blev arbetsmarknadspolitiken mera allmänt accepterad. Utredningen ledde till enighet om att man borde fortsätta att bygga ut ar-

betsmarknadspolitiken enligt hittillsvarande riktlinjer och att den borde ges ytterligare ökade resurser. Utredningen betonade bl a starkt att rörlighet behövde stimuleras bl a genom stöd till utbildning och flyttning. Från mitten av 1960-talet kom också arbetsmarknadspolitikens förebyggande roll alltmer att framhävas. Man menade att arbetsmarknadspolitiken inte skulle sättas in först sedan arbetslöshet uppstått, utan den skulle i så stor utsträckning som möjligt medverka till att förebygga arbetslöshet. Under senare delen av sextiotalet och under sjuttiotalet har de arbetsmarknadspolitiska instrumenten byggts ut och förfinats. Uppmärksamheten har t ex i stigande utsträckning riktats mot grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden – t ex handikappade.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet kom frågor som rör förhållandena på arbetsplatserna – arbetsmiljö, demokratisering etc – att bli centrala för reformverksamheten. Dessa kvalitativa krav på arbetsplatserna har uppenbar betydelse för att skapa förutsättningar för att bereda fler arbete. Dessa frågor diskuteras i kapitel 7.

De högre sysselsättningspolitiska ambitionerna har kommit till uttryck i att staten har tagit på sig ett allt större ansvar när det gäller att skapa nya arbetsplatser och fördela dem över landet (näringspolitik, regionalpolitik). Detta diskuteras mera utförligt i 2.1.5 och i 2.1.6.

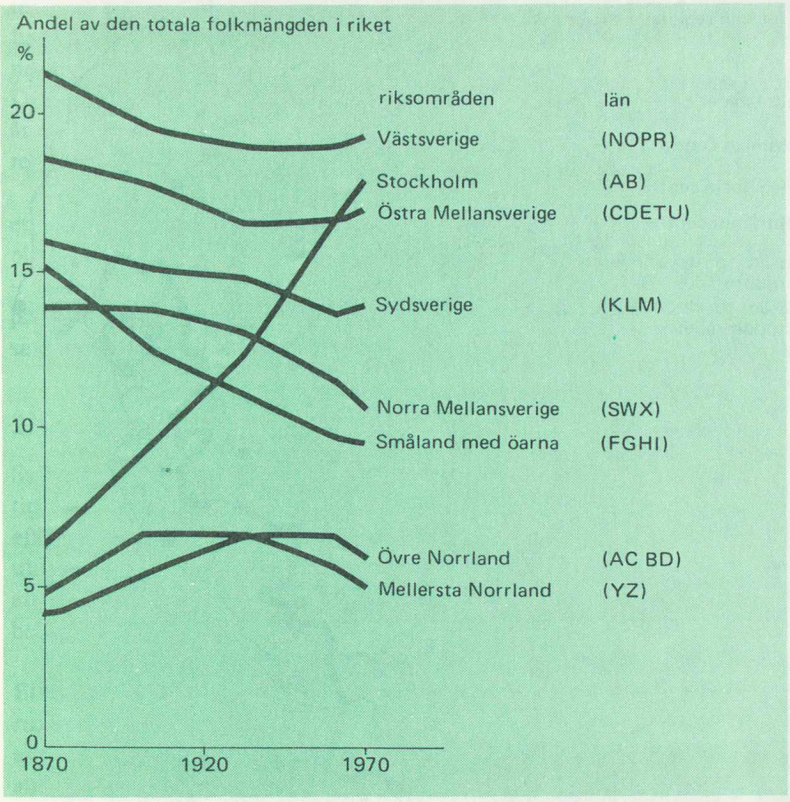
2.1.5 *Sysselsättningsutvecklingen i regionalt perspektiv – regionalpolitiken*

Förändringarna på arbetsmarknaden har medfört en betydande omfördelning av sysselsättning och befolkning mellan landets olika delar. Figur 2.4 visar förskjutningarna mellan olika grupper av län, s k riksområden.

Också *inom* länen och kommunerna har omfördelningen varit betydande. De större orterna har här gjort vinster på de mindre tätorternas och glesbygdsområdenas bekostnad.

Ökningen av sysselsättningen under det senaste århundradet har således fördelats långt ifrån lika mellan landets olika delar. De arbetstillfällen som försvunnit i jord- och skogsbruket har i många orter inte ersatts med nya inom industri och service. Möjligheterna att ge arbete åt nytillträdande grupper på arbetsmarknaden har i dessa orter naturligtvis också varit begränsade. Samtidigt har andra orter ökat sin sysselsättning långt utöver vad som behövts för att ge den egna befolkningen arbete. Den bristande geografiska överensstämmelsen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft har resulterat i balansproblem av olika slag. Problemen har varit mest uttalade i de sysselsättningssvaga och tillbakagående regionerna – nettoutflyttning, arbetslöshet, undersysselsättning m m – men också inneburit påfrestningar för de områden där sysselsättningen och också folkmängden ökat – bostadsbrist och andra köproblem.

De areella näringarnas (jord- och skogsbruk samt fiske) geografiska fördelning bestämde före industrins genombrott helt bosättningsmönstret i landet. Industrins intåg bröt sedan sönder detta mönster och skapade ett nytt. Servicenäringarnas omfattning och lokalisering är till betydande del kopplad till det lokala befolkningsunderlagets storlek i varje enskild ort. Uppbyggandet av kvalificerad service av olika slag med krav på större befolknings-



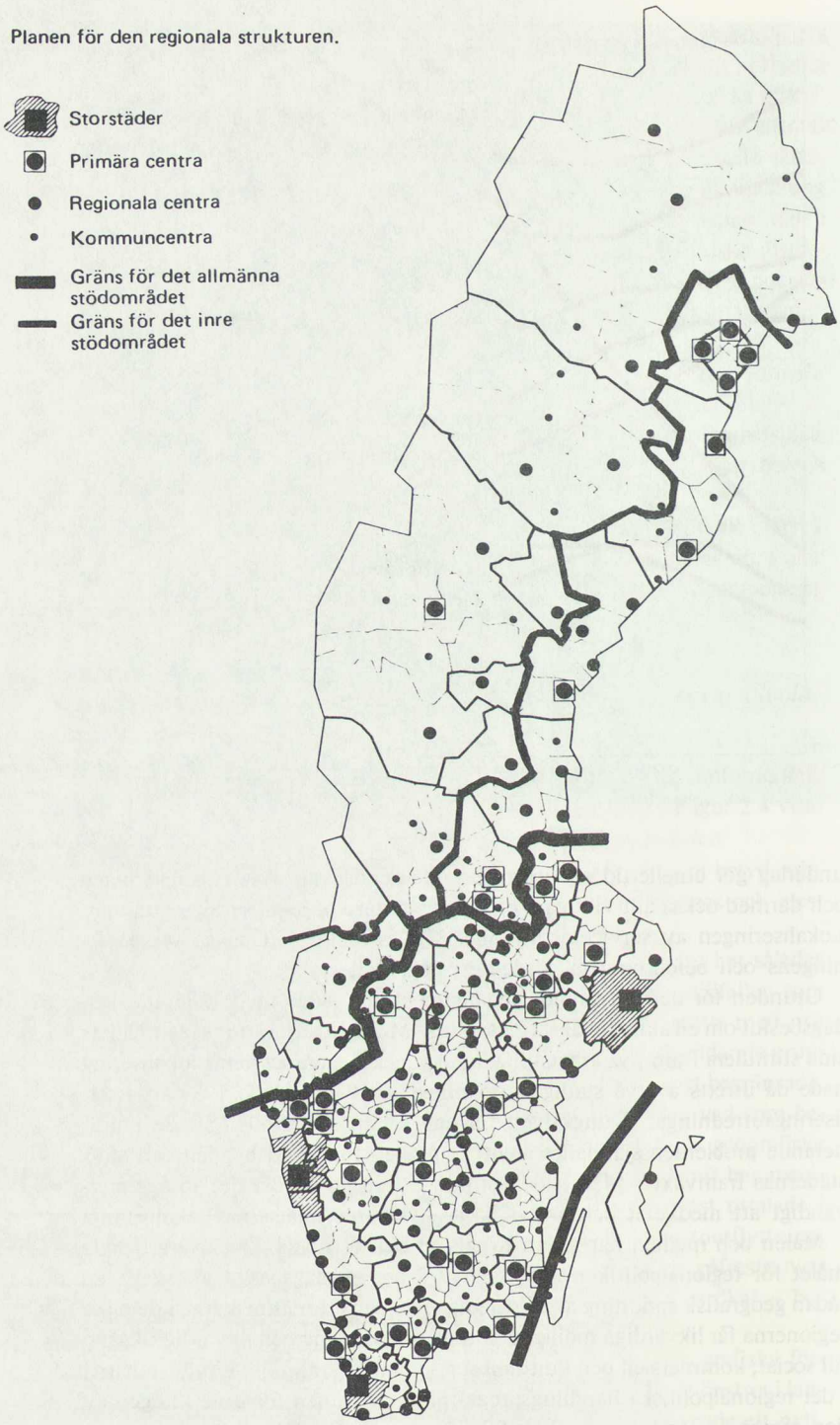
Figur 2.4 Befolkningens fördelning på riksområden perioden 1870–1970.

underlag gör emellertid servicen mer oberoende vad avser lokaliseringen och därmed också allt viktigare och intressantare ur lokaliseringssynpunkt. Lokaliseringen av serviceinstitutioner styr på detta sätt också sysselsättningens och befolkningens fördelning regionalt.

Grunden för den nuvarande regionalpolitiken lades med 1964 års riksdagsbeslut om en aktiv lokaliseringspolitik. Möjligheterna att från samhällets sida stimulera fram nya arbetstillfällen och också påverka deras lokalisering hade då utretts av två statliga utredningar – 1947 års och 1959 års lokaliseringsutredningar. I direktiven till den senare framhölls "att de dominerande problemen självfallet är utflyttningen från landsbygden och storstädernas framväxt". Man hade kommit till en punkt där det ansågs nödvändigt att medvetet och aktivt börja styra arbetsplatsernas lokalisering.

Målen och medlen har sedan byggts ut och förfinats. Det övergripande målet för regionalpolitiken är enligt 1972 års riksdagsbeslut att skapa en sådan geografisk spridning av tillgängliga resurser att människorna i de olika regionerna får likvärdiga möjligheter till sysselsättning och likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö. Grundstenarna i det regionalpolitiska handlingsprogrammet är planen för utvecklingen av den regionala strukturen och befolkningsramar för länens planering.

Regionalpolitiken arbetar idag med en rad olika medel, som syftar till att styra utvecklingen i önskad riktning (styrmedel). Det första var det statliga lokaliseringsstödet som infördes år 1965. Det omfattade lån och bidrag till



Figur 2.5 Planen för den regionala strukturen

investeringar i byggnader och maskiner inom industrin. Medelsarsenalen har sedan undan för undan kompletterats med både ytterligare rent regionalpolitiska medel och andra styrmedel med regionalpolitisk inriktning. Den bristande jämvikten mellan olika regioner har minskat under de senaste åren. Mycket talar för att detta till en betydande del är ett resultat av den regionalpolitik som förts.

I riksdagsbeslutet 1964 angavs en aktiv statlig samhällsplanering som ett viktigt instrument för att förverkliga de regionalpolitiska målen. En första planeringsomgång genomfördes under åren 1967–1972, en andra omgång – länsplanering 1974 – pågår. Planeringen bildar underlag för de regionalpolitiska överväganden som görs på skilda beslutsnivåer och inom skilda sektorer.

2.1.6 *Näringspolitiken*

Synen på näringspolitikens uppgifter har växlat påtagligt under efterkrigstiden. Början av perioden präglades av föreställningen om en förestående efterkrigsdepression. Som ett resultat av debatten tillsattes en rad branschutredningar, som skulle se över strukturfrågorna och föreslå åtgärder för att stärka företagens konkurrenskraft. Man ingrep också mot konkurrensbegränsningar inom näringslivet och inrättade en statlig affärsbank.

Den ekonomiska utvecklingen blev emellertid en annan än man befarat. Efterkrigsdepressionen uteblev, och inflationsproblemen kom i stället i centrum för den ekonomiska debatten. Under loppet av 1950-talet och början av 1960-talet kom intresset för en långsiktig sysselsättningsplanering att alltmer skjutas i bakgrunden. De arbetsmarknadspolitiska medlen intog en alltmer dominerande plats i sysselsättningspolitiken. De skulle mildra effekterna av konjunktursvängningarna och underlätta den geografiska och yrkesmässiga rörlighet, som var både en förutsättning för och en följd av en snabb strukturomvandling.

Under andra hälften av 1960-talet började man alltmer peka på den snabba strukturomvandlingens nackdelar. Kraven på trygghet i arbetet blev starkare.

Med denna förändrade inställning till sysselsättningsfrågorna blev det naturligt att lägga ökad tonvikt vid planeringsinslagen i sysselsättningspolitiken. Regionalpolitik och näringspolitik fick större betydelse än tidigare.

Under senare år har en rad näringspolitiska instrument skapats. Inrättandet av Industridepartementet och senare Statens Industriverk har gjort det möjligt att bättre samordna utredningsverksamhet och konkreta åtgärder inom industripolitiken. Tillkomsten av bl a Investeringsbanken och AP-fonderna har gett samhället möjlighet till betydligt ökade insatser på finansieringsområdet. Ur arbetet i de branschutredningar som tillsatts under senare år har konkreta stödprogram för vissa branscher växt fram. Samarbetet mellan de statliga företagen har effektiviserats genom att de flesta av dem förts samman i ett särskilt förvaltningsbolag.

Den näringspolitiska verksamheten omfattar många områden. Under de allra senaste åren har de frågor som rör arbetsmiljön och energianvändningen trätt i förgrunden. Här har olika konkreta åtgärder vidtagits.

2.1.7 *Sysselsättningsutvecklingen i Sverige i ett internationellt perspektiv*

Sverige var i början av seklet ett av Europas fattigaste länder. Industrialiseringen kom förhållandevis sent. Kriserna på 1920-talet drabbade vårt land med minst lika stor kraft som flertalet övriga industriländer. Först under senare delen av 1930-talet började Sverige få en förhållandevis gynnsam arbetsmarknadssituation. Under andra världskriget mobiliserades hela arbetskraften – framför allt i de krigförande länderna men också i Sverige. Det förhållandet att Sverige inte deltog i kriget påverkade naturligtvis förutsättningarna för att upprätthålla sysselsättning i första hand den närmaste tiden efter krigsslutet. Under senare delen av 1960-talet och början av 1970-talet har emellertid sysselsättningsutvecklingen i jämförelse med flertalet västerländska industrinationer varit mycket positiv. Jämfört med flertalet andra länder har Sverige mycket hög sysselsättningsgrad och låg arbetslöshet.

När det gäller sysselsättningsgraden har Sverige från ett förhållandevis dåligt utgångsläge under loppet av ett knappt halvsekel intagit en absolut tätposition bland länder med liknande ekonomiska system. Hur stor roll olika faktorer har spelat för denna utveckling är delvis omstritt. Det finns emellertid numera stor enighet om att arbetsmarknadspolitiken i hög grad bidragit till denna utveckling. Den svenska arbetsmarknadspolitiken har också vunnit internationellt erkännande. Om detta vittnar det intresse olika länder har ägnat åt att studera den svenska arbetsmarknadspolitiken liksom utbyggnaden av arbetsmarknadspolitiken i andra länder, åtminstone delvis efter svensk förebild.

2.2 Full sysselsättning – arbete åt alla

Innan vi mera ingående behandlar utvecklingen av sysselsättningen under 1960- och 1970-talen kan det vara lämpligt att stanna vid vissa grundläggande begrepp i diskussionen kring sysselsättningsutvecklingen. Begreppet "full sysselsättning" skall diskuteras, liksom skillnaden mellan den *absoluta* sysselsättningsökningen och ökningen av *andelen* sysselsatta samt befolkningsförändringarnas roll i detta sammanhang.

2.2.1 *Från full sysselsättning till arbete åt alla*

Under tjugo- och trettiotalens massarbetslöshet var av naturliga skäl innebörden av det fjärran liggande målet "full sysselsättning" inte lika långt gående, som det senare har kommit att bli. Målet "full sysselsättning" gällde i första hand den manliga delen av befolkningen. För många var det helt otänkbart att också t ex gifta kvinnor med barn skulle förvärvsarbeta. Man var på sina håll också beredd att acceptera ett – enligt vårt synsätt – betydande mått av arbetslöshet som ofrånkomligt eller kanske naturligt i ett samhälle med "full sysselsättning". Inte förrän under 1970-talet har det blivit självklart att målet "full sysselsättning" också fullt ut skulle omfatta kvinnorna.

1960 års arbetsmarknadsutredning diskuterade begreppet "full sysselsättning" och framhöll att innebörden i det allmänna språkbruket var oklar

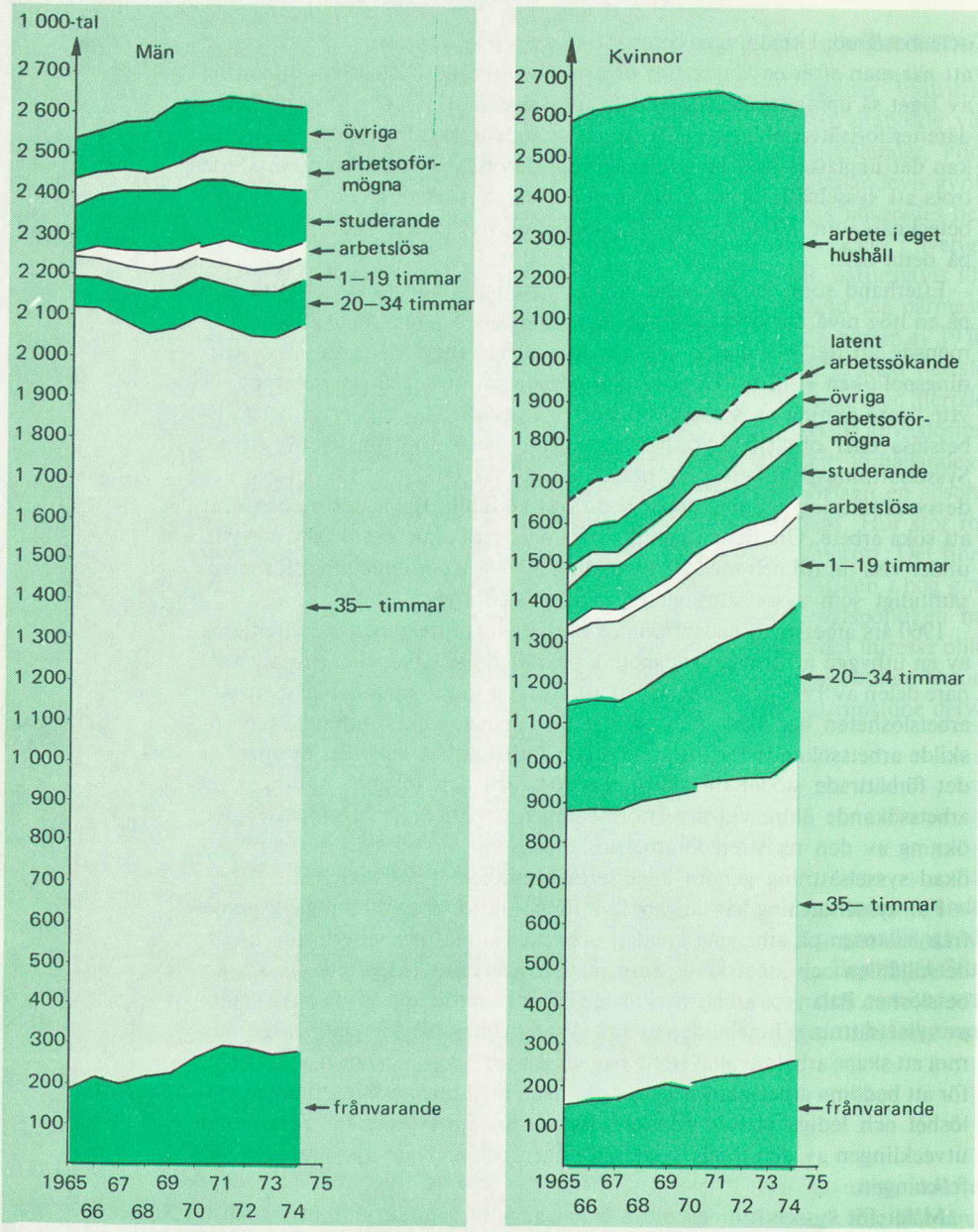
och obestämd. Utredningen betonade att begreppet var relativt och påpekade att när man efter en längre tids omfattande arbetslöshet når en förbättring av läget så uppfattas detta ofta som full sysselsättning. Om arbetslösheten därefter fortsätter att sjunka för att sedan återvända till tidigare mellanläge, kan det uppfattas som en avvikelse från den fulla sysselsättningen. Detta trots att sysselsättningen är på samma nivå som något år tidigare och då betecknats som tillfredsställande. Under efterkrigstiden försköts innebörden på detta sätt.

Efterhand som det har visat sig vara möjligt att hålla sysselsättningen på en hög nivå har också ambitionerna höjts. Arbetsmarknadsutredningen menade att det bl a därför inte var möjligt att ange målet för sysselsättningspolitiken i siffror. Utredningen pekade på att det fanns utrymme för ytterligare ökning av sysselsättningen bl a genom att grupper som var arbetslösa eller ofullständigt sysselsatta gavs ökade möjligheter till arbete. Sysselsättningspolitiken syftar bl a till att ta fram dold arbetslöshet och undersysselsättning inom grupper som annars skulle finna det meningslöst att söka arbete. Om denna politik är framgångsrik, kan det betyda att man under viss tid till och med får en ökning av den redovisade arbetslösheten, samtidigt som sysselsättningen i verkligheten stiger.

1960 års arbetsmarknadsutredning har fått sina uttalanden om effekterna av en utbyggd arbetsmarknadspolitik bekräftade av utvecklingen under senare delen av 1960-talet. Det är lätt att visa hur framför allt den registrerade arbetslösheten har ökat. Arbetsförmedlingen har kunnat erbjuda den enskilde arbetssökande förbättrat stöd och förbättrad service. Ett exempel är det förbättrade stödet till äldre arbetslösa och den följande ökningen av arbetssökande äldre vid arbetsförmedlingarna. Ett annat exempel är den ökning av den registrerade arbetslösheten som har skett i orter som fått ökad sysselsättning genom lokaliseringspolitiken, t ex Skellefteå.

Full sysselsättning har tidigare framför allt diskuterats med utgångspunkt från balansen på arbetsmarknaden uttryckt i utbud och efterfrågan av arbetstillfällen och arbetskraft. Som mått har använts lediga platser och arbetslöshet. Balans på arbetsmarknaden kan emellertid uppstå vid olika grader av sysselsättning. Innebörden av full sysselsättning har förskjutits i riktning mot att skapa arbete åt alla. Detta har också medfört att det ensidiga intresset för att bedöma arbetsmarknadsutvecklingen med utgångspunkt från arbetslöshet och lediga platser minskat. Istället har intresset mera riktats mot utvecklingen av den totala sysselsättningen och andelen sysselsatta av befolkningen.

Målet för sysselsättningspolitiken har angetts vara att ge arbete åt alla. Därtill har också ofta lagts krav på att den enskilde skall kunna uppleva arbetet meningsfullt och att det skall fylla behov hos den enskilde eller samhället. Det är svårt att mera entydigt precisera innebörden i dessa kvalitetskrav och de får därför snarast ses som ett uttryck för en mera allmän strävan att betona de kvalitativa sidorna i arbetslivet. Detta kan också ses som ett tecken på att ambitionerna i sysselsättningspolitiken definitivt har höjts.



Figur 2.6 Sysselsättning och övrig verksamhet bland män och kvinnor i åldern 16–64 år 1965–1974. Årsgenomsnitt.

Källa: AKU

2.2.2 *Sysselsättning – arbetslöshet – arbetskraftsresurser*

Figur 2.6 visar sysselsättning och övrig verksamhet bland män och kvinnor i åldern 16–64 år. Uppgifterna avser genomsnitt för åren 1965–1974. Figuren visar antalet sysselsatta fördelade efter arbetad tid och frånvarande under mätveckan. Den visar vidare arbetslösheten samt personer utanför arbetskraften fördelade på studerande, arbetsoförmögna och intagna för anstaltsvård samt övriga (värnpliktiga, hemarbetande m fl). Det framgår av bilden

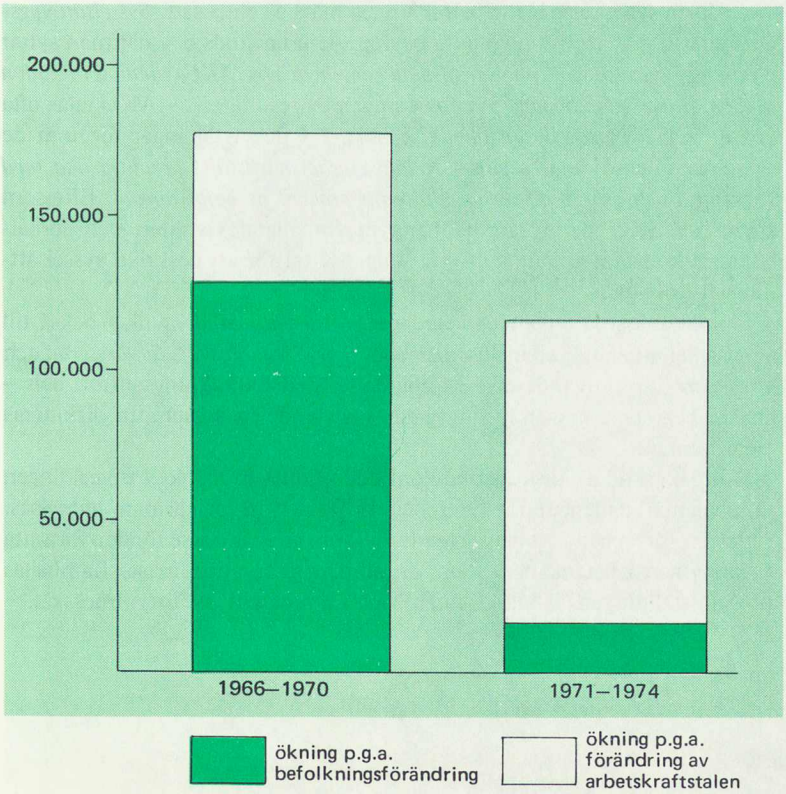
att den helt dominerande delen av männen är sysselsatta och arbetar minst 35 timmar per vecka.

Skillnaden i sysselsättningsförhållande mellan män och kvinnor är stor. En betydligt mindre del kvinnor är sysselsatta medan en stor andel arbetar i eget hushåll. Bland de sysselsatta finns en mycket stor grupp deltidsarbetande. Arbetslösheten är förhållandevis liten i förhållande till den stora grupp som står utanför arbetskraften.

De båda bilderna klargör att diskussionen om sysselsättningsutvecklingen inte bör koncentreras till att gälla enbart arbetslösheten. Diskussionen om att skapa arbete åt alla måste i stor utsträckning ta fasta på den stora grupp som av olika skäl står utanför arbetskaften och inte för närvarande söker arbete. Sysselsättningsutvecklingen för männen 1965–1970 visar hur den totala sysselsättningen kan hållas uppe genom att befolkningen ökar, även om sysselsättningsgraden minskar. Vi skall därför stanna något vid betydelsen av befolkningsförändringarna för utvecklingen av sysselsättningen.

2.2.3 *Befolkningsförändringarnas betydelse för sysselsättningsutvecklingen*

Befolkningsutvecklingen spelade stor roll för ökningen av den totala sysselsättningen under senare delen av sextiotalet. Detta illustreras i figur 2.7.



Figur 2.7 Ökning av antalet personer i arbetskraften 1965–1970, 1970–1974 fördelad på förändring av befolkning och relativa arbetskraftstal.

Denna visar förändringen av antalet personer i arbetskraften fördelat på befolkningsförändring och relativa arbetskraftstal (se 2.2.4 för definition). Under femårsperioden 1965–1970 ökade arbetskraften med 176 000 personer. Närmare tre fjärdedelar av denna ökning föll på befolkningsförändringen och huvuddelen av denna bestod i sin tur av nettoinvandring. Under fyraårsperioden 1970–1974 var förhållandet delvis förändrat. Arbetskraften ökade med 124 000. Av denna ökning svarade befolkningsförändringarna bara för drygt tio procent och nettoinvandringen var närmast försumbar. Förändringar i de relativa arbetskraftstalen svarade för 90 % av ökningen.

Ökningen av de relativa arbetskraftstalen faller för bägge perioderna helt på den kvinnliga arbetskraften, medan männens sysselsättningsgrad har minskat under perioden. De redovisade uppgifterna för utvecklingen under perioden 1965–1970 och 1970–1974 tyder på ett starkt samband mellan nettoinvandring och utveckling av andelen sysselsatta i befolkningen.

2.2.4 *Sysselsättningsgraden*

Vad som ovan sagts om befolkningsförändringarnas betydelse för den totala sysselsättningsutvecklingen gör det ur vissa synpunkter mindre intressant att diskutera utvecklingen av den totala sysselsättningen. Om man skall skapa arbete åt alla måste detta innebära att man ökar andelen sysselsatta i befolkningen – sysselsättningsgraden. Ökad befolkning t ex genom invandring för inte närmare målet.

Andelen sysselsatta bland befolkningen mäts på olika sätt. *Sysselsättningsgrad* eller *sysselsättningsfrekvens* är begrepp som används bl a när man syftar på *antalet sysselsatta i arbetskraftsundersökningarnas (AKU) mening i relation till den totala befolkningen.* I redovisningen av resultaten av AKU talas ofta om de *relativa arbetskraftstalen* (AK-talen). I dessa tal ingår förutom de sysselsatta också de arbetslösa. *Relativa arbetskraftstalet är alltså lika med sysselsatta och arbetslösa (arbetskraften) i procent av befolkningen.* Eftersom arbetslösheten i detta sammanhang är förhållandevis liten och förhållandevis konstant används ibland detta AK-tal för att beskriva sysselsättningsutvecklingen.

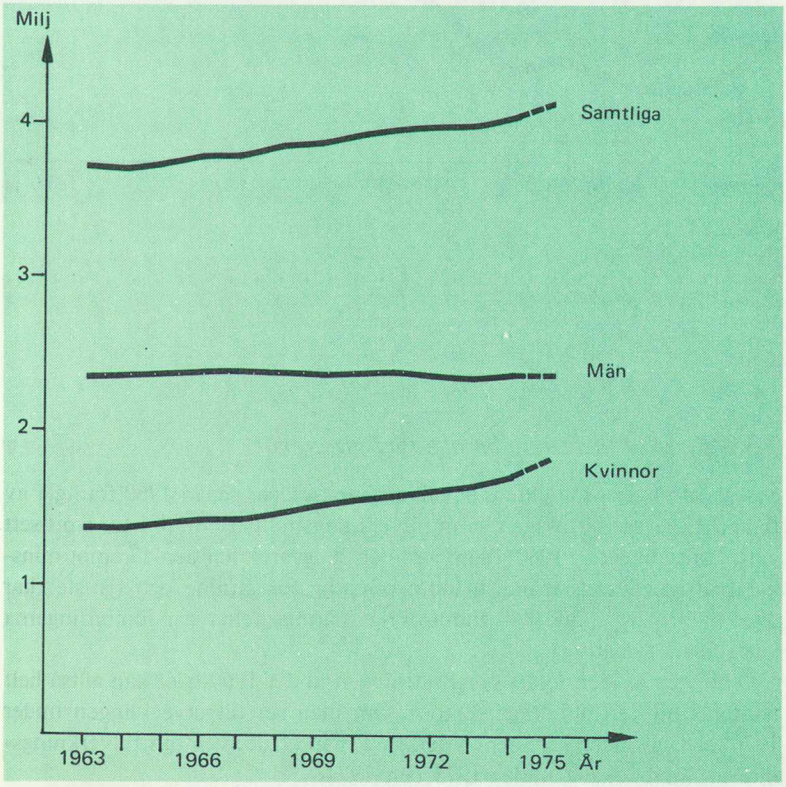
Folkräkningarna använder begreppet *förvärvsarbetande,* vilket också till en viss del innefattar arbetslösa personer. *Förvärvsintensitet, förvärvsgrad* och *förvärvsfrekvens* används dels i förbindelse med folkräkningssiffror, dels – liksom begreppet sysselsättningsgrad – när andelen sysselsatta diskuteras mera allmänt.

Mot bakgrund av diskussionen om definitioner m m, skall utvecklingen på arbetsmarknaden under 1960- och 1970-talen något närmare redovisas. Syftet är i första hand att belysa tendenser som är av intresse för den fortsatta diskussionen i betänkandet. Som en allmän reservation måste framhållas att framställningen är starkt förenklad, framför allt av utrymmesskäl.

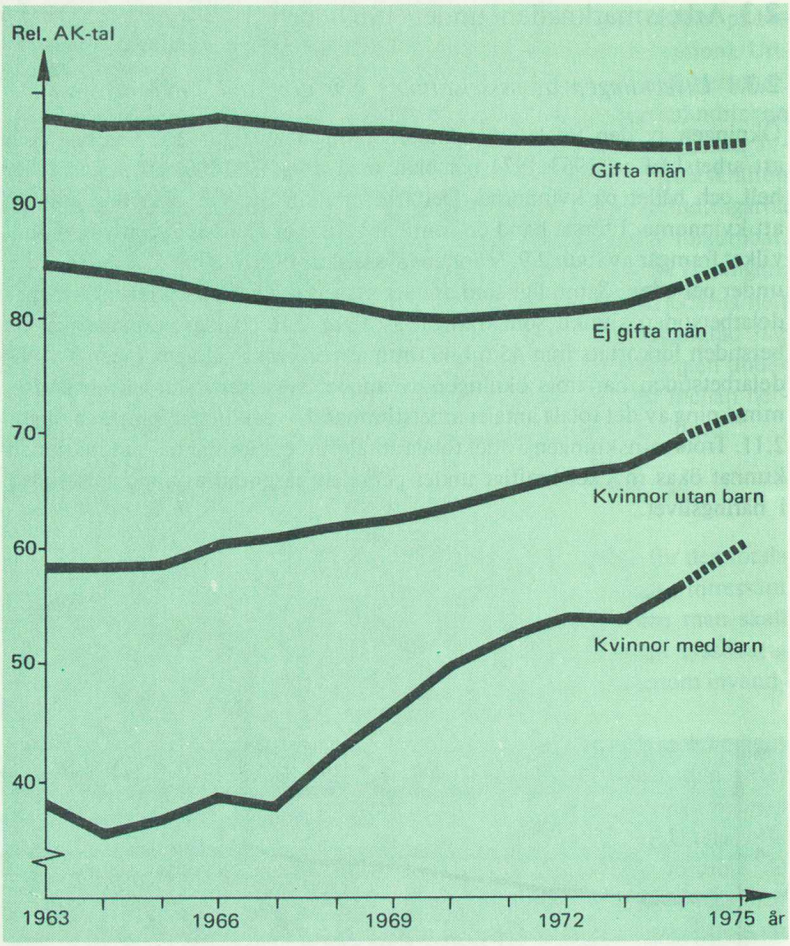
2.3 Arbetsmarknaden under 1960- och 1970-talen

2.3.1 *Utvecklingen av sysselsättning och arbetstid 1960–1975*

Ökningen av den totala arbetskraften framgår av figur 2.8. Figuren visar att arbetskraften 1963–1974 har ökat med drygt 300 000. Ökningen faller helt och hållet på kvinnorna. Detta beror i sin tur i mycket hög grad på att kvinnorna, i första hand de som har barn, har ökat sina relativa AK-tal, vilket framgår av figur 2.9. Männens sysselsättningsgrad har däremot sjunkit under perioden. Samtidigt som antalet sysselsatta har ökat kraftigt har medelarbetstiden sjunkit som framgår av figur 2.10. Under perioden har arbetstiden förkortats från 45 till 40 timmar per vecka. Utvecklingen av medelarbetstiden har trots ökningen av antalet sysselsatta lett till en kraftig minskning av det totala antalet arbetstimmar. Utvecklingen framgår av figur 2.11. Trots minskningen av det totala antalet arbetstimmar har produktionen kunnat ökas mycket kraftigt under perioden på grund av rationaliseringar i näringslivet.



Figur 2.8 Totala arbetskraften 1963–1975

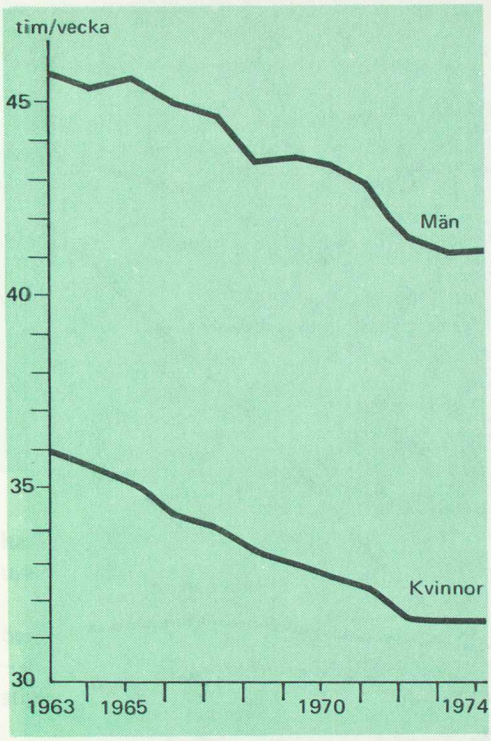


Figur 2.9 Relativa AK-tal för kvinnor med respektive utan barn under 7 år, gifta och ej gifta män, 20–64 år 1963–1975

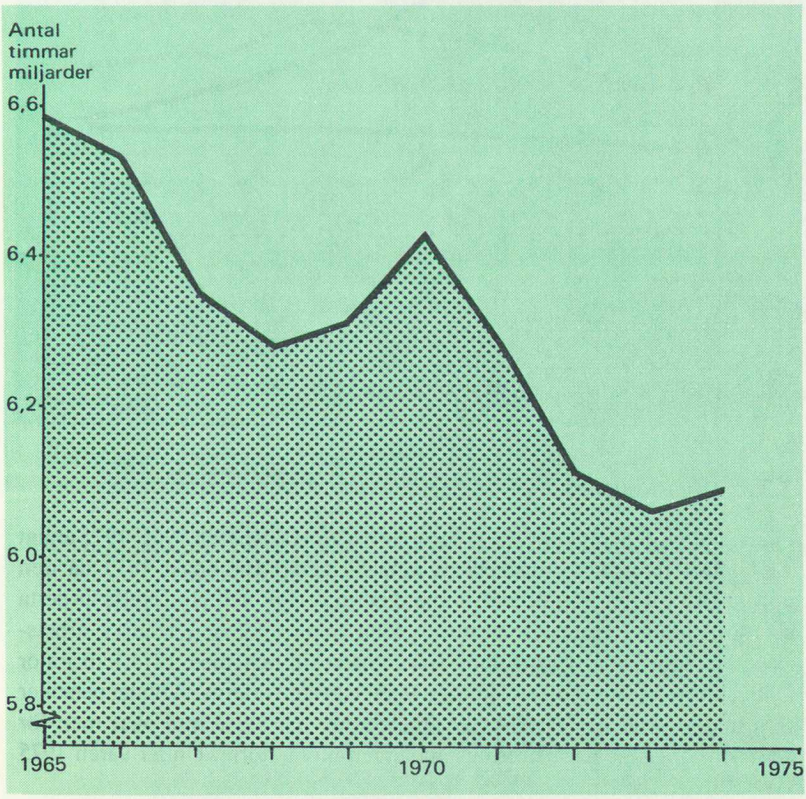
2.3.2 *Sysselsättningen inom olika näringsgrenar*

Sysselsättningens fördelning på olika näringsgrenar sedan 1960 framgår av figur 2.12. Sysselsättningen inom tillverkningsindustrin m m har i stort sett varit konstant sedan 1960. Inom jord-och skogsbruk har den däremot minskat kraftigt. Sysselsättningen inom offentlig förvaltning och tjänster har ökat med mer än 300 000. Inom övriga näringsgrenar har förändringarna varit relativt måttliga.

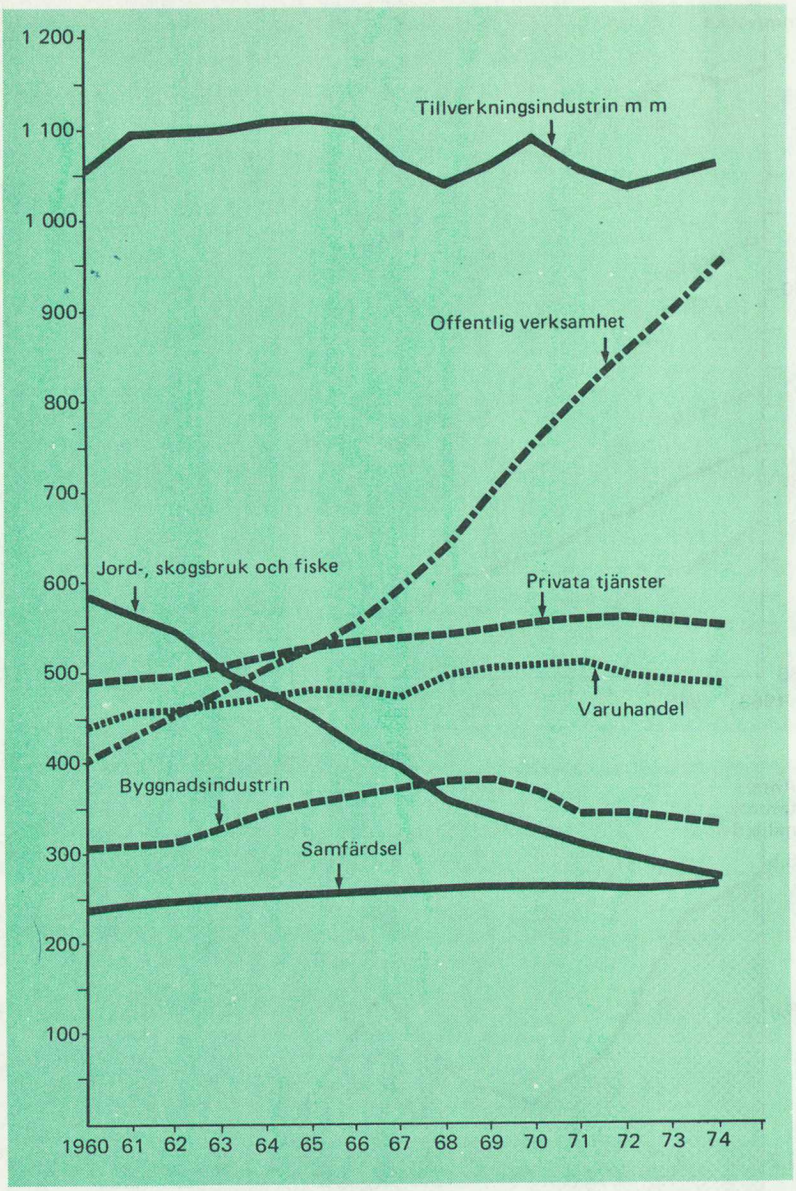
Ökningen av den totala sysselsättningen under 1960-talet kan alltså helt hänföras till den offentliga sektorn. Om man ser till utvecklingen under 1970-talet blir denna tendens ytterligare markerad, även om tillverkningsindustri m m ökade under 1973 och 1974.



Figur 2.10 Medelarbetstidens utveckling per vecka 1963–1974 för män och kvinnor



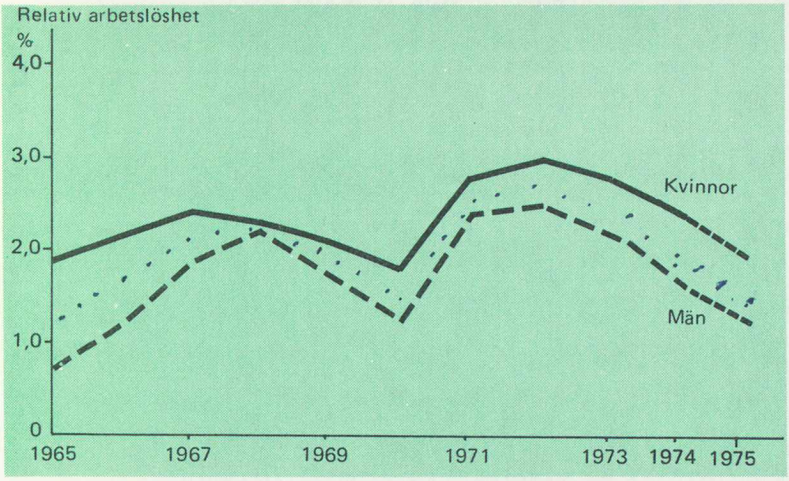
Figur 2.11 Totala antalet arbetstimmar per år 1965–1974



Figur 2.12 Sysselsättningen i större näringsgrensgrupper 1960–1974. 1 000-tal

2.3.3 *Arbetslösheten*

Figur 2.13 visar utvecklingen av den relativa arbetslösheten 1965–1975 enligt AKU. Det framgår av figuren att arbetslösheten var högst 1972 då den uppgick till tre procent för kvinnorna. I en internationell jämförelse är detta mycket måttliga arbetslöshetssiffror. Den ökning av den relativa arbetslösheten, som ändå tycks kunna spåras fram till och med 1974 kan i stor utsträckning hänföras till en ökning av arbetslöshetstiderna. Antalet personer som under ett år har drabbats av arbetslöshet har alltså inte ökat men för dem som drabbats har placeringsproblemen blivit större. Under våren 1975



Figur 2.13 Relativ arbetslöshet 1965–1975 enligt AKU

har arbetslösheten sjunkit ytterligare och ligger på samma låga nivå som under tidigare konjunkturtoppar 1965 och 1970.

Arbetslösheten har under senare år i allt större utsträckning kommit att beröra också tjänstemannagrupperna. Arbetslösheten har – från låg nivå – ökat mycket kraftigt för dessa grupper. Ungdomsarbetslösheten har också stigit påtagligt, framför allt under de första åren av 1970-talet.

3 Statistik och prognoser för arbetsmarknaden – nuvarande informationskällor

- ☐ Informationen om arbetsmarknaden består av information från enskilda medborgare, bl a folk- och bostadsräkningar och arbetskraftsundersökningar och information från företag och myndigheter.
- ☐ En planering som syftar till arbete åt alla kräver en samordning och komplettering av informationen.
- ☐ Folkräkningsmaterialet bör kompletteras med oftare återkommande sysselsättningsstatistik.
- ☐ Arbetskraftsundersökningarna kan byggas ut och kompletteras med frågor om orsakerna till att de intervjuade står utanför arbetskraften.
- ☐ Förbättrad statistik över de lediga platser som anmälts till arbetsförmedlingen kan bilda underlag för jämförelser mellan flödet av platser och flödet av arbetssökande enligt den nyligen utbyggda statistiken vid länsarbetsnämnderna.

3.1 Vårt behov av information om arbetsmarknaden

För att nå målet arbete åt alla är det nödvändigt att ha god kännedom både om arbetskraftens sammansättning och utveckling och om utbudet av arbetstillfällen. I betänkandet använder vi oss av en rad olika källor för att belysa utvecklingen på arbetsmarknaden. Redan i kapitel 2 begagnade vi material från folkräkningarna och arbetskraftsundersökningarna. I de följande kapitlen utnyttjas statistik som insamlats från näringslivet för att belysa produktion och sysselsättning sett från företagens sida. Vi använder oss vidare av olika källor för att belysa den offentliga sektorns utveckling.

Den statistiska informationen om arbetsmarknaden är mycket rikhaltig. Trots detta behöver den uppenbarligen kompletteras för att man skall kunna bygga upp en aktiv sysselsättningsplanering. Dessa frågor tas upp senare (främst i kapitel 14). I detta kapitel skall vi presentera de statistiska källor som används i betänkandet. Kapitlet beskriver också de prognoskällor som används.

I princip kan information om den aktuella sysselsättningen inhämtas på två vägar, *individbaserad* statistik och *företagsbaserad* statistik. Som regel

skiljer sig uppgifterna åt mellan dessa statistikgrenar. Bortfall inträffar för båda typerna, men inte på samma sätt. Begreppet sysselsättning definieras inte alltid på samma sätt.

3.2 Information som lämnas av enskilda medborgare – individbaserad statistik

Folk- och bostadsräkningarna (FoB)

Folk- och bostadsräkningarna utförs vart femte år. De omfattar alla medborgare och det är deras stora förtjänst att man får en bild av hur många som arbetar i olika delar av landet och vad de är sysselsatta med. Kommuner och län kan planera sin verksamhet med denna information som grund. Ingen annan statistik ger en så detaljerad beskrivning för så små enheter.

Det finns emellertid ett viktigt skäl som gör att man för sysselsättningsplaneringen inte kan nöja sig med folkräkningsmaterialet. För att sätta in åtgärder vid rätt tidpunkt krävs att statistiken kommer oftare än vart femte år. För att t ex följa konjunkturförloppen är det ofta nödvändigt att få information varje månad. Det kan också behövas mer fördjupad information om olika grupper av arbetstagare än vad folkräkningarna kan ge.

Arbetskraftsundersökningarna (AKU)

Arbetskraftsundersökningarnas stickprov har successivt utökats. Från och med 1976 utökas antalet tillfrågade per undersökningstillfälle från knappt 18 000 till 23 000. Det innebär att resultaten för landets riksområden blir säkrare. Statistiken kan redovisa uppdelningen på näringsgrenar, kön, ålder, sysselsättningsstatus osv.

Utökningen av stickprovet räcker inte för att ge pålitliga värden för de enskilda länen. För vissa län kan dock en del av informationen betraktas som säker. Det är dock ett långt steg till en fortlöpande arbetskraftsundersökning som är fullt utbyggd på länsnivå.

Det är ur flera synpunkter naturligt att använda AKU som underlag för den regionala sysselsättningsplaneringen. De visar hur sysselsättningen är och hur den förändras. Med deras hjälp kan med jämna mellanrum de nytillkommande grupperna på arbetsmarknaden intensivstuderas. AKU-frågorna kan kompletteras med frågor om orsakerna till att de intervjuade står utanför arbetskraften.

Samtidigt är det uppenbart att AKU inte kan vara annat än en del av sysselsättningsplaneringens underlag. Den kompletterar FoB, industristatistik m m. Flera invändningar kan riktas mot att basera planeringen helt på AKU.

En sådan invändning gäller materialets osäkerhet. All s k individbaserad statistik har brister när det gäller uppgifter om näringsgrenstillhörighet. Detta gäller således också FoB. Det är mycket svårt att få summor från individbaserad statistik och rikstal att stämma överens. Företagsstatistik och individbaserad statistik skiljer sig åt. Detta skapar problem när sysselsättningsplanering för regioner skall stämmas av mot planeringen för hela landet.

En annan invändning gäller svårigheterna att använda AKU för avstämning av lokal sysselsättningsplanering mot regional. Den regionala planeringen bör ha ett fortlöpande inflöde av information från lokala arbetsmarknader (kommuner). Lokala AKU i nuvarande form är visserligen tekniskt sett inte svåra att genomföra. Kostnaderna blir dock mycket höga, samtidigt som de har samma problem som gäller för all individbaserad statistik.

Även om AKU inte kan ersätta andra informationskällor, måste det betonas att undersökningarna är av fundamental betydelse för sysselsättningsplaneringen. De ger nämligen snabb information även för riksområden. Dessutom är de viktiga för den nationella sysselsättningsplaneringen.

En viktig egenskap hos AKU är att de numera medger analyser av flödena på arbetsmarknaden. De avser strömmarna av förvärvsarbetande mellan olika näringsgrenar och yrkesområden.

Länsarbetsnämndernas material

Från och med juli 1974 har arbetsförmedlingarnas arbetslöshetsräkningar lagts om. Den nya statistiken utgör en första etapp i införandet av ett nytt statistiskt underlag. Detta skall underlätta planeringen inom arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnderna.

Den nya arbetssökandestatistiken omfattar alla som söker arbete vid arbetsförmedlingen, såväl ombytessökande som arbetslösa sökande. Statistiken anger dels hur många som under en månad sökt arbete på förmedlingen dels hur många som under månaden nyanmälts där som arbetssökande. Dessutom anger den hur många kassamedlemmar som vid varje månadsskifte finns registrerade som arbetslösa vid arbetsförmedlingen. Den senare uppgiften är jämförbar med de tidigare räkningarna av antalet arbetslösa kassamedlemmar. Dessa registrerades vid arbetsförmedlingen i mitten av varje månad.

Den nya arbetssökandestatistiken ger ju information om strömmen av arbetssökande. Den tillgodoser därför arbetsmarknadsverkets behov av planerings- och driftsstatistik bättre än de tidigare mittmånadsräkningarna. Bl a erhålls sådan information som arbetsförmedlingen behöver för att kunna fördela sina resurser så att de ger största möjliga effekt.

Statistiken över arbetssökande läggs om etappvis. I den första etappen har den insamlade informationen om de arbetssökande i stort begränsats till att omfatta samma uppgifter som ingick i de tidigare mittmånadsräkningarna. De kompletteras dock med en uppgift om den arbetssökandes sysselsättningssituation. Den senare uppgiften behövs eftersom statistiken även omfattar olika grupper som inte är arbetslösa.

Under nästa etapp skall man främst söka öka informationen om den direkt arbetsförmedlande verksamheten.

Senare planerar man att även förbättra statistiken över de lediga platser som anmäls till arbetsförmedlingen. Man vill inhämta sådana uppgifter så att flödet av platser kan jämföras med flödet av sökande.

Kommunernas material

Den kommunala planeringen bygger i hög grad på information från folk- och bostadsräkningarna och från skattemyndigheterna. Kommunerna kommer emellertid också i kontakt med enskilda medborgare när dessa söker hjälp vid arbetslöshet eller av annat skäl får kontakt med socialarbetare. Den information som på detta sätt kommer fram inom kommunerna används i dag som ett underlag för planering. Vidare utgör statistiken över socialhjälpen ett underlag för socialpolitiken. Informationen utnyttjas emellertid inte i planeringen för länen och för hela riket.

3.3 Information som inhämtas från den offentliga sektorn och näringslivet

Primärstatistiken från den offentliga sektorn och från företagen är mycket omfattande och samlas in för olika ändamål. Genom företagsstatistik, jordbruksstatistik osv skapas en grund för bedömningar av den samhällsekonomiska utvecklingen på kort och lång sikt. De olika statistikkällorna ger också uppgifter om löneutveckling, förändringar i vinstnivån och om andra förhållanden. Dessa kan utnyttjas då man bedömer arbetsmarknadsutvecklingen och när överläggningar förs mellan arbetsmarknadens parter.

Statistiken över den offentliga sektorn

Statistiken över den offentliga sektorns utveckling har successivt utökats. Kommunerna och landstingen utarbetar årliga redogörelser för sysselsättningsutvecklingen. De sammanställs av Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Också för det statliga området finns numera en statistik.

Under senare år har stora ansträngningar lagts ned för att få information om den offentliga sektorns planer. En kommunalekonomisk långtidsplanering har byggts upp både för primärkommuner (KELP) och landsting (LKELP). Det är dock bara för de senare som också sysselsättningsplaner kommit fram.

Uppgifter om planering inom statens område kan inhämtas genom långtidsbudgeten. I framtiden kanske man också kan få uppgifter från den perspektivplanering som budgetutredningen föreslagit.

Statistiken över det privata näringslivet

Det privata näringslivet bidrar på olika sätt med information om sin verksamhet. Ett mycket stort antal företag lämnar redogörelser om sin produktion, sysselsättning m m. Det är detta som utgör grund för nationalräkenskaperna. Företagen lämnar också information om sin framtida verksamhet. Länsarbetsnämnderna gör förfrågningar om de närmaste planerna. För den långsiktiga planeringen inhämtas information genom särskilda enkäter. Här kan speciellt nämnas den försöksverksamhet som delegationen för informationssystemet mellan näringsliv och samhälle svarar för. En speciell enkät med frågor om företagens framtidsplaner går ut två gånger per

år till industriföretag med fler än 50 anställda.

Vi skall inte här i detalj gå igenom de olika företagsbaserade statistiska källorna. Vi skall i stället peka på det arbete som utförs för att sammanföra dem till ett enhetligt system.

Nationalräkenskaperna (NR)

Ett viktigt inslag i samhällsplaneringen är att utveckla prognosmodeller som grundar sig på ett enhetligt statistiskt system. Under efterkrigstiden började man av denna anledning att löpande producera nationalräkenskaper (NR). Där sammanställs systematiskt uppgifter för hushållen, företagen, staten och kommunerna liksom uppgifter om utlandet. I viss utsträckning kunde man därvid utnyttja statistikkällor som redan fanns. I några fall krävdes dock att ny information togs fram. Tillgången till statistik var redan vid starten tillräcklig för att belysa vissa målkonflikter som då var aktuella. Nationalräkenskaperna har utvecklats vidare vilket ökat möjligheterna att analysera samspelet mellan olika delar av samhället. Räkenskaperna har ställts samman till försörjningsbalanser. De har bildat ett av underlagen för den ekonomiska politiken. Under hela efterkrigstiden är det med deras hjälp som man gjort framtidsbedömningar och planerat olika åtgärder.

Nationalräkenskaperna ger alltså en bild av sambanden mellan olika samhällsektorer.[1] De anger hur varuflöden går från en sektor till en annan. De visar hur förändringar i tillgången på produktionsfaktorer påverkar produktionen. Nationalräkenskaperna ligger till grund för den årliga nationalbudgeten och för långtidsutredningens analyser. På dessa grundar sig också sysselsättningsutredningens bedömningar av produktionen i framtiden. Av dessa kan utläsas hur stort handlingsutrymmet blir för olika sysselsättningspolitiska reformer.

I NR utnyttjar man AKU för att bedöma den totala sysselsättningen. En viss anpassning till folkräkningsmaterialet görs vart femte år. När sysselsättningen fördelas på olika näringsgrenar använder man dock främst företagsbaserad statistik. Uppgifter inhämtas från industristatistiken, sysselsättningsstatistiken, lönestatistiken osv. En mindre restpost uppstår som regel då man ser på det totala antalet sysselsatta enligt AKU och jämför de sammanlagda sysselsättningstalen för olika delar av det privata näringslivet och den offentliga sektorn.

3.4 Prognoser och framtidsbedömningar

Trots att ovanstående genomgång inte omfattat detaljer om olika statistikgrenar visar den att det är ett komplex av material som används då sysselsättningen skall belysas. Ofta redovisas emellertid statistiken i bearbetad form. Inte minst gäller detta i prognoser och framtidsbedömningar. Man samlar in material för prognoser från företag och den offentliga sektorn. Det materialet används bl a i de framtidsbedömningar som långtidsutredningen och länsplaneringen arbetar fram. Dessa bedömningar delas ofta upp i prognos- och programdelar.

[1] Se bl a Statistiska meddelanden från SCB, N 1974:8–9

Långtidsutredningen

Allt sedan den första efterkrigstiden har ekonomiska långtidsutredningar arbetats fram vart femte år. Vid de senaste tillfällena har också avstämningar presenterats när halva perioden passerat.

Från början var långtidsutredningarna framför allt prognoser. Genom att ställa samman material från olika källor önskade man visa vilken utveckling som var den troliga på olika områden och inom samhällsekonomin i dess helhet. Man ville visa hur bl a den privata konsumtionen, investeringarna, sysselsättningen och utrikeshandeln skulle utvecklas. Man lade som regel fram ett huvudalternativ.

Under senare år har långtidsutredningarna ändrat karaktär. Numera läggs tonvikten vid att belysa spänningar i ekonomin. Man vill visa vad som händer med samhällets ekonomi om man vill nå olika mål.

Kvar står emellertid att långtidsutredningarna alltjämt lägger ner ett omfattande arbete på prognoser. När det gäller sysselsättningen innebär detta att en bedömning görs av arbetskraftsutbudets storlek och utveckling. SCB:s prognosinstitut svarar här för grundprognoserna. Industriverket levererar numera material om framtidsbedömningar för industrin. Handelns utredningsinstitut lämnar bedömningar för handeln. Dessa och andra institutioner medverkar sålunda med grundmaterial. Information om den statliga sektorn inhämtas via långtidsbudgeten. Landstingen och kommunerna medverkar också.

Starkt förenklat kan man säga att långtidsutredningen gör en bedömning dels av befolknings- och arbetskraftsutvecklingen, dels av produktivitetsutvecklingen. På detta sätt kan man bedöma hur kapaciteten i samhället förändras. Man söker vidare uppskatta hur samhällets tillgångar kommer att användas. Man följer här försörjningsbalansens indelning. Där görs en uppdelning på privat konsumtion, offentlig konsumtion, investeringar och de krav som bytesbalansen ställer.

Det är uppenbart att arbetskraftsbedömningarna spelar en central roll i långtidsutredningens kalkyler. Antaganden om invandring, sysselsättningstal för kvinnor m m påverkar totalbedömningen. I praktiken försöker man också att diskutera sig fram beträffande dessa antaganden. Man låser sig alltså inte vid sin första prognos över arbetskraftsutbudet. Bedömningarna förs ut till en diskussion om rimligheten i de första antagandena om arbetskraften.

Länsplaneringen

Inte bara långtidsutredningen utan också länsplaneringen har successivt ändrat karaktär. Under den första etappen – länsplanering 1967 – dominerade prognosarbetet. För att få en grund för den fortsatta samhällsplaneringen utarbetades prognoser för kommuner och län som sammanställdes för hela landet. De summerade värdena kunde jämföras med rikstalen. Det gick att bedöma om samhällsplaneringen höll sig inom ramar som i stort överensstämde med landets totala resurser. Senare har planeringsarbetet alltmer kommit att inriktas på att belysa hur resurserna fördelas dels mellan regioner och sektorer dels inom dessa.

Länsplaneringens och långtidsutredningens prognoser överensstämmer inte helt. Ofta anger länsplaneringens prognoser lägre värden än långtidsutredningens. En förklaring är att de bara medräknar personer som arbetar minst 20 timmar per vecka. Man följer här de definitioner som användes vid folkräkningarna 1965 och 1970. En andra förklaring är att långtidsutredningen startar sina beräkningar med en uppskattning av antalet arbetstimmar per år. Dessa uppgifter översätts sedan till antal sysselsatta. Den viktigaste skillnaden är kanske ändå att man arbetar med olika tidsfaser. Länsplanering 1974 utgår bl a från det material som presenterades i avstämningen till 1970 års långtidsutredning. Den centrala utvärderingen av länsplanering 1974 föreligger emellertid samtidigt som 1975 års långtidsutredning presenteras. I samband med den centrala utvärderingen av länsplaneringen har sedan en regional nedbrytning av 1975 års långtidsutredning utförts. Konsekvenserna på det regionala planet av långtidsutredningens kalkyler har därmed erhållits liksom också en analys av vad utvecklingen i regionerna betyder för vad som händer i hela samhället.

Länsplaneringen arbetar alltså med annat material än långtidsutredningen. Det sammanhänger i sin tur med uppläggningen. Den regionalpolitiska planeringen avser att visa hur resurser bör fördelas mellan olika delar av landet. För varje län gäller att olika investeringar skall fördelas mellan kommunerna. Det gäller bl a utbyggnad av kommunikationer, byggande av gator, barnstugor m m. Näringslivsstöd, glesbygdsstöd m m skall också sättas in på ett sådant sätt att de bidrar till att göra utvecklingen i regionerna mer balanserad.

Stat och kommun samverkar vid utarbetandet av länsprogrammen. För detta ändamål krävs ett planeringsunderlag som är gemensamt för de medverkande parterna. På det statistiska området innebär detta att man för länsplaneringen inte kan använda nationalräkenskaperna, som ligger till grund för långtidsutredningens arbete. För att detta skulle vara möjligt måste AKU kunna ge uppgifter för åtminstone varje län. Det är AKU som anger sysselsättningsutvecklingen för hela landet i nationalräkenskaperna. Mer detaljerade AKU skulle kunna visa utvecklingen för varje län. Det har dock hittills ställt sig för dyrt att göra arbetskraftsundersökningarna så omfattande att de täcker landets län och kommuner. Kommunerna och i någon mån länen har därför främst varit hänvisade till materialet från folkräkningarna. Som framhålls i kapitel 14 pågår försöksverksamhet med att basera planeringen på annat heltäckande årligt återkommande material.

Figur 3:1 illustrerar hur länsplaneringen ser ut. Hela planeringen har hittills tagit drygt tre år. Under ett första skede framställs ett planeringsunderlag. Det omfattar beräkningar om den regionala utvecklingen och grundar sig på folkräkningsmaterialet, den senaste långtidsutredningen, information från AKU och kontakter med näringsliv m m. Planeringsunderlaget visar nuläget i var och en av landets kommuner i förhållande till andra kommuner. Det omfattar vidare prognoser för utbud och efterfrågan på arbetskraft. Det innehåller också uppgifter om flyttning och pendling samt beskrivningar av befolkningsutvecklingen hittills och i framtiden.

I framtiden kommer planeringsunderlaget att förnyas kontinuerligt. Länsplaneringens material kommer därmed att bli mer flexibelt och aktuellt. En årlig översyn överensstämmer också med planeringsrytmen i de flesta

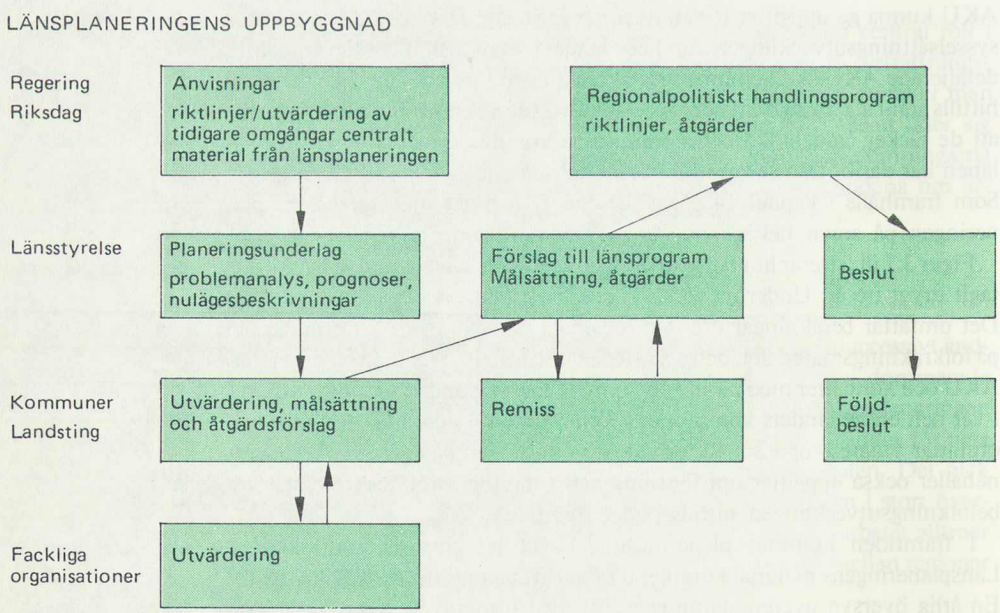
sektorer av betydelse för sysselsättningsutvecklingen.

Kommunerna utvärderar planeringsunderlaget och lämnar förslag till planeringsnivåer. De kommer också med förslag till åtgärder. Förslagen sänds in till länsstyrelsen, som anger hur centrala och regionala myndigheter bör samverka för att nå de mål som har satts upp. Länsstyrelsernas förslag remitteras till kommunerna och behandlas av dessa. Slutredovisning lämnas för behandling i riksdagen.

Ett huvudsyfte med den framtida länsplaneringen är att få underlag för en långsiktig regional sysselsättningsplanering. De krav som från den utgångspunkten kan ställas på länsplaneringen formuleras i den centrala utvärderingen av länsplanering 1974 Politik för regional balans (SOU 1975:91) på följande sätt: "Syftet bör vara att åstadkomma regional balans. Länsplaneringen har anpassats härtill och belyser utvecklingen, tillgången och efterfrågan på arbetskraft samt åtgärder som syftar till att åstadkomma förändringar i tillgång och efterfrågan. Med hänsyn till att beslut med konsekvenser för sysselsättningen oavbrutet fattas inom såväl privat som offentlig verksamhet blir det nödvändigt att göra sådana ändringar i planeringsrutinerna att underlaget blir relevant med hänsyn till de beslut som skall påverkas och dessutom ständigt aktuellt."

En slutsats är att en fortlöpande uppföljning och utvärdering av länsplaneringen är angelägen. Samtidigt framhålls att fullständiga länsplaneringsomgångar av det slag som länsplanering 1974 representerar blir nödvändiga även i framtiden.

Figur 3.1 Länsplaneringens tidsschema



4 Arbetskraften – alternativa kalkyler

- ☐ Fler människor skulle under vissa förutsättningar kunna och vilja förvärvsarbeta. Dessa kan sägas utgöra en "potentiell arbetskraft".
- ☐ Ett räkneexempel utgår ifrån att kvinnorna skulle förvärvsarbeta i samma utsträckning som männen.
- ☐ Ett annat räkneexempel utgår ifrån att män och kvinnor i alla kommuner skulle förvärvsarbeta i samma utsträckning som i de län där förvärvsgraden för närvarande är högst.
- ☐ Man kan också exemplifiera den potentiella arbetskraften genom att utgå ifrån vad individerna själva anser om sin vilja och förmåga att ta förvärvsarbete eller öka arbetstiden.
- ☐ *Tillsammans* ger dessa räkneexempel en ungefärlig bild av storleken och sammansättningen av den "potentiella arbetskraften". Även om storleken inte bestäms till ett visst antal personer är det fråga om en mycket stor grupp.

4.1 Arbetskraften och dess utveckling

I kapitel 1 och 2 diskuteras utredningens uppgifter och utvecklingen på arbetsmarknaden. Det konstateras där att det allmänt formulerade målet för sysselsättningspolitiken är att ge arbete åt alla. Sysselsättningsutredningen skall "söka bedöma de villkor för sysselsättningspolitiken som följer av kravet på minst lika snabb ökning av sysselsättningen i fortsättningen som den som inträffade under 1960-talet". Samtidigt framhålls det i direktiven att det "behövs ett ökat antal arbetstillfällen för att nå likvärdig sysselsättningsnivå i hela landet". I kapitel 2 konstateras också att målet för sysselsättningspolitiken måste uppfattas så att man skall öka andelen sysselsatta i befolkningen – sysselsättningsgraden. På så sätt närmar man sig målet arbete åt alla.

De ovan skisserade utgångspunkterna betyder att intresset i stor utsträckning måste riktas på de grupper som idag inte är sysselsatta; men som skall beredas arbete om målet för sysselsättningspolitiken skall uppnås. Denna grupp består av personer som vid en viss tidpunkt är arbetslösa men också av personer som står utanför arbetskraften och som alltså inte för närvarande söker arbete. Denna senare grupp kan också kallas "potentiell arbetskraft". Det bör redan här framhållas att när vi i fortsättningen diskuterar "potentiell

arbetskraft" gör vi det i allmänhet med utgångspunkt från t ex ett viss tillstånd eller årsgenomsnitt. Dessa genomsnitt är resultat av betydande strömmar på arbetsmarknaden. Personer söker och får arbete och andra slutar t ex på grund av studier eller pensionering. Många personer som vid ett visst tillfälle inte arbetar har därför arbetat tidigare osv. Fördelen med att föra diskussionen med utgångspunkt från genomsnitt är dock uppenbar. Man kan då använda siffrorna också som uppskattningar av behovet av arbetsplatser.

4.1.1 *Definitioner och disposition*

Begreppet potentiell arbetskraft är långtifrån entydigt. Utgångspunkten är att det finns personer som inte är produktivt sysselsatta, men som om vissa förutsättningar var uppfyllda på arbetsmarknaden – t ex flera arbetstillfällen – skulle kunna och vilja utföra förvärvsarbete. Potentiell arbetskraft kan också finnas bland grupper som redan i viss utsträckning har förvärsvarbete men som arbetar mindre tid än de skulle kunna och vilja. Den andel av befolkningen som inte förvärvsarbetar – trots att de skulle kunna och vilja – eller förvärvsarbetar mindre än de önskar, kan också ses som ett mått på undersysselsättningen. Potentiella arbetskraftsresurser och undersysselsättning används i fortsättningen som synonyma begrepp. Dessa begrepp kan i sin tur operationellt definieras på olika sätt.

Den vidaste definitionen av potentiell arbetskraft utgår ifrån att hela befolkningen kan sysselsättas. Den potentiella arbetskraften skulle alltså vara skillnaden mellan befolkning och antal fullt sysselsatta. I realiteten är det naturligtvis inte särskilt fruktbart att arbeta med en sådan definition. Vi vet ju att en del personer varken kan eller vill förvärvsarbeta, åtminstone under vissa perioder av livet. Vissa verksamheter vid sidan av förvärvsarbete är en förutsättning för senare sysselsättning. Det gäller t ex perioder av utbildning. Samtidigt måste det också påpekas att stora och oundgänliga arbetsinsatser görs vid sidan av vad som betraktas som förvärvsarbete – t ex i hemmen. För att ge en uppfattning om de totala arbetskraftsresurserna redovisas i avsnitt 4.1.2 hur sysselsättningsförhållandena ser ut för hela befolkningen 16–74 år fördelad på olika åldersgrupper.

Som grund för flera av de räkneexempel som görs i fortsättningen av betänkandet ligger den prognos för den totala arbetskraftens utveckling som görs av SCB. Denna prognos presenteras därför i sina huvuddrag i 4.1.3.

Det bör starkt understrykas att den "potentiella arbetskraftens" storlek inte kan entydigt bestämmas. Man måste därför använda olika typer av räkneexempel för att belysa problemet. *Tillsammans* kan dessa exempel ge en ungefärlig bild av de outnyttjade arbetskraftsresurserna.

Att det finns en viss "potentiell arbetskraft" betyder inte heller att dessa personer också kommer att söka arbete. Med andra ord är "potentiell arbetskraft" inte det samma som ett realiserat arbetskraftsutbud. Arbetskraftsutbudet bestäms ytterst av förhållandet som vid varje tillfälle råder på arbetsmarknaden: utbudet av arbetstillfällen och dess regionala fördelning, löner och andra anställningsvillkor liksom barntillsynsmöjligheter, kommunikationer, utbildningsmöjligheter etc. De förutsättningar som måste uppfyllas för att den "potentiella arbetskraften" skall bli till ett faktiskt arbetskrafts-

utbud och slutligen också få sysselsättning behandlas i fortsättningen i betänkandet. Att utreda detta är en huvuduppgift för utredningen. Detta betyder naturligtvis också att förutsättningarna för att aktivera den potentiella arbetskraften förändras med tiden. De följande beräkningarna i detta kapitel skall läsas mot denna bakgrund.

Storleken på "undersysselsättningen" eller den "potentiella arbetskraften" kan exemplifieras på olika sätt. En metod är att förutsätta att kvinnorna skulle förvärvsarbeta i samma utsträckning som männen gör. En annan metod tar sin utgångspunkt i direktivens räkneexempel om att sysselsättningen borde vara densamma i landets alla kommuner som i de delar av landet där den för närvarande är högst. Dessa räkneexempel utgår från förutsättningen att befolkningens vilja och förmåga att förvärvsarbeta inte skiljer sig på något avgörande sätt mellan könen eller mellan olika delar av landet. Skillnaderna i andelen syselsatta beror på olika typer av könsrollsbetingade arbetshinder och på att sysselsättningsmöjligheterna är olika. Räkneexempel av denna typ presenteras i avsnitten 4.2 och 4.3.

De räkneexempel som hänvisas till ovan utgår från vissa schablonantaganden om sysselsättningsfrekvenserna. Ett annat sätt att försöka bestämma den potentiella arbetskraften är att utgå ifrån individernas bedömningar av sin förmåga och deras uttalade vilja att ta förvärvsarbete eller öka arbetstiden. I sådana beräkningar av den potentiella arbetskraften ingår dels de arbetslösa som söker arbete, dels de personer som skulle ha sökt arbete om det hade funnits lämpligt sådant på orten (latent arbetssökande) samt de övriga grupper utanför arbetskraften som om vissa villkor uppfylls eller vissa arbetshinder avlägsnas skulle vilja söka arbete. Denna grupp består också av personer som arbetar deltid av arbetsmarknadsskäl. Detta sätt att direkt definiera den potentiella arbetskraften med utgångspunkt från den uttalade viljan och förmågan att ta arbete eller öka arbetstiden diskuteras närmare i 4.4 med utgångspunkt från tilläggsfrågor till arbetskraftsundersökningarna (AKU).

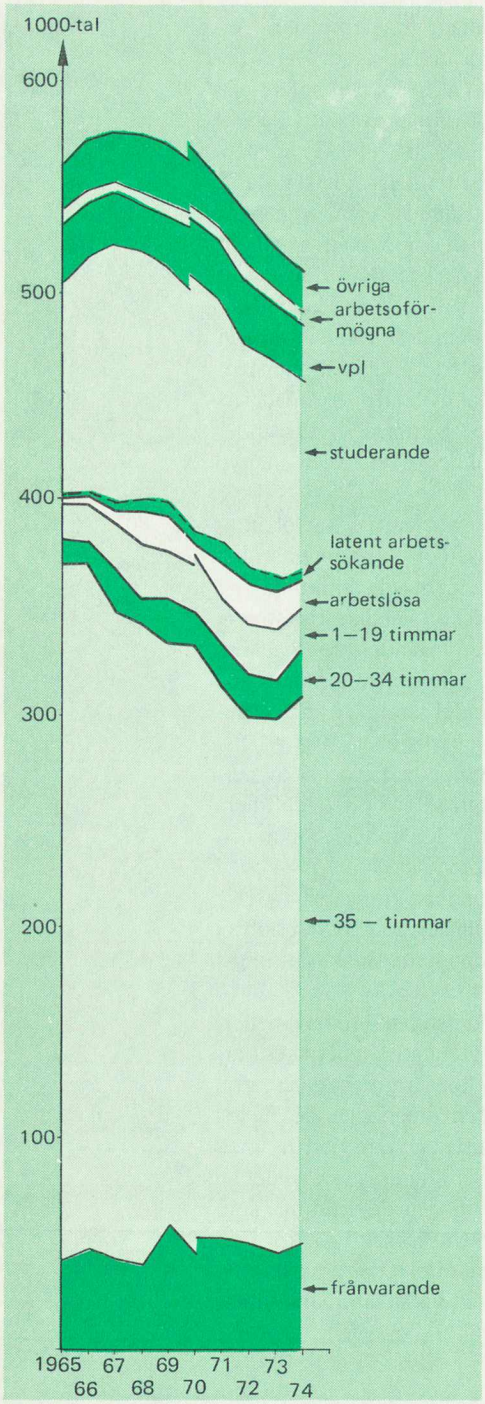
När man diskuterar de potentiella arbetskraftstillgångarna görs det ofta i termer av vissa tillstånd eller genomsnittstal för individernas sysselsättningsförhållanden.

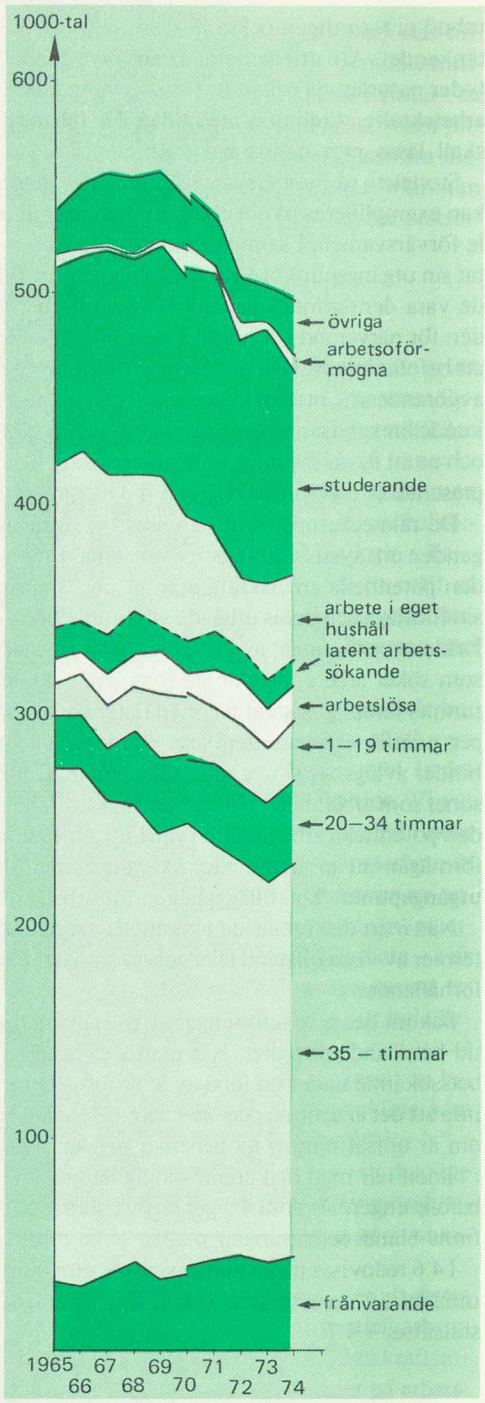
Bakom dessa beskrivningar av tillstånd och genomsnittstal finns emellertid betydande rörlighet. När man t ex kan konstatera att antalet latent arbetssökande under en följd av år är förhållandevis konstant så betyder detta inte att det är samma personer som hela tiden är latent arbetssökande. Tvärtom är omsättningen av personer mycket stor. Detta är viktigt att ha med i bilden när man diskuterar möjligheterna att sysselsätta en större andel av befolkningen. Avsnitt 4.5 ger en översiktlig beskrivning av de strömmar som finns bland befolkningen mellan olika typer av verksamhet.

I 4.6 redovisas några räkneexempel som illustrerar effekter på arbetskraftsutbudet av en arbetstidsförkortning. Slutligen görs vissa sammanfattande slutsatser i 4.7.

4.1.2 *Befolkningens sysselsättning och övriga verksamhet*

Figurerna 4.1–4.4 redovisar arbetskraftsundersökningarnas (AKU) årsgenomsnitt för sysselsättningsstatus och övrig verksamhet bland befolkning-





Figur 4.1 Sysselsättningsförhållanden och övrig verksamhet bland män och kvinnor 16–24 år 1965–1974. Årsgenomsnitt.

Källa: AKU

en i olika åldersgrupper 1965–1974. Dessa figurer skall något kommenteras här. Figurerna visar åskådligt de stora skillnader, som finns mellan män och kvinnor och mellan olika åldersgrupper när det gäller sysselsättningsförhållandena och övrig verksamhet. Det står klart att utgångsläget för att öka sysselsättningen är mycket olika för de olika grupperna. Till detta kommer också de stora regionala variationer, som inte framgår av dessa riksgenomsnitt, men som behandlas mera ingående i 4.3 och 4.4

Figur 4.1 avser män och kvinnor i åldern 16–24 år. Bland männen dominerar de heltidsarbetande och de studerande. En stor del av tiden upptas också av värnpliktstjänstgöring. Antalet personer i denna ålder har minskat väsentligt under 1970-talet. Under de senaste åren har det skett en kraftig minskning av andelen studerande. Arbetslösheten ökade påtagligt i början av 1970-talet både för män och kvinnor. Sysselsättningsgraden har dock inte minskat utan tvärtom ökat kraftigt. En ny ökning av andelen studerande tycks åter vara på väg under 1975.

Andelen heltidsarbetande kvinnor är väsentligt mindre än bland de jämngamla männen. Kvinnorna arbetar i stället i eget hushåll och de har naturligtvis inte någon värnpliktstjänstgöring. Bland kvinnorna finns det också en stor andel latent arbetssökande. Detta antyder att det i den här gruppen finns en betydande undersysselsättning.

I vissa åldersgrupper har en streckad linje lagts in som markerar antalet latent arbetssökande. Det bör påpekas att detta bryter mot den principiella utbyggnaden av bilden, eftersom de latent arbetssökande är fördelade på olika typer av verksamhet. De latent arbetssökande har i figur 4.1 för männen lagts in bland den stora gruppen studerande och för kvinnorna bland hemarbetande. Detta betyder inte att t ex alla latent arbetssökande män också är studerande. De latent arbetssökande markeras i fortsättningen bland de grupper där de är så många att de har betydelse för analysen.

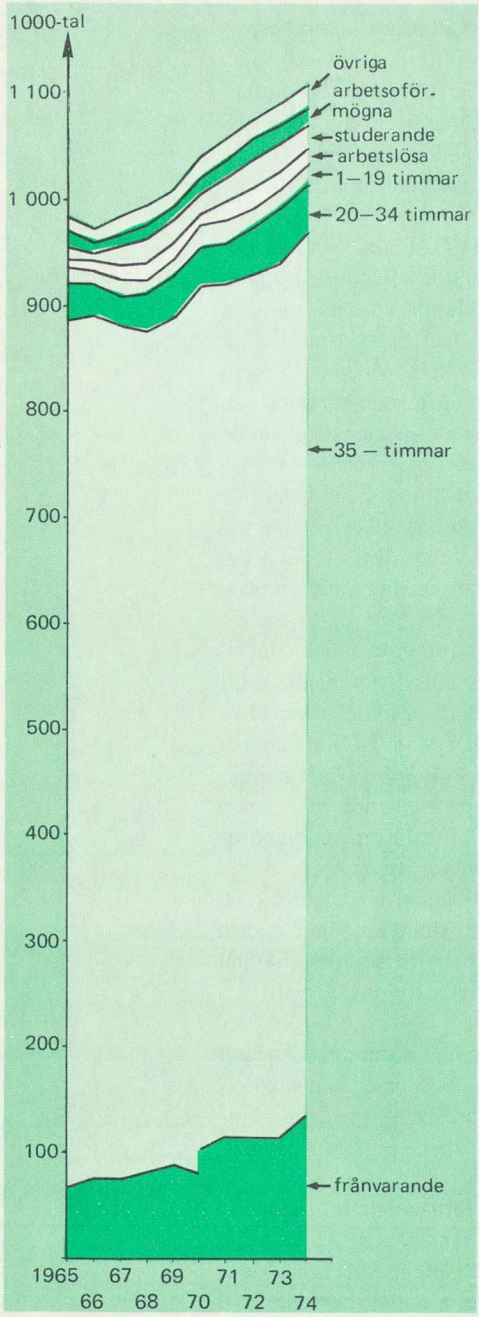
Några ytterligare kommentarer till de olika kategorierna i figurerna är nödvändiga. "Frånvarande" innefattar inte korttidsfrånvaro utan endast sjukdom, semester och dylikt under hela veckan. Arbetsoförmögna står för den kategori som i AKU betecknas som "intagna för anstaltsvård och andra arbetsoförmögna".

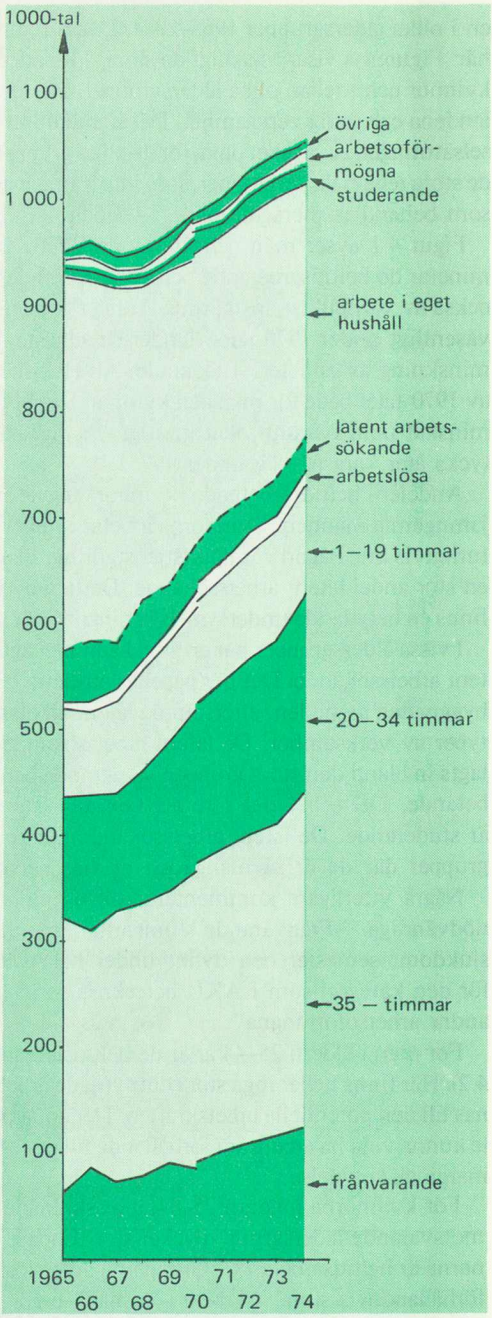
För män i åldern 25–44 år är de heltidsarbetande helt dominerande (figur 4.2). Här finns heller inga stora outnyttjade arbetskraftsresurser som kan räknas till den potentiella arbetskraften. Det antal personer som ytterligare skulle kunna vilja ha arbete är i förhållande till de totala arbetskraftsresurserna av marginell betydelse.

För kvinnorna i åldern 25–44 år är skillnaden i förhållande till männen i motsvarande åldersgrupp mycket stor. Endast en ganska liten del av kvinnorna är heltidsarbetande. Grupperna arbetslösa och latent arbetssökande är förhållandevis stora. "Arbete i hushåll" utgör en stor andel men den visar samtidigt en viss minskning.

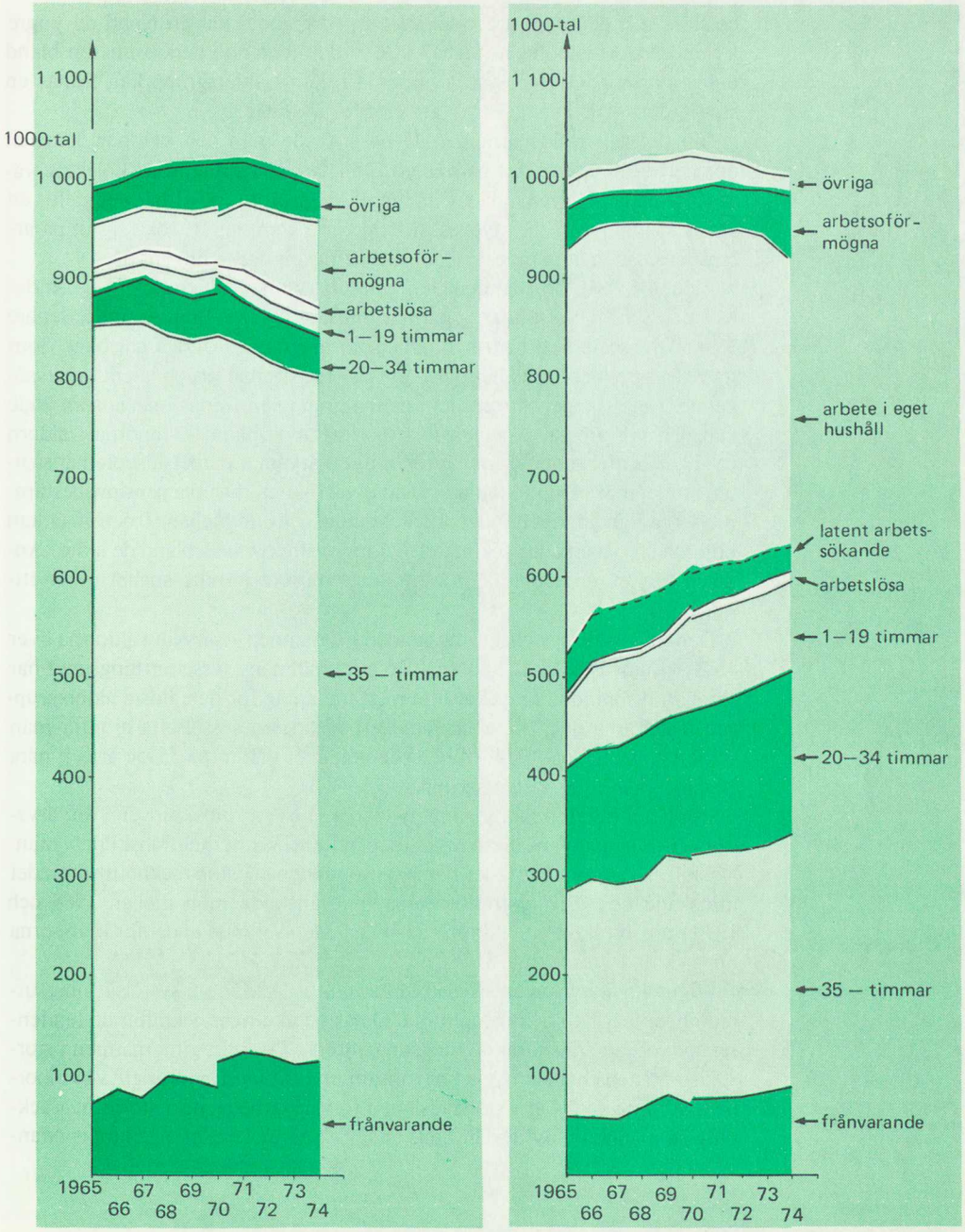
Bland män i åldern 45–64 år dominerar också de heltidsarbetande (figur 4.3), men som också framgår av bilden har de intagna för vård och övriga "arbetsoförmögna" etc ökat påtagligt under 1970-talet. Bland män i dessa åldrar kan finnas viss "potentiell arbetskraft".

Bland kvinnor i åldern 45–64 år heltidsarbetar en mycket liten andel. Förhållandevis få är överhuvudtaget sysselsatta. Trots detta utgör både de ar-





Figur 4.2 Sysselsättningsförhållanden och övrig verksamhet bland män och kvinnor 25–44 år 1965–1974. Årsgenomsnitt.
Källa: AKU.



Figur 4.3 Sysselsättningsförhållanden och övrig verksamhet bland män och kvinnor 45–64 år 1965–1974. Årsgenomsnitt.
Källa: AKU.

betslösa och de latent arbetssökande mindre andel här än bland de yngre kvinnorna. Arbete i eget hushåll är den dominerande verksamheten bland dessa kvinnor. Också bland kvinnorna i denna åldersgrupp kan finnas en stor grupp som kan komma att efterfråga arbete.

När det gäller åldersgruppen 45–64 år (både män och kvinnor) kan det emellertid finnas skäl att påpeka att förhållandena antagligen skiljer sig väsentligt mellan åldrarna 55–64 år och 45–54 år. Inte minst när det gäller de äldsta kvinnorna tyder mycket på att de inte kommer att söka sig ut på arbetsmarknaden utan mycket stora aktiveringsinsatser – om ens då.

Figur 4.4 visar förhållandena för män och kvinnor i åldern 65–74 år. Andelen män som förvärvsarbetar har här minskat mycket kraftigt under senare år medan arbete i eget hushåll, arbetsoförmögna och övriga har ökat. Som framgår av bilden finns här också en viss registrerbar grupp latent arbetssökande. Det är uppenbart att det i denna grupp kan finnas många som både kan och vill arbeta. Andelen förvärvsarbetande bland kvinnorna i åldern 65–74 år är mycket liten. Det är för övrigt markant att arbetslösheten är så liten att det inte varit möjligt att rita in den i figuren. De nya pensionsbestämmelserna som gör det möjligt att ta ut deltidspension mellan 60 och 70 år kan komma att påverka utvecklingen av förvärvsfrekvensen bland de äldre. Andelen förvärvsarbetande kan komma att minska mindre snabbt i fortsättningen.

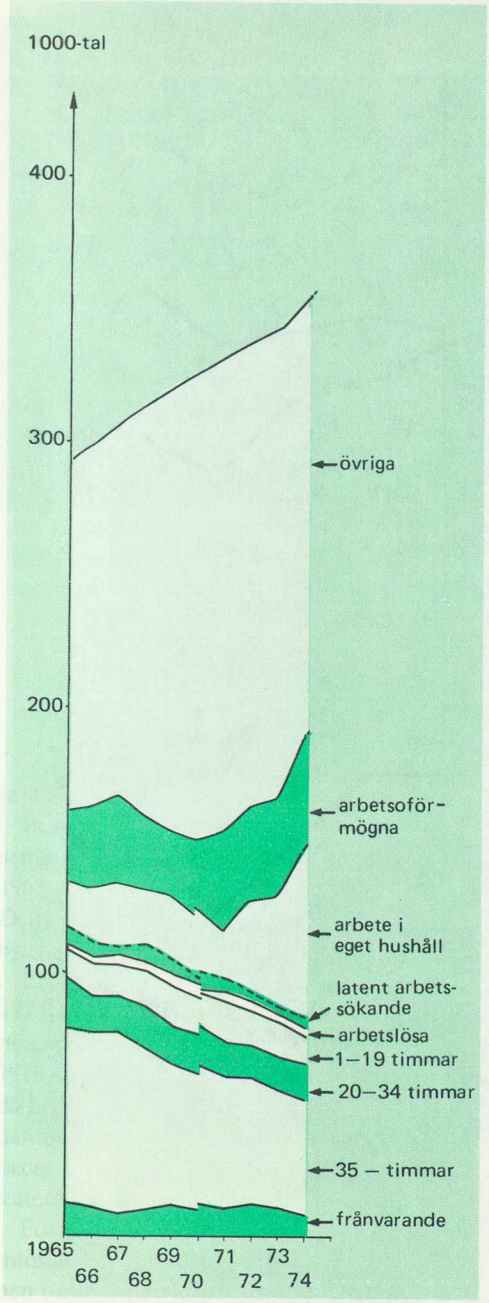
Den minskade sysselsättningsgraden för männen – särskilt i åldrarna över 45 år – framgår klart av bilderna. De gifta männens sysselsättningsgrad har emellertid förändrats mycket litet med undantag för den äldsta åldersgruppen. I åldrarna över 35 år har emellertid andelen sysselsatta ej gifta män sjunkit snabbt 1965–1974 – 4–5 procentenheter i åldrarna 35–54 år och nära 10 procentenheter i åldersgruppen 55–64 år.

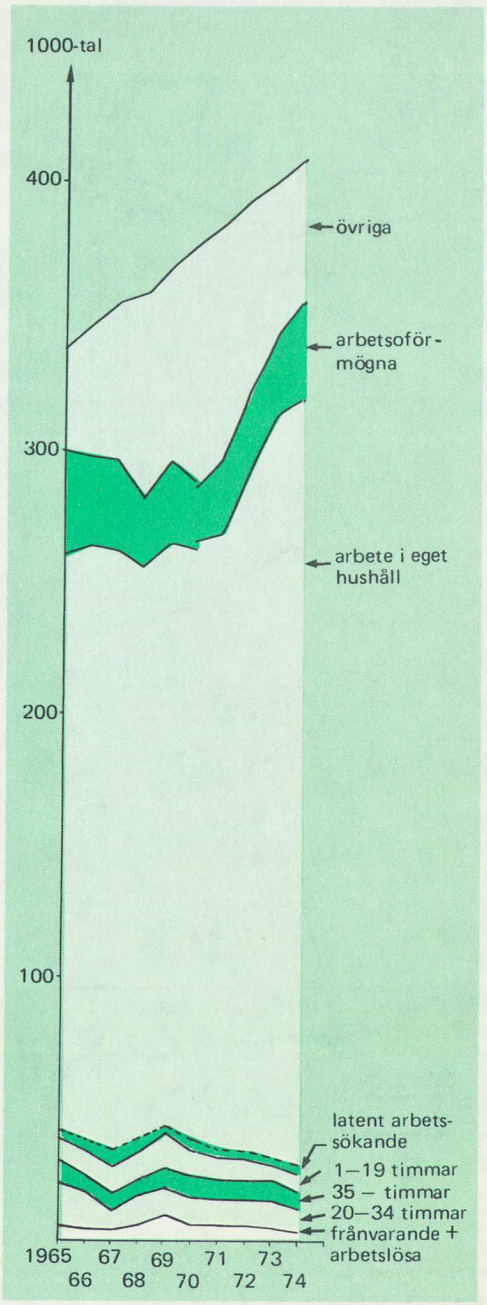
Uppgifter från folkräkningarna tyder också på att minskningen i förvärvsfrekvenserna har varit dramatiska för ej gifta – i synnerhet frånskilda – män. Särskilt har detta varit fallet i storstadsområdena. I storstockholmsområdet minskade t ex förvärvsfrekvenserna för frånskilda män mellan 1965 och 1970 från 76 till 69 % i åldrarna 35–44 år. Motsvarande andel för kvinnorna uppgick till 85 respektive 81 %.

I figur 4.5 redovisas en specialbearbetning av AKU som sysselsättningsutredningen har låtit SCB genomföra. Dessa beräkningar bekräftar de tendenser som observerats i folkräkningsuppgifterna. De förut gifta männen i storstadsområdena har en mycket ogynnsam utveckling. De förut gifta kvinnorna i åldrarna 35–54 år i storstadslänen förvärvsarbetar nu i större utsträckning än männen. I övriga län finns enligt AKU-materialet ingen motsvarande tendens.

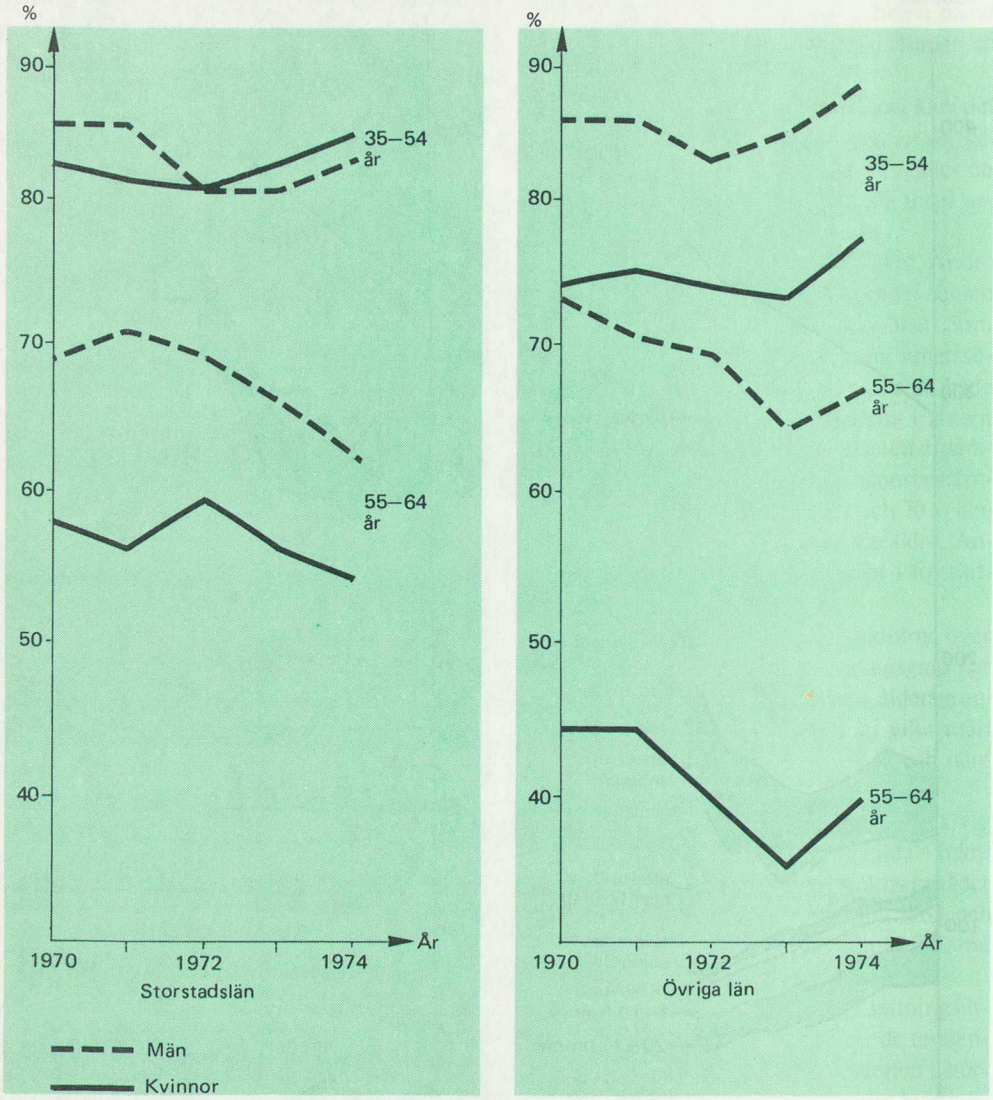
4.1.3 *SCB:s prognos för den totala arbetskraften*

Som grund för långtidsutredningens ekonomiska kalkyler – som presenteras i kapitel 5 – ligger bl a en prognos för den totala arbetskraftens utveckling. Denna prognos görs av SCB:s prognosinstitut. Prognosen innehåller dels en framskrivning av arbetskraften till 1980 och dels vissa kalkyler för utveckling fram till 1990 och år 2000.



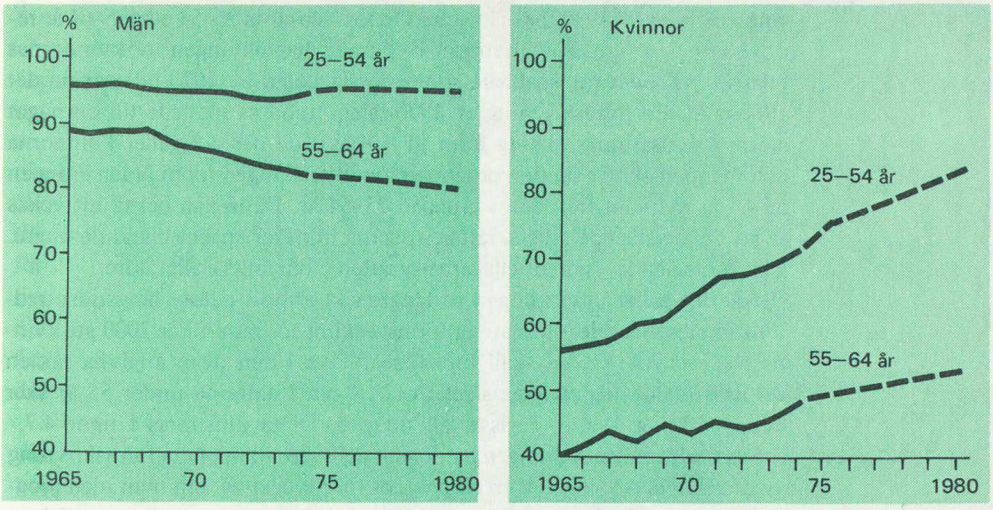


Figur 4.4 Sysselsättningsförhållanden och övrig verksamhet bland män och kvinnor 65–74 år 1965–1974. Årsgenomsnitt.
Källa: AKU.



Figur 4.5 Andel sysselsatta av förut gifta män resp. kvinnor i åldersgrupperna 35–54 och 55–64 år uppdelade på storstadslän och övriga län.

Eftersom vi i fortsättningen i ganska stor utsträckning kommer att föra diskussionen med utgångspunkt från långtidsutredningens material är det nödvändigt att presentera prognosen här. Vi vill emellertid starkt understryka att detta inte innebär att sysselsättningsutredningen ställer sig bakom prognosen. Utredningen diskuterar i kapitel 7 de faktorer som påverkar den totala sysselsättningsutvecklingen,dockutan att för egen del göra försök att



Figur 4.6 Förändringar av relativa AK-tal för män och kvinnor i åldrarna 25–54 och 55–64 år 1965–1974 samt prognos för utvecklingen fram till 1980.

ta ställning till den sannolika utvecklingen uttryckt i ett visst antal personer.

Prognosen innebär i princip en framskrivning av de observerade tendenserna för utvecklingen av sysselsättningsgraden för män och kvinnor 1965–1974. Som bas för prognosen har använts ett uppskattat värde för 1975. Detta utgångsvärde kan emellertid betraktas som relativt säkert. Prognosen bygger vidare på att nettoinvandringen 1976–80 blir ± 0.

Enligt prognoser skulle sysselsättningen öka med ca 130 000 personer från 1975 till 1980. Detta skulle i sin tur betyda att den sammanlagda sysselsättningsökningen under 1970-talet skulle bli drygt 330 000. Ökningen under 1970-talet skulle alltså bli betydligt kraftigare än under 1960-talet trots att vi då hade en mycket kraftig nettoinvandring. (Vi använder oss här av AKU-definitionen vid beräkningen av antalet sysselsatta, vilket förklarar de skillnader som finns i förhållande till långtidsutredningens material. Detta diskuteras närmare i kapitel 5.)

För männens del innebär prognosen för 1975–1980 att antalet sysselsatta minskar med nära 30 000 personer. Minskningen faller nästan helt på männen i åldern 55–74 år – i huvudsak i åldrarna över 65 år. Antalet sysselsatta kvinnor skulle däremot öka med ca 160 000.

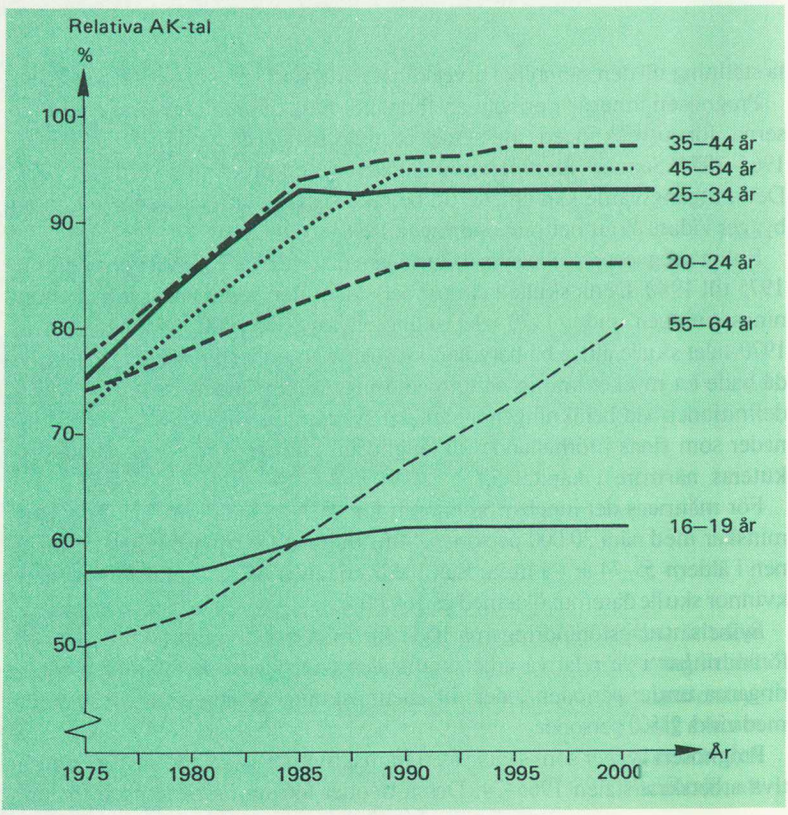
Sysselsättningsförändringarna både för män och kvinnor skulle bero på förändringar i de relativa arbetskraftstalen (AK-talen). Befolkningsförändringarna under perioden leder till en minskning av arbetskraftsresurserna med cirka 2 500 personer.

Prognosen bygger som sagts på en framskrivning av trenderna för de relativa arbetskraftstalen 1965–74. Dessa trender liksom de beräknade föränd-

ringarna fram till 1980 för män och kvinnor i åldrarna 25–54 och 55–64 år redovisas i figur 4.6. Som framgår av figuren har ökningen av kvinnornas relativa AK-tal varit snabbare under första delen av 1970-talet än under 1960-talet. En framskrivning av 1970-talets trend skulle leda till en något större sysselsättningsökning fram till 1980. Både när det gäller kvinnorna och männen skiljer sig den prognoserade utvecklingen inom åldersgruppen 55–64 år markant från den i gruppen 25–54 år. Detta kan också uttryckas så att de återstående arbetskraftsresurserna minskar snabbt bland de yngre. Den återstående "potentiella arbetskraften" blir alltså allt äldre.

När det gäller utvecklingen på längre sikt antas i det av långstidsutredningen presenterade alternativet för utvecklingen fram till år 2000 att kvinnornas relativa AK-tal skall fortsätta att öka i den ovan angivna takten till dess att de når männens relativa AK-tal. I åldrarna under 55 år sker detta omkring 1990 – i vissa fall tidigare. Detta illustreras i figur 4.7.

Sysselsättningsutredningen har för sin del svårt att uppfatta framskrivning av de relativa AK-talen, som en prognos för utveckling, om man med prognos menar ett försök att förutsäga den mest sannolika utvecklingen. Sådana prognoser kan heller inte göras annat än under noggrant angivna betingelser. Utredningen betraktar därför den ovan presenterade framskrivningen som ett – i sig – intressant räkneexempel.

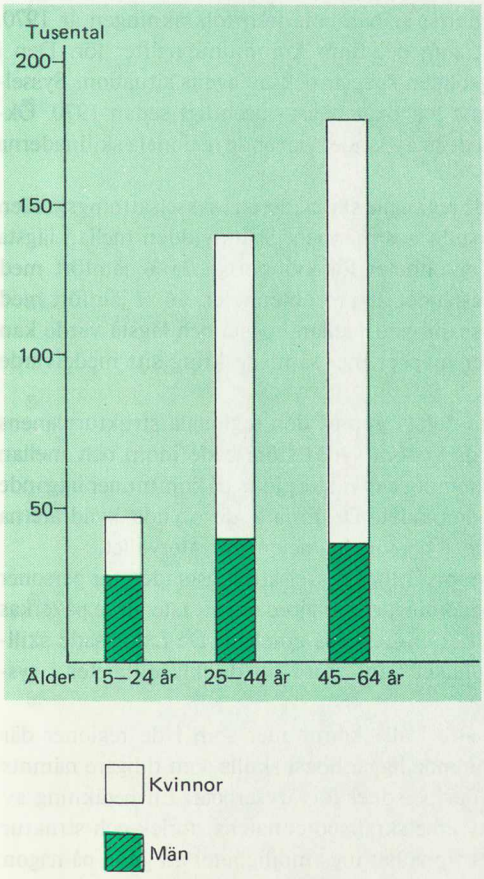


Figur 4.7 Relativa AK-tal för kvinnor indelade i åldersgrupper. Prognos för utveckling 1975–2000.

4.2 Den potentiella arbetskraften – några räkneexempel

Ett sätt att i räkneexemplets form belysa storleken på den potentiella arbetskraften är att utgå ifrån att kvinnorna skulle ha samma sysselsättningsgrad som männen. Om man antar att kvinnorna skulle ha samma sysselsättningsgrad som männen 1975 skulle antalet sysselsatta kvinnor behöva ökas med knappt 600 000. Enligt prognosen sker en viss utjämning fram till 1980. Ytterligare knappt 400 000 kvinnor skulle dock behöva sysselsättas för att nå fullständig utjämning. Om man ser utvecklingen i ett något längre tidsperspektiv – säg fram till 1990 – så skulle det ytterligare behovet av ökning av sysselsättningen bli obetydligt större, eftersom de naturliga befolkningsförändringarna under denna period leder till en liten ökning av den totala arbetskraften.

Som ovan framhållits ingår i prognosen en minskning av männens sysselsättningsgrad under perioden 1975–1980. Detta sätt att beräkna den potentiella arbetskraften är därför inte uttömmande. Om man förutsätter att männens sysselsättningsgrad i åldersgrupperna över 45 år skulle vara densamma 1980 som t ex 1970, så skulle arbetskraftsresurserna bli större – ytterligare ca 80 000 personer. Drygt hälften av dessa skulle vara 65–74 år.



Figur 4.8 De potentiella arbetskraftstillgångarna 1980 (1 000-tal), beräknade med utgångspunkt från regional utjämning av sysselsättningsfrekvenserna; fördelning efter ålder och kön.

Ett annat sätt att exemplifiera de potentiella arbetskraftsresursernas storleksordning och fördelning är att utgå ifrån förvärvsfrekvenserna i Stockholms och Jönköpings län för kvinnor respektive män och anta att alla kommuner i landet skall uppnå denna sysselsättningsgrad. Beräkningarna har gjorts med utgångspunkt från länsplaneringens prognoser för utveckling av sysselsättningen mellan 1970 och 1980. Det bör understyrkas att vi här rör oss med folkräkningsdefinitioner av förvärvsarbetande – som endast innefattar dem som arbetar tjugo timmar eller mer per vecka. Dessa uppgifter är alltså inte helt jämförbara med AKU-siffrorna. Det måste också kraftigt understrykas att en beräkning av denna typ inte ger en fullständig bild av den potentiella arbetskraften eftersom den inte på något sätt beaktar att det finns stora arbetskraftsresurser också bland kvinnorna i Stockholm. Om förvärvsgraden skulle utjämnas i landet 1980 på det sätt som ovan beskrivits skulle det innebära ett ytterligare tillskott till arbetskraften med 380 000 personer. Fördelningen på ålder och kön framgår av figur 4.8.

4.3 Arbetskraftstillgångarnas regionala fördelning

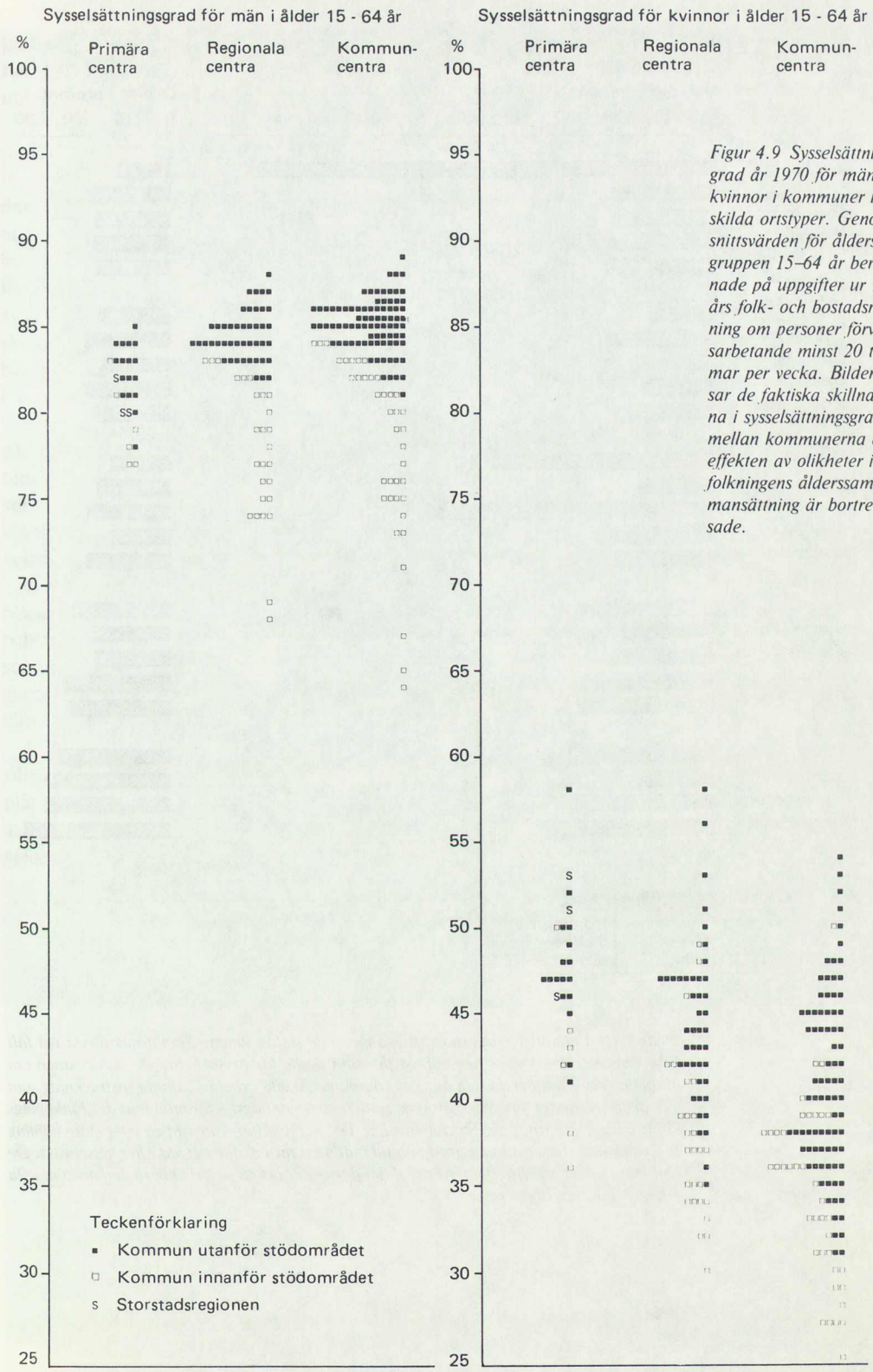
De regionala skillnaderna i sysselsättningsgraden är betydande. Figur 4.9 visar den genomsnittliga sysselsättningsgraden för män respektive kvinnor i landets kommuner. Uppgifterna är hämtade från folkräkningen år 1970. Det är den senaste tidpunkt som det finns kommunuppgifter för. Den i figuren redovisade spridningsbilden speglar också dagens situation. Sysselsättningsgraden hos kvinnorna har ökat högst väsentligt sedan 1970. Ökningen har varit lika stor i alla delar av landet varför de regionala skillnaderna kvarstår oförändrade.

Som framgår av figuren är de regionala skillnaderna i sysselsättningsgraden betydligt större hos kvinnorna än hos männen. Spännvidden mellan lägsta och högsta värde är 33 procentenheter för kvinnorna, 25 % jämfört med 58 %. För männens del är avståndet 25 procentenheter, 64 % jämfört med 89 %. Förutom skillnaden i spännvidd mellan högsta och lägsta värde kan konstateras att männen ligger mycket mer samlade kring sitt medelvärde jämfört med kvinnorna.

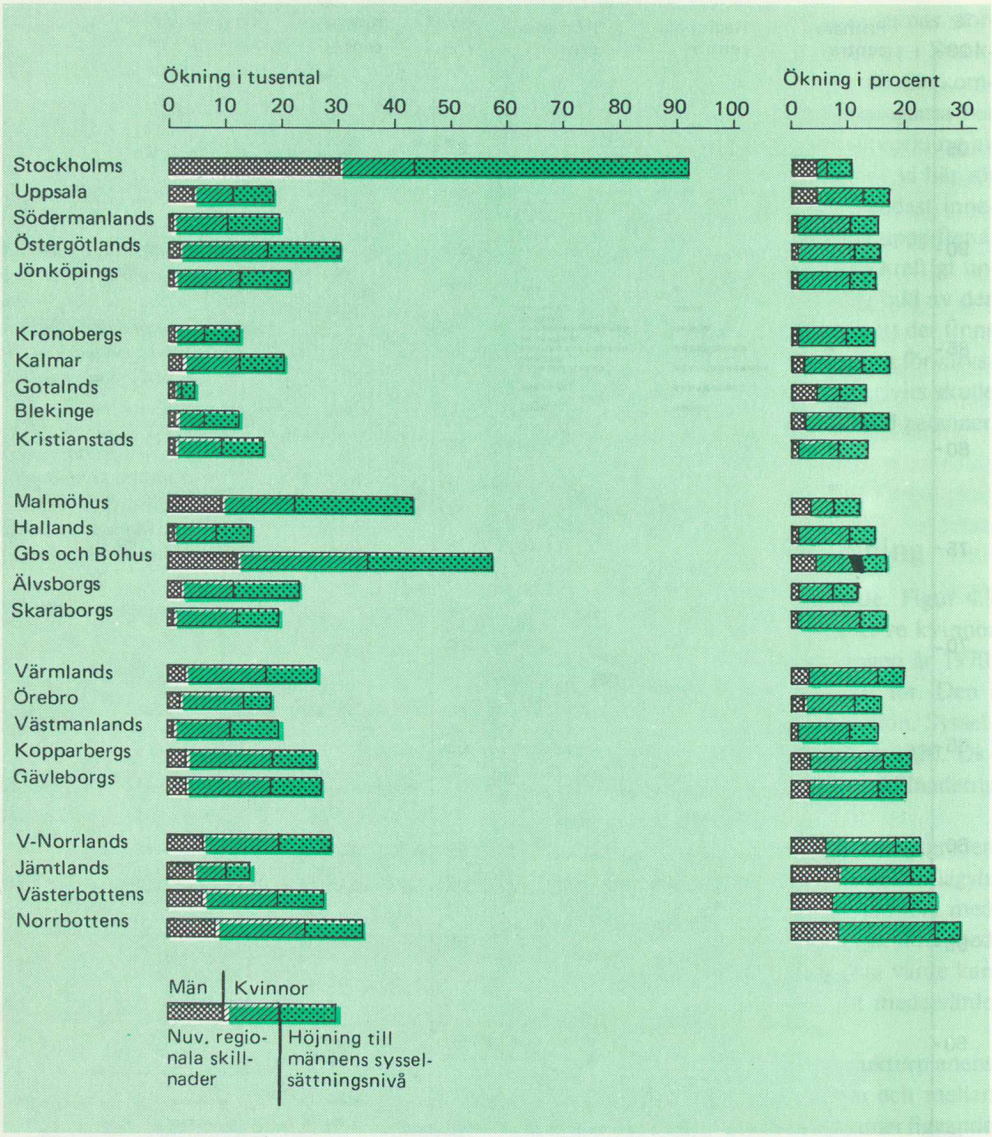
Kommunerna har i figuren delats upp på den regionala strukturplanens fyra ortstyper och skillnaderna är som synes stora både inom och mellan de skilda ortstyperna. En uppdelning har vidare gjorts på kommuner liggande inom respektive utanför stödområdet. De förra – de ofyllda kvadraterna – ligger nästan genomgående i den nedre delen av intervallet.

Värdena i figuren avser genomsnittliga sysselsättningsgraden för personer i åldersintervallet 15–64 år. Beräkningarna är gjorda så att talen inte påverkas av olikheter i åldersstrukturen kommunerna emellan. De redovisade skillnaderna är således helt och hållet hänförbara till direkta olikheter i sysselsättningsgraden.

Med samma andel sysselsatta i alla kommuner som i de regioner där sysselsättningsnivån för närvarande ligger högst skulle som tidigare nämnts mellan 350 000 och 400 000 fler personer förvärvsarbeta. En beräkning av detta slag ger också en bild av arbetskraftspotentialens storlek och struktur för skilda delar av landet. Det finns här inga möjligheter att gå in på någon



Figur 4.9 Sysselsättningsgrad år 1970 för män och kvinnor i kommuner inom skilda ortstyper. Genomsnittsvärden för åldersgruppen 15–64 år beräknade på uppgifter ur 1970 års folk- och bostadsräkning om personer förvärvsarbetande minst 20 timmar per vecka. Bilden visar de faktiska skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan kommunerna där effekten av olikheter i befolkningens ålderssammansättning är bortrensade.



Figur 4.10 Potentiella arbetskraftstillgångar i de skilda länen. Staplarnas första två fält från vänster räknat visar hur många fler som skulle förvärvsarbeta i de skilda länen om männen resp kvinnorna i alla landets kommuner skulle arbeta i samma utsträckning som i de delar av landet där sysselsättningsgraden nu ligger högst – för männens del Jönköpings län och för kvinnornas del Stockholms län. Det tredje fältet visar vad en ytterligare höjning av kvinnornas sysselsättningsgrad upp till männens nivå skulle betyda i fler sysselsatta. De vänstra staplarna visar effekten i antal fler personer i arbete och de högra den procentuella effekten på sysselsättningen.

kommunvis redovisning av materialet. En summering av kommunsiffrorna har gjorts på län, ortstyper och på kommuner liggande inom respektive utanför stödområdet.

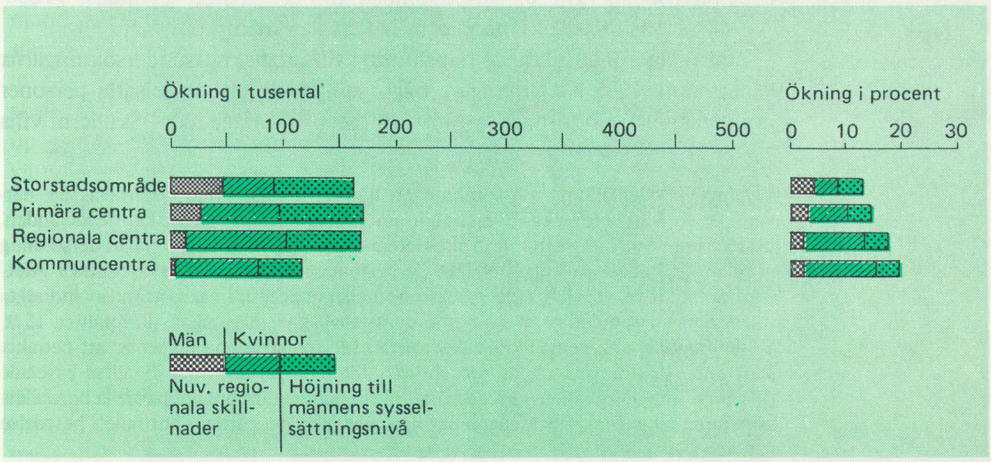
En direkt jämförelse av nu föreliggande regionala skillnader i sysselsättningsnivån ger som tidigare påpekats inte någon fullständig bild av de potentiella arbetskraftstillgångarna i de skilda regionerna. Sysselsättningsgraden bland kvinnorna ökar fortfarande i de områden där den nu ligger högst och börjar där närma sig männens nivå. Denna utjämning mellan könen bör också finnas med i en beskrivning av arbetskraftstillgångarnas regionala fördelning. I figurerna 4.10–4.12 finns inlagt vad en höjning av kvinnornas sysselsättningsgrad upp till riksgenomsnittet för männen skulle ge för tillskott i olika delar av landet. Staplarna till vänster visar de potentiella arbetskraftstillgångarna i antal personer och de till höger vad de motsvarar i procentuell ökning.

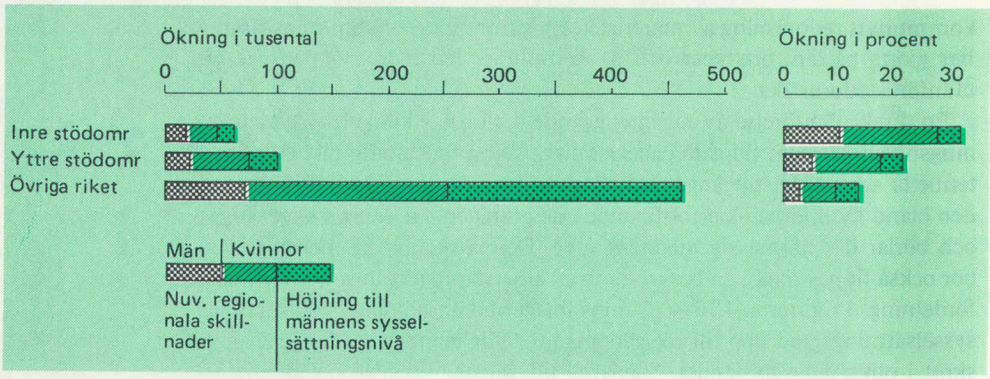
Figur 4.10 visar de på detta sätt beräknade potentiella arbetskraftstillgångarna i de skilda länen. För männens del rör det sig i flertalet län om tämligen små tal både i antal och i procent. Betydande antal finns dock som framgår av figuren i de tre storstadslänen och även i de fyra nordligaste länen. I de senare länen skulle en höjning till Jönköpings nivå innebära också en ganska stor ökning i procent räknat.

Som framgår av figuren finns de största potentiella arbetskraftstillgångarna bland kvinnorna. Samtliga län kan här visa upp betydande tal både i antal och i procent. Också på kvinnosidan väger storstadslänen tungt om man ser till antalet personer. Ser man däremot till de relativa talen finns som synes den största arbetskraftspotentialen i norrlandslänen samt i Värmlands län och Kopparbergs län.

I figurerna 4.11 och 4.12 har summeringar av de potentiella arbetskraftstillgångarna också gjorts på de ortstyper som används i den regionalpolitiska planeringen, och på de delar av landet som tillhör inre respektive yttre stödområdet och övriga landet. Här kommer de regionala skillnaderna och spänningarna klarare till uttryck än vid jämförelsen länen emellan.

Figur 4.11 Potentiella arbetskraftstillgångar i kommuner inom skilda ortstyper. Beräknade på samma sätt som för länen i figur 4.10.





Figur 4.12 Potentiella arbetskraftstillgångar i kommuner belägna i inre stödområdet, yttre stödområdet resp i övriga riket. Beräknade på samma sätt som för länen i figur 4.10.

4.4 Viljan att ta förvärvsarbete

De räkneexempel som använts för att åskådliggöra de potentiella arbetskraftsresursernas storlek behöver kompletteras med resultat från undersökningar som mera ingående kan beskriva de personer som står utanför arbetskraften. Sådana undersökningsresultat kan bl a ge kunskap om individernas förmåga och uttalade vilja att ta förvärvsarbete, vilka förvärvshinder som måste avlägsnas för att de skall kunna ta ett arbete liksom vilka övriga villkor de ställer. Det bör emellertid understrykas att också resultat av intervjuundersökningar har betydande osäkerhet. Detta beror främst på att man svarar på vad man skulle göra i en tänkt situation och på en arbetsmarknad som man kanske har mindre kunskap om. Redovisningen i det följande måste läsas mot bakgrund av denna allmänna reservation.

Personer som uppger sig vilja förvärvsarbeta under mätveckan om det funnits lämpligt arbete på orten redovisas i arbetskraftsundersökningarna som s k latent arbetssökande. De latent arbetssökande har minskat kraftigt. År 1968 uppgick de till 145 000, i början av 1970-talet var de fortfarande över 100 000. År 1974 uppgick de emellertid i genomsnitt till endast 84 000. Av dessa var 70 000 kvinnor och 14 000 var män.

I en tilläggsundersökning i anslutning till arbetskraftsundersökningarna i mars–april 1975 har ytterligare frågor ställts till icke sysselsatta personer om deras vilja och förmåga att förvärsarbeta.[1] En fråga löd: "Skulle ni vilja

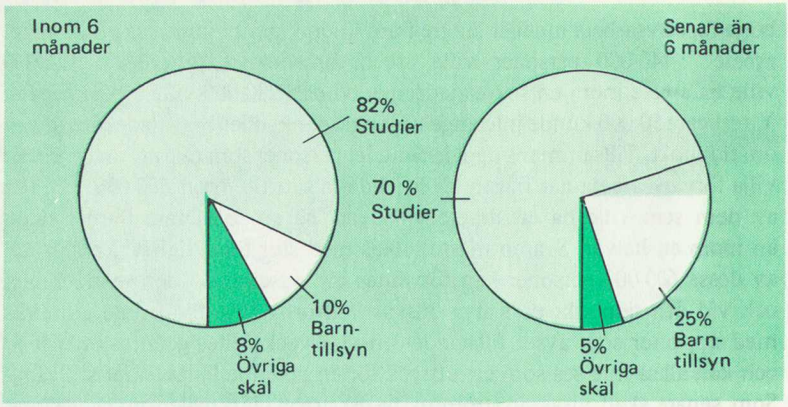
[1] Denna "Undersökning av befolkningen utanför arbetskraften" bearbetas för närvarande på SCB och avses i första hand publiceras i serien Statistiska meddelanden, undergrupp Am. De siffror som presenteras i det följande ur denna undersökning grundar sig endast på uppgifter från de personer i urvalet av ej sysselsatta i AKU som har besvarat resp. fråga (det partiella bortfallet uppgår, främst på grund av indirekta intervjuer vilket medfört att svar ej kunnat erhållas på alla frågor, till totalt ca 15 % av de ej sysselsatta personerna). Detta leder till att här givna nivåer är att betrakta som underskattningar och de procentuella fördelningar som ges är alltså baserade på svaren från de personer som besvarat frågan (kännedom om det partiella bortfallets svarsfördelning finns ej och någon närmare analys av det partiella bortfallets betydelse har ännu ej gjorts).

börja förvärvsarbeta nu eller längre fram i tiden, om ni kunde få ett lämpligt arbete?" 140 000 personer ville arbeta omedelbart, ytterligare 125 000 ville ha arbete inom en sexmånadersperiod och 280 000 ville arbeta senare. Ytterligare 50 000 kunde inte ange någon tidpunkt eller besvarade inte frågan om tidpunkt. Tillsammans uppgick antalet personer som uppgav att de skulle vilja förvärvsarbeta när frågan ställs på detta sätt till drygt 600 000. Hälften av dem som ville ha ett arbete vill alltså ha arbete längre fram i tiden än inom ett halvår. Svaren måste tolkas med stor försiktighet. En stor del av dessa 600 000 personer kan förväntas bli sysselsatta i den utsträckning och vid den tidpunkt de själva önskar. Siffrorna kan därför inte jämföras med uppgifter som avser tillståndet en viss vecka eller genomsnitt per år och kan alltså inte ses som ett uttryck för en potentiell arbetskraftstillgång. Som senare skall visas är strömmarna på arbetsmarknaden mycket stora. Cirka 200 000 personer lämnar t ex under endast ett kvartal arbetsmarknaden och nästan lika många träder ut på arbetsmarknaden. Personer avslutar sin yrkesutbildning och söker arbete medan andra pensioneras. En fråga av den typen som ovan refererats fångar i stor utsträckning in den ena typen av strömmar, dvs de som ämnar söka arbete t ex efter avslutad utbildning. (Frågar man t ex i mars en elev i sista årskursen i en yrkesinriktad gymnasielinje om han skulle vilja ha arbete "nu eller längre fram i tiden" om det fanns ett lämpligt sådant, förefaller det rimligt att han svarar ja på detta. Han säger troligen också att han skulle vilja ha arbete inom sex månader, eventuellt senare om han har längre tid kvar på sin utbildning.) Detta innebär också att det inte är särskilt meningsfullt att presentera totalsiffrorna sammantaget för alla åldersgrupper. Svårigheter att tolka svaren gäller inte minst ungdomarna. Det är egentligen egendomligt att inte alla ungdomar svarat att de vill förvärvsarbeta "nu eller längre fram i tiden".

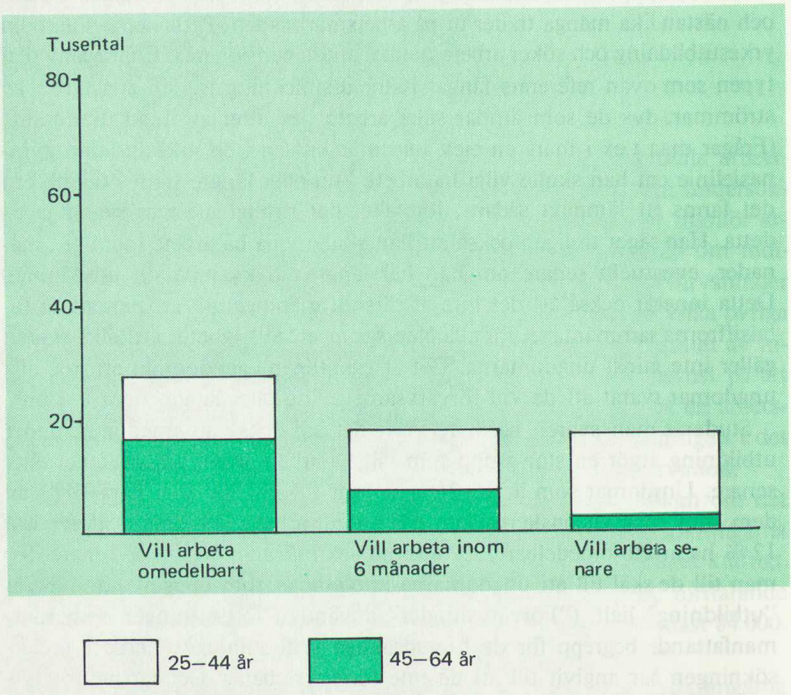
Studerar man svaren närmare visar det sig också att ungdomar under utbildning utgör en stor grupp som vill ha arbete inom sex månader eller senare. Ungdomar som är 16–24 år uppgår till 213 000 eller nära 40 % av dem som uppgivit önskemål om när de vill arbeta. Av dessa ville endast 12 % ha arbete omedelbart, 29 % inom sex månader och 59 % senare. Ser man till de skäl till att ungdomarna inte arbetar som uppgetts, dominerar "utbildning" helt. ("Förvärvshinder" används i fortsättningen som sammanfattande begrepp för de huvudsakliga skäl som personerna i undersökningen har angivit till att de inte förvärvsarbetar. Det får naturligtvis inte tolkas så att utbildningen utgör ett reellt "hinder" för att ungdomarna skall kunna förvärvsarbeta.) Drygt 90 % av männen i åldern 16–24 år har uppgett utbildning som huvudsakligt förvärvshinder. Drygt 5 % har uppgivit värnplikt. Övriga förvärvshinder är knappt mätbara.

Huvudsakliga förvärvshinder för kvinnor i åldern 16–24 år redovisas i figur 4.13. De som uppgivit att de skulle vilja ha arbete omedelbart har inte tillfrågats om "den huvudsakliga anledningen" till att de "inte kan eller önskar börja förvärvsarbeta". Uppgifter om huvudsakligt förvärvshinder finns därför bara för de övriga två grupperna. Också för kvinnorna i denna åldersgrupp dominerar studier som förvärvshinder både bland dem som önskar förvärvsarbeta inom 6 månader och ha arbete senare.

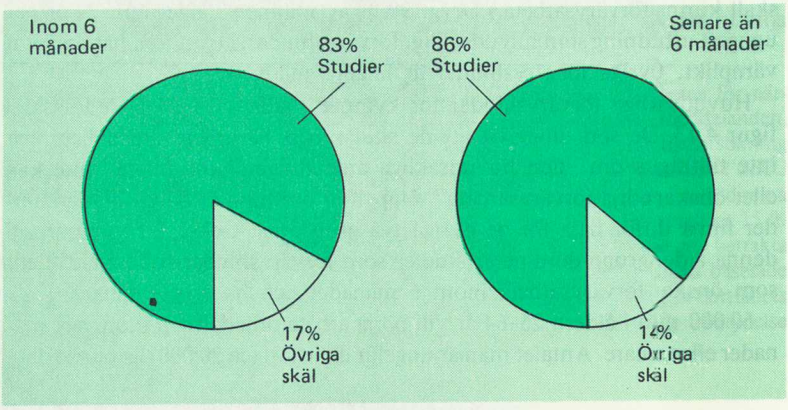
60 000 män i åldern 25–64 år vill börja arbeta omedelbart, inom sex månader eller senare. Antalet män är ungefär lika stort (ca 20 000) i storstadslän,



Figur 4.13 Huvudsakliga förvärvshinder för ej sysselsatta kvinnor i åldern 16–24 år som vill ha arbete inom 6 månader eller senare. Procentuell fördelning.



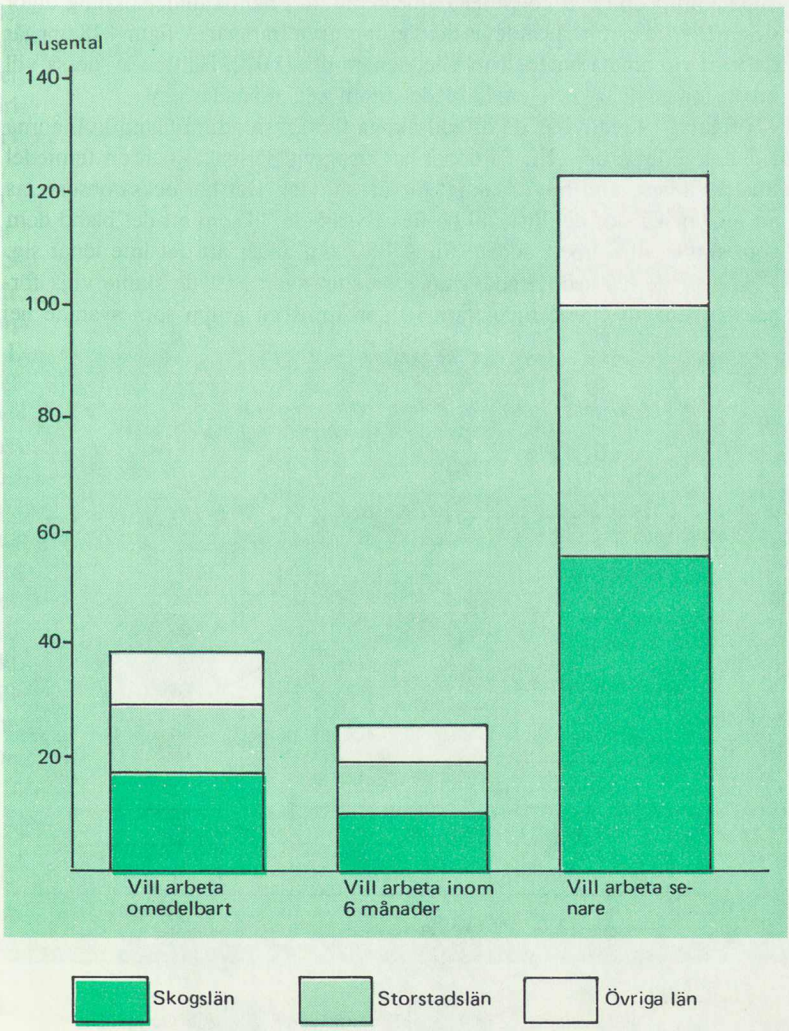
Figur 4.14 Ej sysselsatta män i åldrarna 25–44 och 45–64 år som vill arbeta omedelbart, inom 6 månader eller senare. (Tusental).



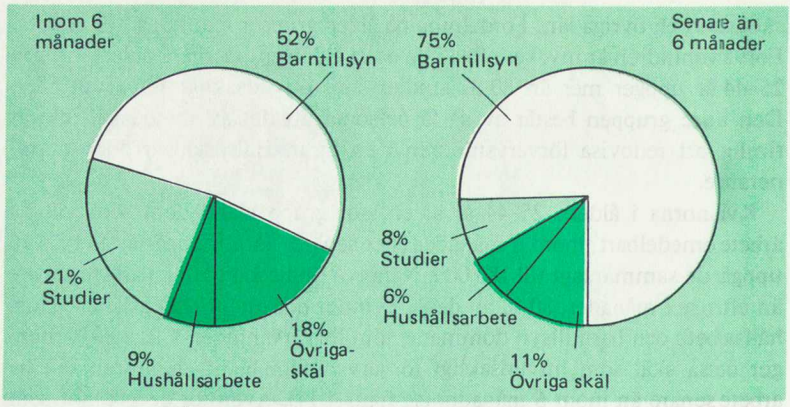
Figur 4.15 Huvudsakliga förvärvshinder för ej sysselsatta män i åldern 25–44 år som vill ha arbete inom 6 månader eller senare. Procentuell fördelning.

skogslän och övriga län. Fördelning på åldersgrupper redovisas i figur 4.14. Förvärvshindren är mycket olika i de olika åldersgrupperna. I åldersgruppen 25–44 år uppger mer än 80 % studier som huvudsakligt förvärvshinder. Den äldre gruppen består av så få personer att det av metodskäl inte är rimligt att redovisa förvärvshindren i en figur. Hälsoskäl är dock dominerande.

Kvinnorna i åldern 25–44 år är en stor grupp bland dem som vill ha arbete omedelbart, inom 6 månader eller senare. Som framgår av figur 4.16 uppgår de sammanlagt till 183 000. Nära två tredjedelar vill ha arbete senare än efter sex månader, 80 % av dessa kvinnor bor utanför skogslänen. Hushållsarbete och barntillsyn dominerar som förvärvshinder. Cirka 80 % uppger dessa skäl som huvudsakligt förvärvshinder bland dem som vill ha arbete senare än inom 6 månader (se figur 4.17). Även för de kvinnor som vill arbeta inom 6 månader är dessa de främsta förvärvshindren. Studier är också ett väsentligt förvärvshinder.



Figur 4.16 Ej sysselsatta kvinnor i åldern 25–44 år som vill förvärvsarbeta omedelbart, inom 6 månader eller senare. Fördelning på riksområden. (Tusental)

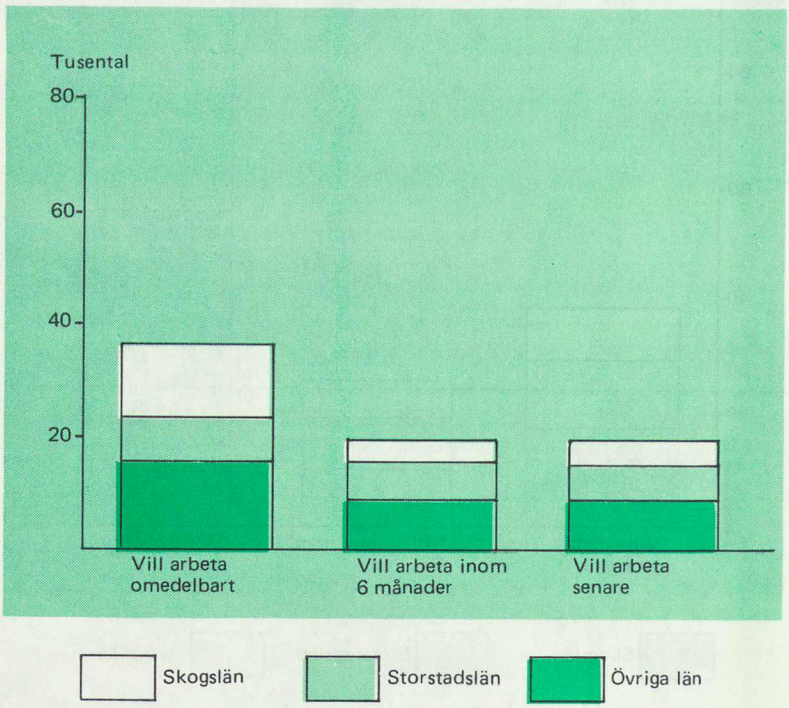


Figur 4.17 Huvudsakliga förvärvshinder för ej sysselsatta kvinnor i åldern 25–44 år, som vill förvärvsarbeta inom 6 månader eller senare. Procentuell fördelning.

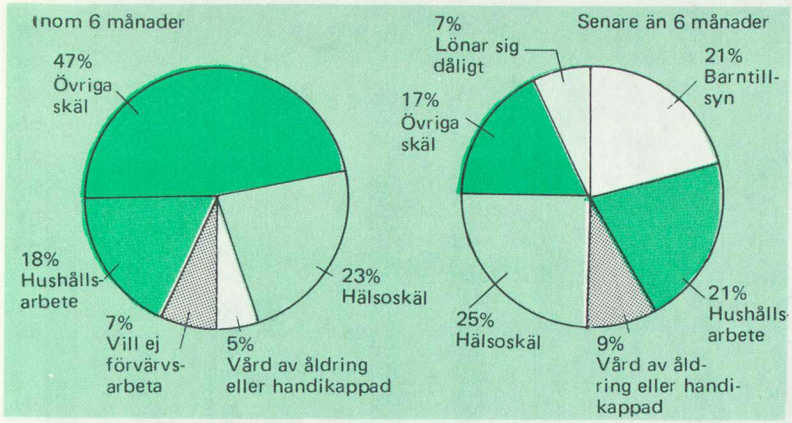
Kvinnorna i åldersgruppen 45–64 år är i de tidigare räkneexemplen den största gruppen i den potentiella arbetskraften. I denna undersökning utgör de emellertid en förhållandevis liten grupp. Som framgår av figur 4.18 uppgår de som vill arbeta omedelbart eller senare till 73 000. Hälften av dessa vill arbeta omedelbart och en fjärdedel inom sex månader.

I figur 4.19 redovisas de huvudsakliga förvärvshindren bland kvinnorna i denna åldersgrupp. En fjärdedel har uppgivit hälsoskäl och en femtedel hushållsarbete som huvudsakligt förvärvshinder. Det bör också observeras att en ganska stor del inte vill ha förvärvsarbete, liksom att det bland dem som skulle vilja arbeta senare finns 7 % som anger att det inte lönar sig.

Utöver de här redovisade grupperna som svarat att de skulle vilja förvärvsarbeta nu eller längre fram i tiden finns en grupp som svarade nej



Figur 4.18 Ej sysselsatta kvinnor i åldern 45–64 år som vill förvärvsarbeta omedelbart, inom 6 månader eller senare. Fördelning på riksområden. (Tusental).



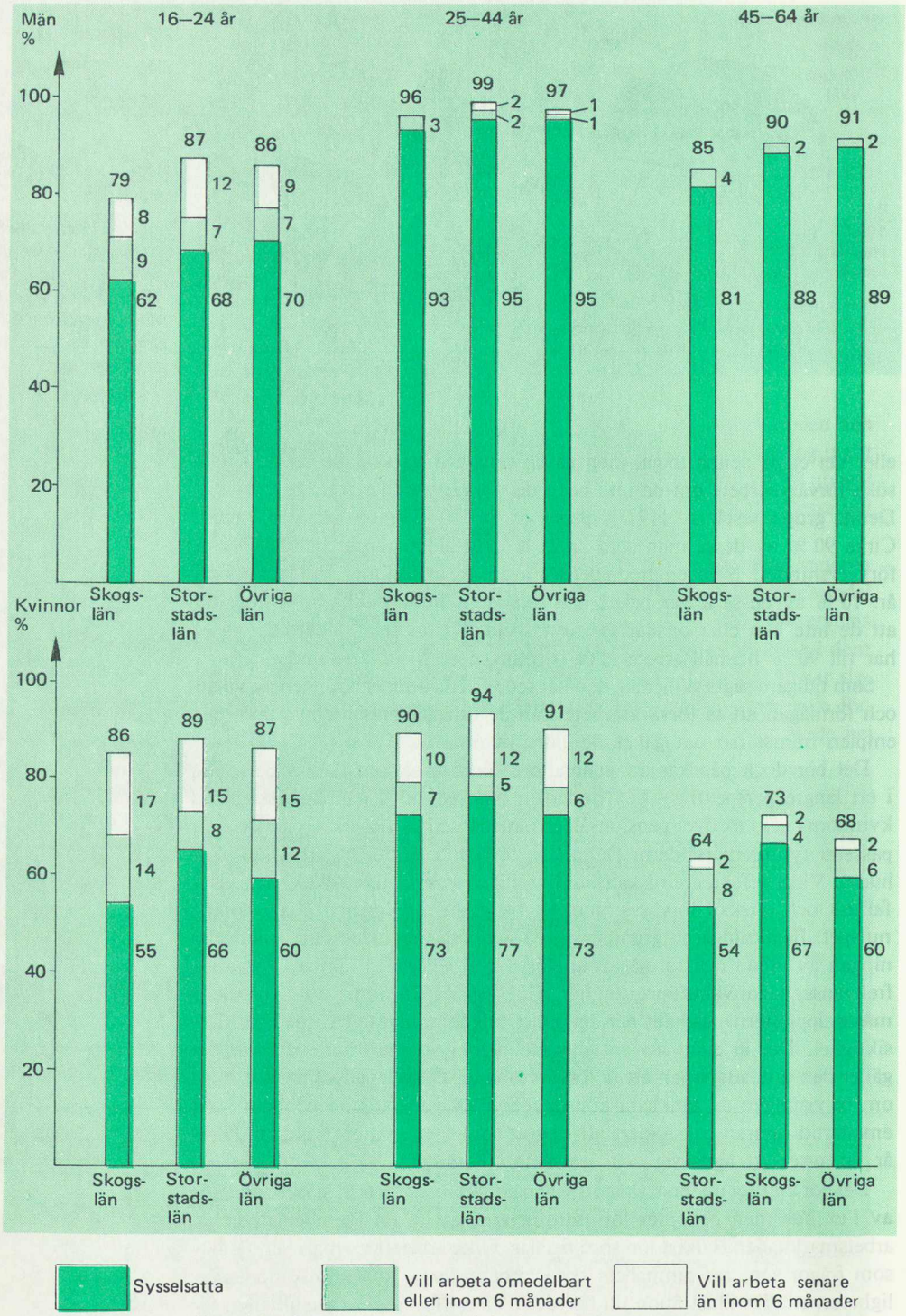
Figur 4.19 Huvudsakliga förvärvshinder för ej sysselsatta kvinnor i åldern 45–64 år som vill ha förvärvsarbete inom 6 månader eller senare. Procentuell fördelning.

eller vet ej på denna fråga, men på en senare fråga svarade att de skulle söka förvärvsarbete om de inte hade det förvärvshinder som de uppgivit. Denna grupp består av 119 000 personer, 86 000 kvinnor och 33 000 män. Cirka 90 % av dessa män som är 25 år eller äldre uppger hälsoskäl som förvärvshinder. Nära en tredjedel av gruppen är kvinnor i åldern 45–64 år. 70 % av dessa anger också hälsoskäl som huvudsaklig anledning till att de inte kan eller önskar förvärvsarbeta. Kvinnorna i åldern 25–44 år har till 90 % hushållsarbete eller barntillsyn som förvärvshinder.

Som tidigare sagts skiljer sig den här redovisade undersökningen av viljan och förmågan att ta förvärvsarbete från de tidigare presenterade räkneexemplen främst när det gäller de äldre kvinnorna.

Det bör dock påpekas att generationsväxlingarna kan få stor betydelse i ett längre perspektiv – t ex under en tioårsperiod. En tioårsklass bland kvinnorna går t ex över pensionsåldern, medan en ny tioårsklass av kvinnor passerar fyrtiofemårsåldern. Detta kan få stora effekter på arbetskraftsutbudet. Vilka effekter som kan komma illustreras av figur 4.20, som visar faktisk och önskad förvärvsintensitet bland befolkningen i olika åldrar i nuläget. Beräkningarna grundar sig på den tidigare redovisade undersökningen av viljan och förmågan att förvärvsarbeta. Som faktiska förvärvsfrekvenser har använts uppgifter från AKU i april 1975. Som tidigare påpekats måste uppgifterna, särskilt när det gäller ungdomarna, tolkas med stor försiktighet. Det är svårt att entydigt definiera vad man har mätt när det gäller den uttalade viljan att ta förvärvsarbete. Utöver vad som ovan sagts om belysningen av tänkbara konsekvenser av generationsväxlingen visar emellertid figuren också klart att så gott som inga kvinnor i åldern 25–44 år nu avser att ägna sig helt åt arbete i hemmet.

Det bör kraftigt understrykas att viljan att förvärvsarbeta är starkt beroende av t ex hur man bedömer förutsättningarna att få ett lämpligt arbete på arbetsmarknaden, vilken lön som betalas, vilka arbetstider man kan få, liksom frågor som rör samhällets service: barntillsyn, kommunikationsmöjligheter, etc. En illustration till betydelsen av tillgång på arbetstillfällen för att aktivera den potentiella arbetskraften finns i en undersökning om Algots lokalisering till Skellefteå. Undersökningen visade att antalet arbetssökande



Figur 4.20 Sysselsättning och uttalad vilja att ta förvärvsarbete antingen "omedelbart" och "inom 6 månader" eller senare. Fördelning på riksområde, ålder och kön. (Enligt AKU mars-april 1975 med tilläggsfrågor.)

på arbetsförmedlingen eller direkt till företaget ökade kraftigt. Gruppen arbetssökande kvinnor kom också att få en annorlunda sammansättning genom att andelen äldre kvinnor var större i denna sökandegrupp än bland de tidigare arbetslösa. Lokaliseringen stimulerade många, som tidigare ej haft förvärvsarbete eller som under kortare tid ej förvärvsarbetat, att söka sig ut på arbetsmarknaden. Det inträffade alltså en minskning av den dolda arbetslösheten och en ökning av den öppna arbetslösheten. Liknande exempel finns när det gäller utlokaliseringen av statliga verk från Stockholm.

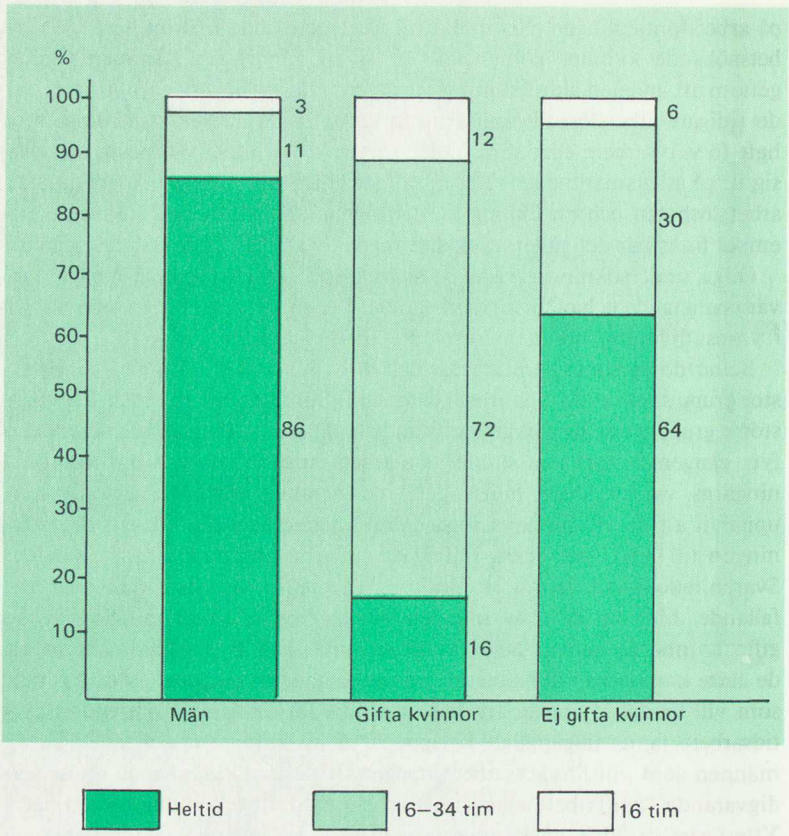
Olika undersökningar visar på skillnader i utbildningsnivå mellan förvärvsarbetande och ej förvärvsarbetande. Det finns särskilt markanta brister i yrkesutbildning hos dem som inte förvärvsarbetar.

Bland de personer som arbetar deltid – i huvudsak kvinnor – finns en stor grupp som skulle vilja arbeta längre tid. Det finns emellertid en betydligt större grupp bland de förvärvsarbetande (enligt levnadsnivåundersökningen fyra gånger så stor) som skulle vilja arbeta mindre tid även om förutsättningarna var att lönen minskade i motsvarande grad. De personer som uppgivit att de vill förvärvsarbeta i den tidigare nämnda tilläggsundersökningen till AKU har också tillfrågats om sina önskemål om arbetstiden. Svaren redovisas i figur 4.21. Skillnaderna mellan män och kvinnor är påfallande. Mer än 80 % av männen vill ha "heltid" mot ca 15 % av de gifta kvinnorna och ca 60 % av de ej gifta. Det är särskilt markant att de äldre kvinnorna vill ha deltid. Endast knappt en tredjedel av de kvinnor som vill ha deltid uppger att de skulle vilja förvärvsarbeta om endast heltidsarbete fanns tillgängligt. Knappt 20 % av kvinnorna och ca 25 % av männen som vill förvärvsarbeta uppger att de kunde tänka sig att ta stadigvarande "skiftarbete eller annat arbete med oregelbundna arbetstider". Ytterligare ca 20 % av kvinnorna och 25 % av männen kunde tänka sig att ta skiftarbete tillfälligt. Ca 60 % av kvinnorna och 45 % av männen uppger att de inte kunde tänka sig att ta skiftarbete.

De personer som uppgivit att de skulle vilja förvärvsarbeta under vissa betingelser ställdes också inför frågan om de tillfälligt eller stadigvarande skulle kunna tänka sig att ta ett tempoarbete eller ett arbete vid ett löpande band, om sådant arbete var det enda "som fanns tillgängligt". 8 % av kvinnorna och 10 % av männen kunde tänka sig att ta sådant arbete stadigvarande och ca 25 % av kvinnorna och drygt 35 % av männen tillfälligt. Mer än 60 % av kvinnorna och nära hälften av männen kunde inte tänka sig att ta sådant arbete även om det var det enda som fanns tillgängligt.

De som önskade förvärvsarbeta fick också frågan om vilken typ av arbete de skulle vilja ha med hänsyn till sin tidigare utbildning och yrkeserfarenhet. En tredjedel av både män och kvinnor önskade arbete inom yrkesområdet naturvetenskapligt/socialvetenskapligt arbete m m. Cirka 20 % av kvinnorna ville ha servicearbete mot endast 3 % av männen. Cirka 20 % av kvinnorna ville ha kameralt och kontorstekniskt arbete och drygt 10 % kommersiellt arbete. Endast 10 % av männen ville ha arbete inom dessa båda yrkesområden tillsammans. Nära 40 % av männen ville emellertid ha tillverkningsarbete mot endast knappt 10 % av kvinnorna.

Utredningsinstitutet vid SCB har gjort en specialstudie av bl a latent arbetssökande olika kvartal 1972 och 1973: "Förändringar i innehav av förvärvsarbete, i arbetslöshet, m m." Denna rapport är användbar i detta sam-

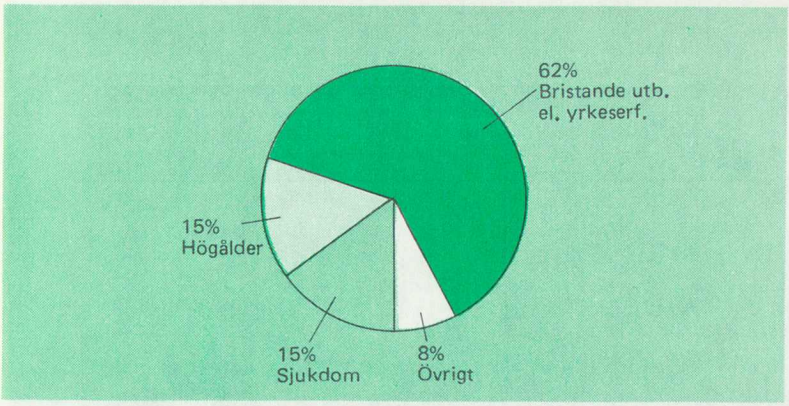


Figur 4.21 Ej sysselsatta män, gifta och ej gifta kvinnor, som uppgivit att de skulle vilja förvärvsarbeta, fördelade efter önskemål om arbetstidens längd.

manhang. Visserligen skiljer sig säkert de latent arbetssökande i vissa avseenden från den övriga "potentiella arbetskraften", men samtidigt är strömmarna mellan de olika kategorierna stora och det kan därför antas vara fråga om ganska små skillnader mellan grupperna.

De latent arbetssökande som sökt stadigvarande arbete var ganska pessimistiska beträffande sina möjligheter att få ett sådant. Inte mindre än 60 % trodde inte att man inom ett halvår skulle kunna få ett sådant arbete som man ville ha. Detta kan i sin tur hänga samman med att många av dem uppger att de hade sökt stadigvarande arbete under lång tid. 40 % uppgav att de hade sökt arbete mer än nio månader.

De latent arbetssökande våren 1973 tillfrågades om de ansåg att det fanns särskilda svårigheter för just dem att få arbete. Nära hälften – 45 % – ansåg att särskilda svårigheter förelåg för dem. I figur 4.22 redovisas de anledningar som de själva angav vara huvudorsaken till att de hade särskilda svårigheter att få arbete. Det bör noteras att nära två tredjedelar av de tillfrågade ansåg att bristande utbildning eller yrkeserfarenhet var anledningen till att särskilda svårigheter fanns för just dem att få arbete.



Figur 4.22 Latent arbetssökande som uppgivit att de hade särskilda svårigheter att få arbete (procentuellt fördelade efter uppgiven anledning).

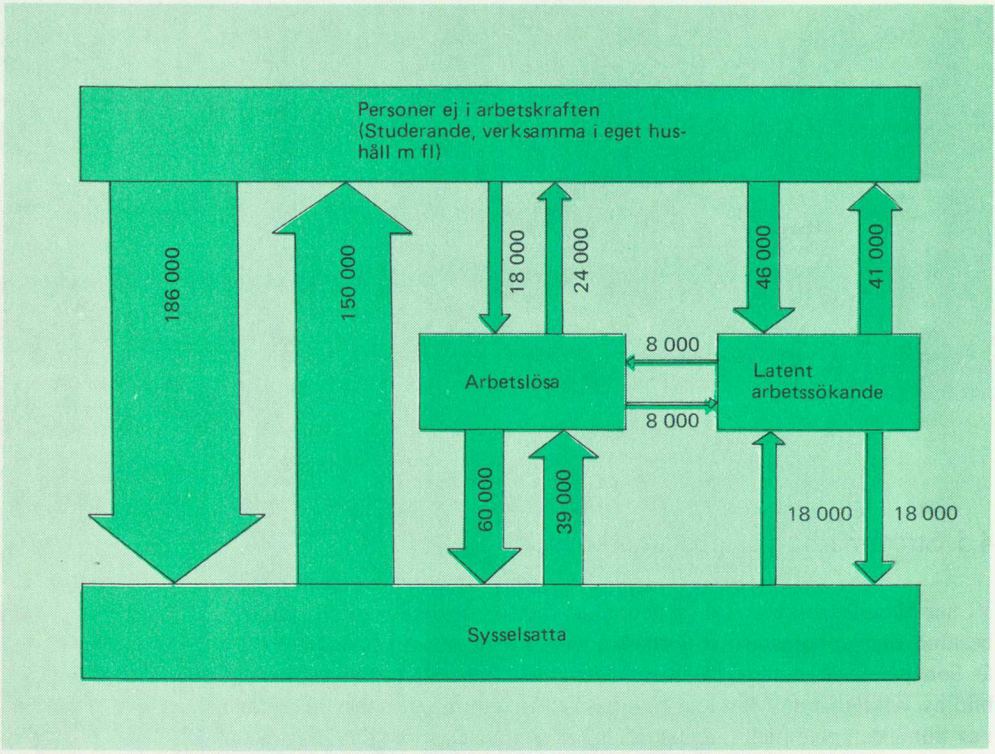
4.5 Strömmarna på arbetsmarknaden

Vi har hitintills diskuterat de potentiella arbetskraftstillgångarna som olika bestånd eller genomsnitt av förhållandena under en viss period, t ex ett år. Som påpekades redan i inledningen ger emellertid detta inte en fullständig bild av verkligheten. Man kan få intrycket att samma personer hela tiden t ex tillhör den potentiella arbetskraften, att samma personer förvärvsarbetar etc.

1972 när den genomsnittliga arbetskraften uppgick till ca 4 miljoner eller 67 % av befolkningen som var 16–74 år var antalet som tillhörde arbetskraften någon gång under året 4,5 miljoner eller ca 75 % av dessa åldersgrupper. Å andra sidan var antalet personer som befann sig i arbetskraften under hela året 3,5 miljoner. Delårsarbetskraften – som enbart tillhör arbetskraften viss del av året – uppgår alltså till omkring en miljon personer. Om man begränsar sig till åldersgruppen 16–64 år finner man att omkring 83 % av befolkningen någon gång under året var i arbetskraften, dvs sysselsatta och/eller arbetslösa. Ser man till tvärsnittsdata blir motsvarande tal knappt 75 %.

Totalt kan man räkna med att i runda tal en halv miljon arbetssökande i helårsarbetskraften börjar en ny anställning under ett år. Drygt en miljon personer i hela arbetskraften börjar åtminstone en ny anställning under ett år. Det motsvarar ca 30 % av det genomsnittliga antalet sysselsatta. Därtill kommer att ytterligare ca 300 000 personer någon gång varit arbetssökande (inte nödvändigtvis arbetslösa) men inte lyckats finna en ny anställning.

Vi har tidigare hänvisat till SCB:s rapport om "Förändringar i innehav av förvärvsarbete, i arbetslöshet m m. Hösten 1972 till våren 1973". Denna undersökning kan användas för att ge en viss uppfattning om strömmarna på arbetsmarknaden. Undersökningen ger emellertid ingen fullständig bild av strömmarna. Strömmarna blir underskattade eftersom man kan ändra sin verksamhet flera gånger under sex månader. Figur 4.23 visar med dessa reservationer storleken på några flöden på arbetsmarknaden under en sexmånadsperiod hösten 1972 till våren 1973.



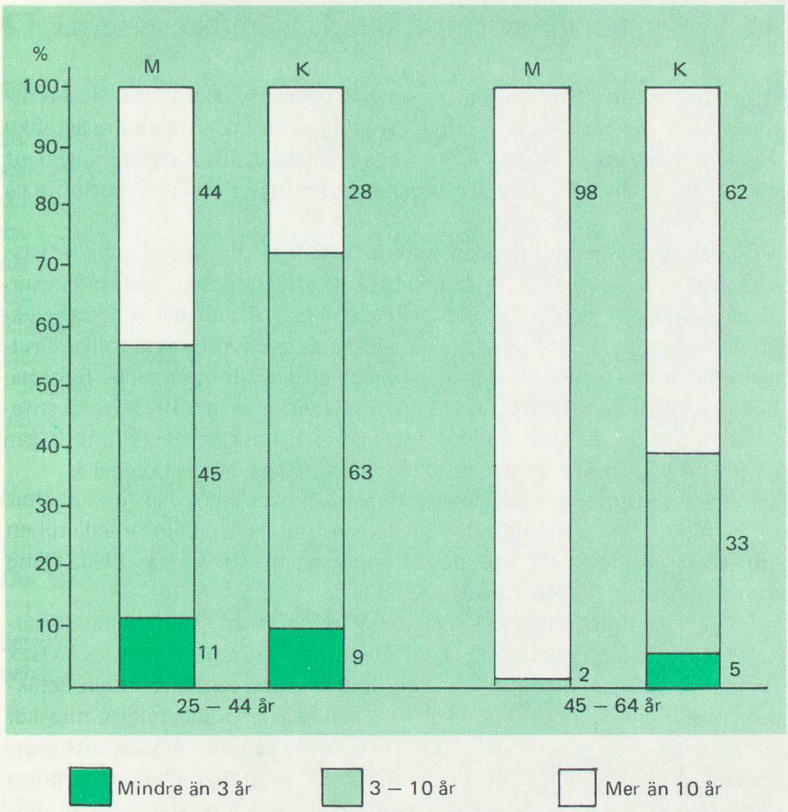
Figur 4.23 Storleken på några flöden på arbetsmarknaden under en sexmånadersperiod hösten 1972 till våren 1973.

Stora förändringar sker inte minst i gruppen latent arbetssökande. Endast en tredjedel av de latent arbetssökande var också latent arbetssökande sex månader tidigare medan 7 % var arbetslösa, 44 % ej tillhörde arbetskraften och 16 % förvärvsarbetade.

Sammanfattningsvis kan innehav av tidigare förvärvsarbete bland latent arbetssökande våren 1973 beskrivas på följande sätt. Andel sysselsatta vid AKU sex månader tidigare var 16 %, andel personer som någon gång under den undersökta sexmånadersperioden haft ett eller flera förvärvsarbeten var 23 %, varav majoriteten hade haft mer än ett arbete. Andelen personer som tidigare haft ett stadigvarande arbete (tre månader eller mer) var 55 %.

Också i den nämnda AKU-undersökningen i mars–april 1975 ställdes frågan om tidigare förvärvserfarenhet till dem som ville ha förvärvsarbete. Nära 95 % av männen i åldern 25–64 år hade tidigare förvärvserfarenhet. Nästan 95 % av kvinnorna i åldern 25–44 år och drygt 85 % i åldern 45–64 år hade sådan erfarenhet. Av de män i åldern 25–64 år som hade förvärvserfarenhet hade drygt 60 % arbetat för mindre än 2 år sedan. För kvinnorna var motsvarande siffror 30 %. Ungefär hälften av kvinnorna både i åldern 25–44 år och 45–64 år hade förvärvserfarenhet som låg 6 år eller längre tillbaka. Figur 4.24 visar hur lång erfarenhet av förvärvsarbete som finns bland män och kvinnor i åldrarna 25–44 och 45–64 år.

Flera av de problem som sysselsättningsutredningen står inför förändrar karaktär i ett längre tidsperspektiv. Det kan t ex gälla den låga sysselsätt-



Figur 4.24 Män och kvinnor i åldern 25–44 år och 45–64 år, som vill ha förvärvsarbete och som tidigare har haft arbete, procentuellt fördelade efter antalet år de förvärvsarbetat.

ningsgraden bland de äldre kvinnorna eller sysselsättningen på vissa orter med speciell ålderssammansättning i befolkningen. I det längre perspektivet – femton till tjugo år – som utredningen också diskuterar kommer förutsättningarna att ha förändrats för att klara en viss del av dessa omställningsproblem genom de naturliga bruttoförändringar som hela tiden sker i arbetskraften. Det kan därför finnas anledning att här något beröra också dessa mer långsiktiga förändringar.

Under en tioårsperiod lämnar ungefär en fjärdedel, dvs en miljon människor, arbetsmarknaden genom naturlig avgång – pensionering och dödsfall. Något fler är nytillträdande. År 1990 har hälften av dem som var förvärvsarbetande 1970 lämnat arbetskraften, hälften är nytillkomna. Förhållandet varierar något mellan näringsgrenarna beroende på skillnader i ålderssammansättningen. Av dem som år 1970 arbetade inom jord- och skogsbruk kommer mer än 40 % att försvinna genom naturlig avgång fram till år 1980. För övriga näringsgrenar är andelen mellan 20 och 25 %.

4.6 Arbetstidens betydelse för arbetskraftsresurserna

Arbetstidsfrågorna behandlas av en särskild delegation (DELFA). Sysselsättningsutredningen skall alltså inte göra en allomfattande utredning av olika aspekter av arbetstidsfrågorna. Det finns emellertid skäl för utredningen att något beröra tänkbara konsekvenser av en kraftig arbetstidsförkortning på arbetskraftsresurserna.

SCB:s prognosinstitut har i anslutning till kalkylerna för den totala arbetskraftens utveckling gjort vissa beräkningar av effekterna på arbetskraftsresurserna av vissa alternativ för arbetstidsförkortningar. Resultaten av dessa beräkningar redovisas översiktligt här. För närmare beskrivning av de olika förutsättningarna för beräkningarna hänvisas till ett särskilt nummer av Information i prognosfrågor, som beräknas utkomma vid årsskiftet 1975/76. Eventuellt kommande arbetstidsförkortningar kommer också att påverka efterfrågan på arbetskraft olika i olika näringsgrenar. Dessa frågor berörs i kapitel 5.

Familjestödsutredningens förslag om 6-timmars arbetsdag för föräldrar till barn under tre år skulle enligt prognosinstitutets beräkningar leda till en minskning av de totala arbetskraftsresurserna med 0,4 % år 1980. Detta motsvarar drygt 15 000 heltidsarbetande.

Prognosinstitutet har också beräknat effekten av att samtliga förvärvsarbetande med barn under sju år skulle få rätt till 30 timmars arbetsvecka (sex timmars arbetsdag) med full lön eller kompensation för lönebortfall. Beräkningarna är gjorda för 1980. Om de som berörs av en sådan reform minskar sin arbetstid med i genomsnitt 10 timmar skulle de totala arbetskraftsresurserna minska med 3,7 %. Om man emellertid samtidigt antar att samtliga småbarnsmödrar som arbetar mindre tid skulle öka arbetstiden till 30 timmar, skulle minskningen av arbetskraftsresurserna bli 1,2 procentenheter mindre (2,5 %). Detta motsvarar i arbetskraftsresurser drygt 130 000 personer med 30 timmars arbetsvecka. Enligt prognosen väntas 165 000 kvinnor med barn stå utanför arbetskraften 1980.

En generell arbetstidsförkortning till 30 timmar får givetvis ännu större effekter för utvecklingen av arbetskraftsresurserna. Även om man utgår från att kvinnorna fram till 1990 skulle uppnå männens förvärvsfrekvenser och heltidsarbeta i samma utsträckning (95 %) skulle i detta fall ändå de samlade arbetskraftsresurserna minska fram till år 1990 med 10 %. Detta motsvarar i runda tal en halv miljon personer med den då beräknade medelarbetstiden.

Minskningen i arbetskraftsresurserna vid en arbetstidsförkortning har ovan uttryckts i ett visst antal heltidsarbetande personer. Detta får inte tolkas som om det vore möjligt att enkelt bereda plats på arbetsmarknaden för den potentiella arbetskraften genom en arbetstidsförkortning. Effekterna av en arbetstidsförkortning blir mycket olikartade på olika näringsgrenar, yrken eller regioner. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 7.

4.7 Sammanfattande slutsatser

4.7.1 *Den "potentiella arbetskraften"*

Som markerats redan i inledningen till kapitlet går det inte att entydigt bestämma storleken på den s k "potentiella arbetskraften". Olika definitioner och beräkningssätt ger olika resultat. Det är inte heller särskilt meningsfullt att försöka ange den "potentiella arbetskraften" som ett fixerat antal personer, eftersom förutsättningarna för sådana beräkningar hela tiden förändras. Utredningen avstår därför från att göra kvantifieringar och sammanfattar istället i ord de olika försöken att beskriva den "potentiella arbetskraften". De olika beskrivningarna används för att komplettera varandra.

Med utgångspunkt från det faktaunderlag som presenterats kan den potentiella arbetskraften beskrivas med indelning i fem stora grupper.

Ungdomar

Ungdomarna (under 25 år) i räkneexemplen är i stor utsträckning studerande. Det går i dessa fall ofta inte att tala om reell "undersysselsättning".

Ungdomsproblemen finns vidare i stor utsträckning bland de öppet arbetslösa. Problemen när det gäller ungdomarnas inträde på arbetsmarknaden behandlas i kapitel 12 och kommer därför inte att närmare diskuteras här.

Medelålders och äldre män

De medelålders och äldre männen bor i huvudsak i storstadsområdena samt i skogslänen. De är i allmänhet ej gifta – ofta frånskilda. Gruppen har kort och bristfällig grund- och yrkesutbildning. I storstäderna har de ofta svåra sociala problem som antingen är en följd av eller orsaken till utslagningen från arbetsmarknaden. Hälsoskäl är det dominerande förvärvshindret. För männen gäller alltså att den registrerade undersysselsättningen till viss del är en följd av ökad utslagning på arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. För denna grupp krävs i stor utsträckning arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska insatser, både sådana förebyggande som förhindrar utslagning och sådana som rehabiliterar redan utslagna personer.

Kvinnor 25–44 år

För kvinnor i åldern 25–44 år är den bristande tillgången på barntillsyn ett stort problem. Bristen på arbetstillfällen på orten eller på lämpligt pendlingsavstånd är också ett påtagligt arbetshinder. Kvinnorna i denna grupp finns i stor utsträckning i hela landet även om de är relativt sett vanligare i skogslänen och i mindre orter. De har svårt att pendla längre sträckor eller att flytta på grund av familjeförhållanden. Gruppen har stora brister i grundutbildningen, framför allt när det gäller yrkesutbildning och yrkeserfarenhet. Många har varit borta en lång tid från arbetsmarknaden. Efterfrågan är – bl a till följd av bristande barntillsynsmöjligheter – ofta inriktad på deltidsarbete.

Kvinnor 45–64 år

Kvinnorna i åldern 45–64 år har ungefär samma geografiska fördelning som de yngre kvinnorna. Skillnaderna mellan storstadsområdena och övriga landet är emellertid mera påtagliga. Proportionen är mycket stor i stödområdet. Kvinnorna i denna åldersgrupp efterfrågar inte förvärvsarbete i samma utsträckning som de yngre kvinnorna. Orsakerna till att de inte förvärvsarbetar är i huvudsak brist på lämpligt arbete på orten. För denna grupp spelar barntillsynen ingen nämnvärd roll som förvärvshinder. Hälsoskäl uppges vara det huvudsakliga förvärvshindret. Brister i utbildning och yrkeserfarenhet är ännu mer markerade än för den yngre åldersgruppen kvinnor. Samtidigt bör det noteras att problemet när det gäller att öka förvärvsfrekvenserna i den äldre åldersgruppen kvinnor – sett i ett längre tidsperspektiv – i stor utsträckning består i att ge yngre kvinnor som nu förvärvsarbetar möjlighet att stanna på arbetsmarknaden.

Pensionärer

Utöver de fyra tidigare nämnda grupperna bör också uppmärksammas att det finns en femte stor grupp av potentiell arbetskraft, nämligen pensionärerna. Denna grupp kan i framtiden beräknas växa ganska snabbt. Den kommer också att i stor utsträckning omfatta personer i åldrarna 60–65 år när flexibel pensionsålder och möjlighet till delpension genomförts den 1 juli 1976. Kraven från denna grupp – liksom från flera andra – kommer i stor utsträckning att inriktas på deltidsarbete och arbete under delar av året.

Den potentiella arbetskraften och dess förutsättningar måste i stor utsträckning få vara styrande för planeringen av nya sysselsättningstillfällen – inte minst dess regionala fördelning. Problemen kan emellertid inte lösas enbart genom att anpassa *nytillskottet* av arbetsplatser till den potentiella arbetskraftens förutsättningar. Det måste också ske en anpassning av redan existerande arbetsplatser för att tillmötesgå de krav och de förutsättningar som nya grupper har.

En av sysselsättningspolitikens viktigaste uppgifter är också att underlätta för den enskilde att kunna ta de arbeten som erbjuds på arbetsmarknaden. Detta kan ske genom stöd i olika former till utbildning och flyttning. Det är samtidigt uppenbart att möjligheterna i detta avseende är begränsade om rörligheten skall ske enbart inom *de nytillkommande grupperna* på arbetsmarknaden. Dessa är – framför allt när det gäller de äldre grupperna för både män och kvinnor – förhållandevis svåra att motivera för t ex utbildning. När det gäller kvinnorna är de också synnerligen lokalt bundna.

Slutsatsen av det förda resonemanget är alltså att sysselsättningspolitiken måste kunna arbeta med hela utbudet av arbetstillfällen och hela arbetskraften. Om anpassningen enbart skulle ske inom nytillskottet av arbetstillfällen och de nya grupperna på arbetsmarknaden skulle utrymmet bli alltför begränsat och påfrestningen på de nya grupperna alltför stora.

4.7.2 *Olika arbetshinder*

I den sysselsättningspolitiska debatten förekommer det att man diskuterar hur man skall sysselsätta de "marginella grupperna". I vilken utsträckning består den potentiella arbetskraften av s k "marginella grupper"? Svaret på frågan är beroende av hur man har definierat "marginella grupper".

Ett sätt att definiera dem är att säga att det är grupper som av arbetsgivaren betraktas som marginella ur den synpunkten att han anser att lönekostnader och andra kostnader är så stora att det inte är lönsamt att anställa dem. Detta kan i sin tur bero antingen på en direkt felaktig föreställning hos arbetsgivaren eller på att det faktiskt förhåller sig så att vissa av de s k marginella grupperna inte har en produktivitet som motsvarar lönekostnaderna etc. Det finns ingen anledning att tro att denna grupp skulle vara speciellt stor bland t ex den helt dominerande gruppen kvinnor i den potentiella arbetskraften. Detta är emellertid enbart en av flera möjliga definitioner av marginella grupper.

Det är uppenbart att man kan hävda att arbetskraften kan vara marginell också ur andra synpunkter. Det blir i så fall i stort sett en uppräkning av olika typer av arbetshinder. Den potentiella arbetskraften ställer troligen speciella krav när det gäller *geografisk närhet* till arbetsplatsen, *bättre kommunikationer* till arbetsplatsen, *krav på arbetets art, arbetstidens längd och förläggning* och möjlighet att *variera arbetstiden*. Man har speciella *könsrollspräglade förväntningar* på vilken typ av arbetstillfälle man efterfrågar. Man är också mera *lokalt bunden* än annan arbetskraft. Uppenbart är att en stor grupp, för att överhuvudtaget kunna efterfråga arbete, också måste ha *barntillsynen* ordnad på ett rimligt sätt. *Brister i utbildningen* är vanligt förekommande och måste i stor utsträckning kompenseras av utbildning antingen innan eller efter man anställts i ett företag. Det kan också krävas mer eller mindre omfattande *inskolning*. För alla dessa typer av arbetshinder finns det en arsenal av sysselsättningspolitiska medel. Vad som bl a har diskuterats är om dessa medel är tillräckliga när det gäller t ex att placera den s k potentiella arbetskraften. Som framgått ovan är det emellertid frågan om grupper med mycket olika problem i form av förvärvshinder. Utredningen anser därför att det inte är meningsfullt att använda termen "marginella grupper", när man avser grupper med olika arbetshinder. Detta kan nämligen leda diskussionen fel. Det finns därför skäl att försöka renodla vissa problemställningar och ställa dessa i relation till tillgängliga medel. Så sker också i den fortsatta behandlingen av de sysselsättningspolitiska medlen och det finns därför inte anledning att närmare diskutera frågan i detta kapitel.

5 Sysselsättningen och dess fördelning – alternativa kalkyler

- ☐ Kartläggningar visar att stora otillfredsställda behov främst finns inom långtidssjukvård, åldringsvård, barnomsorg.
- ☐ För att klara kraven på en förbättrad standard och balans i utrikeshandeln krävs en satsning på näringslivet och då i första hand på industrin.
- ☐ Fortsatt utbyggnad av samhällsservicen skapar grund för ökat utbud av arbetskraft och bättre förutsättningar för industriproduktion.

5.1 Samhällsorganisatoriska utgångspunkter

Under mycket lång tid har sysselsättningsutvecklingen i Sverige karaktäriserats av en fortgående förskjutning från varuproducerande till tjänsteproducerande näringar. De senare står nu för huvudparten av sysselsättningen. Detta utvecklingsmönster är inte unikt för Sverige. Om man exempelvis jämför med USA, finner man att där nästan hela nettotillväxten i sysselsättningen sedan andra världskrigets slut fallit inom undervisning, sjukvård, administration, bankväsen, handel och liknande. För Sveriges del gäller samma sak sedan början av 1960-talet.

Till stor del kan sysselsättningsexpansionen inom tjänstesektorn ses som ett resultat av förändringar i arbetsfördelningen mellan samhällets medborgare. En del verksamheter som tidigare utfördes inom hushållen bedrivs nu i tjänstesektorns regi. Om fler skall beredas möjlighet att förvärvsarbeta måste en sådan förändring i samhällsorganisationen äga rum. Tillväxten för tjänstesektorn skapar därmed också en grund för en utökning av varuproduktionen.

Det finns även andra bidragande orsaker till att tjänstesektorn tar i anspråk en allt större del av arbetskraftsresurserna. En är att möjligheterna att genom mekanisering öka produktionen är betydligt mindre inom vissa delar av tjänstesektorn än inom den varuproducerande sektorn. Det är emellertid viktigt att betona att varuproduktion och tjänsteproduktion kompletterar varandra.

Inom tjänsesektorn är det främst den del som drivs i det allmännas regi som har vuxit. Det beror i sin tur på att förändringar i de enskilda medborgarnas krav och behov ansetts bli bäst tillgodosedda genom gemensamma insatser.

Utredningsdirektiven ger anvisning om hur den fortsatta sysselsättningsutvecklingen i Sverige skall inriktas. Behoven av varor och tjänster skall vara bestämmande för sysselsättningens fördelning. I direktiven konstateras att det ännu återstår väsentliga behov av såväl kvantitativ som kvalitativ samhällsservice som kräver ökade insatser inte minst ifråga om arbetskraft. Samtidigt pekar man på de finansiella problem som hänger samman med en snabb expansion av den offentliga sektorn.

Avsikten med detta kapitel är att mot bakgrund av olika räkneexempel diskutera sysselsättningsutvecklingen under återstoden av 1970-talet. Med utgångspunkt från expertbedömningar och från de beräkningar som presenteras av 1975 års långtidsutredning redovisas kalkyler över alternativa tänkbara utvecklingsförlopp fram till 1980. Vissa utblickar mot mitten av 1980-talet görs också.

Avsnittet 5.2 behandlar den offentliga sektorns utveckling. Mot bakgrund av konkreta beskrivningar av behoven inom den offentliga sektorn beräknas resursanspråken vid olika ambitionsnivåer. Därefter presenteras i avsnitt 5.3 kalkyler över utvecklingen inom den privata sektorn relaterade till de i avsnitt 5.2 redovisade alternativen. Här tas också upp hur valet mellan olika alternativ påverkar utrymmet för privat konsumtion. Avsnittet innehåller också en genomgång av utvecklingen inom enskilda sektorer. Sysselsättningsförändringar inom industri, privata tjänster, byggnadsverksamhet samt jord- och skogsbruk, såsom de framkommer i 1975 års långtidsutredning, diskuteras därvid.

I detta kapitel diskuteras inte de åtgärder som krävs för att utbudet av arbetskraft skall öka i den omfattning som anges i alternativen. Sådana åtgärder behandlas i de följande kapitlen. Räkneexemplen skall alltså inte uppfattas som en sysselsättningsprognos – en sådan kan självfallet inte göras utan att betingelserna för arbetskraftsutbudets utveckling beaktas.

Vad räkneexemplen är avsedda att visa är alltså en tänkbar bild av den ekonomiska utvecklingen under andra hälften av 1970-talet *under förutsättning* att det i kalkylerna angivna arbetskraftsutbudet realiseras.

5.2 Sysselsättningsutvecklingen inom den offentliga sektorn

I föreliggande avsnitt diskuteras den offentliga sektorns utveckling. Framställningen inleds med en redogörelse för vilka delar av den offentliga verksamheten som expanderar snabbast. I de därpå följande avsnitten tas sådana delsektorer upp för vilka det är känt att ett betydande utbyggnadsbehov existerar. För varje sektor redovisas alternativa kalkyler för den framtida sysselsättningsutvecklingen. I en sammanfattning visas hur sektorernas arbetskraftsbehov kan summeras till en slutsumma för hela den offentliga sektorn. I avsnittet 5.3 jämförs dessa arbetskraftsanspråk med andra näringars efterfrågan.

Tabell 5.1 Sysselsättningsutvecklingen inom den offentliga sektorn 1970–1975 enligt 1975 års långtidsutredning

	Årlig procentuell ökning 1970–1975	
	Antal timmar	Antal sysselsatta
Offentlig förvaltning, polis, försvar m. m.	2,6	4,3
Undervisning m. m.	2,3	4,7
Hälso- och sjukvård	4,0	7,1
Social service	6,4	8,3
Summa	3,7	6,0

5.2.1 *Vilka delar expanderar snabbast?*

Vid bedömningar av samhällsutvecklingen är det vanligt att den offentliga sektorn ses som en enhet, vilken jämförs med jord- och skogsbruk, tillverkningsindustri och privat service. Framställningar som bygger på en sådan indelning döljer att tillväxten inte är jämnt fördelad över den offentliga sektorns alla delar.

På främst sjukvårdens och utbildningens områden har en kraftig expansion ägt rum. Under femårsperioden mellan folkräkningarna 1965 och 1970 ökade sysselsättningen inom hälso- och sjukvård med närmare 40 %. För undervisning var motsvarande värde 22 %. Expansionen har fortsatt under 1970-talet i ungefär samma takt. Under senare år har också social service, som omfattar bl a åldringsvård, ökat snabbt. Tabell 5.1 sammanfattar utvecklingen för den offentliga sektorn under perioden 1970–1975 enligt 1975 års långtidsutredning. På grund av arbetstidsförkortning och ökning av antalet deltidssysselsatta är expansionen räknad i timmar lägre än i antal sysselsatta.

Expansionen har inte varit jämnt fördelad mellan enskilda år. De största ökningarna inträffade under högkonjunkturperioden 1969–1970. Den kommunala sektorns sysselsättningsökning låg då på närmare 10 %. Under perioden 1972–1973 var ökningstakten endast 3 % och 1973–1974 4 %.

Tabell 5.2 Förändring i antal sysselsatta inom den offentliga sektorn enligt 1975 års långtidsutredning

	Årlig procentuell sysselsättningsförändring 1975–1980 enligt långtidsutredningens alternativ		
	I	II	III
Offentlig förvaltning, polis, försvar m. m.	1,3	2,7	2,0
Undervisning m. m.	2,1	3,4	2,5
Hälso- och sjukvård	2,0	3,9	2,1
Social service	6,1	9,1	6,2
Total förändring	2,8	4,7	3,1

Tillgängligt prognosmaterial visar att den offentliga sektorn också framöver förväntas öka sin sysselsättning. Bedömningarna skiljer sig dock åt. I de analyser som betonar behovet av insatser inom olika delar av den offentliga sektorn hamnar man som regel på mycket kraftiga ökningar, medan man i de kalkyler som också tar hänsyn till finansieringsförhållandena får mindre ökningar.

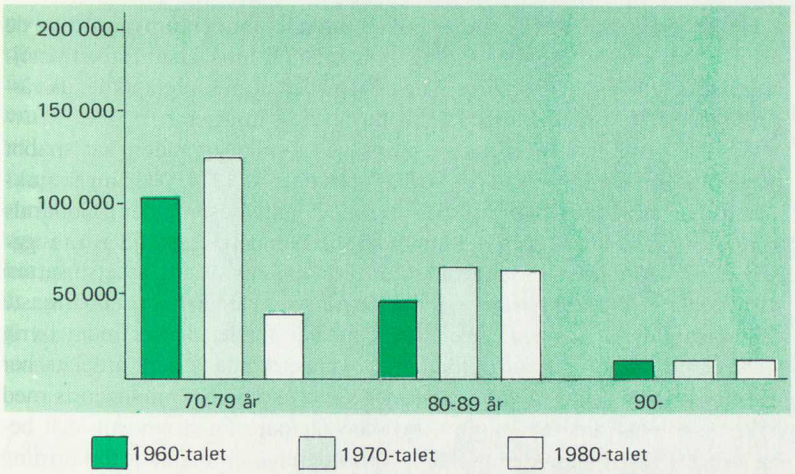
Långtidsutredningen presenterar för sin del olika alternativ för utvecklingen beroende på skilda antaganden om storleken på den privata konsumtionen. Man har också beräknat särskilda alternativ för en arbetstidsförkortning.

I tabell 5.2 redovisas tre alternativa beräkningar för den offentliga sektorn under perioden 1975–1980. De bygger på antaganden om att jämvikt i bytesbalansen skall uppnås år 1980. Enligt det första skulle den privata konsumtionen öka med tre procent per år och enligt det andra med två procent per år. Det tredje ger arbetstidsförkortning till 37,5 timmar per vecka år 1980 och privat konsumtionsökning på två procent per år. För andra näringar än den offentliga sektorn har antagits att arbetstidsförkortningen leder till en produktivitetsstegring.

Det kan konstateras att enligt alternativet med en ökning av den privata konsumtionen på två procent skulle takten i utbyggnaden av den offentliga sektorn ligga något lägre än den som varit under perioden 1970–1975. Räknat i antal sysselsatta ger detta alternativ en ökning på 231 000 personer. Alternativ I ger oss en sysselsättningsökning på 139 000 och alternativ III 153 000 personer. Uppgifterna baseras på bedömningar av utvecklingen för både heltids- och deltidsarbetande. Medelarbetstiden inom verksamheterna har framräknats och kombinerats med uppgifter om antalet timmar varvid sysselsättningstalen erhållits.

Analysen av den offentliga sektorn har i 1975 års långtidsutredning fått en annan uppläggning än tidigare. Till skillnad mot tidigare försöker man inte bedöma sektorns mest sannolika utveckling, utan behandlar den offentliga sektorn som en sektor som kan påverkas direkt genom successiva beslut. Motivet är enligt långtidsutredningen att det inte finns någon fastställd budget för den statliga sektorns utveckling på fem års sikt. Genom att göra en s k baskalkyl har man dock försökt att fånga in den ökning av den offentliga sektorns verksamhet som betingas av befolkningsförändringar, politiska åtgärder som redan är kända osv. Baskalkylens resultat jämförs med utvecklingsalternativ av det slag som redovisas i tabell 5.2.

Det material som kommer fram i långtidsutredningens prognoser är av stor betydelse då inriktningen på den framtida sysselsättningen skall bedömas. En sammanhållen bild av olika sektorers anspråk på resurser erhålls. Samtidigt är det uppenbart att analyserna bygger på mycket grova beskrivningar av sektorernas verksamhet. De bakomliggande faktorerna kommer endast fram antydningsvis. I föreliggande rapport har därför en delvis annan utgångspunkt valts för att beskriva sektorernas resursbehov. Genom konkreta skildringar av enskilda verksamheter inom den offentliga sektorn beskrivs därvid det framtida behovet av arbetskraft. Speciell uppmärksamhet ägnas åt långtidssjukvård och barnomsorg. Beskrivningar lämnas emellertid också av andra delar av den offentliga sektorn.



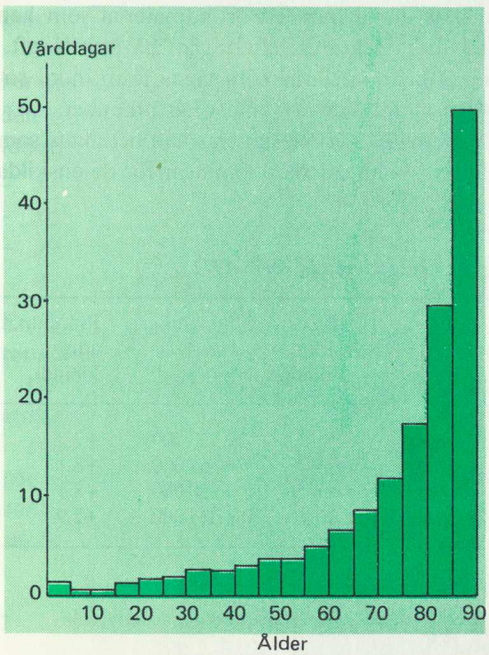
Figur 5.1 Ökningen av antalet äldre under en 30-års period.

5.2.2 *Utvecklingen inom sjukvårdssektorn*

Under lång tid har sjukvården tagit allt större resurser i anspråk. Den offentliga hälso- och sjukvårdens kostnader har ökat från 4,0 miljarder 1964 till 14,2 miljarder 1974 i löpande priser. Det innebär för år 1974 ca 1 750 kr per invånare. Till det kommer insatserna i hemmen – många sjuka vårdas alltjämt av anhöriga. Denna vård är nu av mindre omfattning än tidigare, vilket speciellt gäller för vården av dem som är sjuka under en längre tid. Den kollektiva vårdformen har här byggts ut kraftigt.

Omsorgen om barn och gamla ställer stora krav på samhället. För att bedöma det framtida resursbehovet inom vårdsektorn är det därför viktigt att känna till befolkningens åldersstruktur. Tillgängliga prognoser visar här, se fig. 5.1, en kraftig ökning för de äldsta och mest sjukdomsutsatta åldersklasserna under resten av detta århundrade.

Efterfrågan på sjukvården varierar med ålder, vilket illustreras med figur



Figur 5.2 Vårddagar per invånare efter ålder. Antalet vårddagar per år är störst för de allra äldsta. Källa: Landstingen, Perspektiv 1975–79, Stockholm 1975.

Under senare år har sjukvårdspolitiken inriktats mot en utbyggnad av de öppna vårdformerna samt av långtidssjukvården. Ett mål är att i största möjliga utsträckning ge patienterna "närservice" och att reservera akutsjukvårdens resurser för patienter med klart behov av dess insatser.

Antalet sysselsatta inom landstingens verksamhetsområden har snabbt ökat från 145 000 år 1963 till ca 307 000 personer år 1974. (Här ingår sjukvårdspersonal inom Göteborgs och Malmös sjukvårdsområden, Gotlands kommun samt vissa statliga sjukhus.) Ökningen är delvis en följd av utbyggnaden av verksamheten men också en konsekvens av att arbetsinsatsen per vårdplats ökat. Vårdplatserna inom långtidssjukvården har i det närmaste fördubblats under perioden 1963–1972, medan antalet platser inom övrig sluten vård i stort sett varit oförändrat. Antalet vårdade per vårdplats har dock ökat inom samtliga vårdområden. Denna ökning har möjliggjorts med hjälp av intensivare vård samt effektivare metoder för diagnostik och behandling. Främst inom den psykiatriska vården har en markant förkortning av den genomsnittliga vårdtiden skett. Utvecklingen av antalet vårdplatser och intagningar inom den slutna vården under perioden 1963–1972 framgår av tabell 5.3.

Utvecklingen mot en intensivare vård med kortare vårdtider har medfört att vården blivit "tyngre" och det har blivit nödvändigt att anställa mer personal. Inom den slutna vården har arbetsinsatsen mätt i timmar per vårdplats ökat med närmare 4 % mellan åren 1963 och 1972.

Olika utvecklingsalternativ

För tio år sedan var det köerna som var det helt dominerande problemet när sjukvården diskuterades. Idag är det framför allt kraven på mänskligare sjukvård och kostnadsförhållandena som uppmärksammas. Alltjämt förekommer dock akuta brister. 10 000 personer väntar för närvarande på att få plats inom långtidssjukvården. Nedan skisseras ett antal alternativ för sysselsättningsutvecklingen inom sjukvården. De speglar olika ambitionsnivåer. Syftet är som tidigare framhållits att ta fram ett grundmaterial som kan utnyttjas vid jämförelse med andra sektorers efterfrågan på arbetskraft.

Till grund för bedömningarna ligger material som tagits fram inom socialdepartementets sjukvårdsdelegation och av landstingsförbundet.

Det bör betonas att alla de alternativ som presenteras kan betraktas som lågalternativ. De ger förhållandevis små standardhöjningar för de enskilda

Tabell 5.3 Vårdplatsutveckling per vårdgrensgrupp 1963–1972

	Vårdplatser	Procent årlig förändr.	Intagningar	Procent årlig förändr.
Kroppslig korttidsvård	– 1 300	– 0,3	+227 000	+2,2
Psykiatrisk vård	+ 1 400	+ 0,3	+ 58 000	+8,1
Långtidssjukvård	+ 16 000	+6,5	+ 30 000	+8,1
All sluten vård	+ 16 000	+1,6	+314 000	+2,9

patienterna. Det är emellertid svårt att få en meningsfull bild av kvaliteten på den vård som ges. De "mått" som finns tillgängliga i landstingens planer är sålunda uteslutande kvantitativa och uttryckta i antal vårdplatser. Däremot saknas möjligheter att beskriva den kvalitativa utvecklingen till följd av t ex en ökad personaltäthet med större möjlighet till kontakt mellan personal och patienter. Samma sak gäller i viss mån också andra beskrivningar av framtiden. I den mån dessa inte är direkt kopplade till finansieringsanalyser kan dock dessa ge en konkret beskrivning av vad som skulle hända om olika mål för sjukvården uppnås. Hur mycket personal går t ex åt om alla äldre som idag står i kö till sjukhem skall beredas plats? Vilka är konsekvenserna av att alla patienter som har fysiska möjligheter till detta skall ha rätt att vistas uppe till klockan sju på kvällen?

Långtidssjukvården fram till 1985

Inom socialdepartementets sjukvårdsdelegation har man tagit upp frågor av detta slag inom långtidssjukvården. Arbetsgruppen för alternativa bedömningar av personalbehov inom hälso-, sjuk- och socialvård diskuterar vårdstandarden för den enskilde patienten. Man har därvid utgått från olika antaganden om personaltätheten.

Sjukvårdsdelegationens arbetsgrupp har valt att beskriva tre olika nivåer på personaltäthet vid en given utveckling av antalet vårdplatser (en ökning med i genomsnitt 2 000 platser per år 1972–1985, vilket ger totalt 58 000 platser 1985). De tre nivåerna definieras på följande sätt:

Ambitionsnivå a. Personaltäthet 1973 framskriven efter utbyggt vårdplatsantal.

Ambitionsnivå b. Personaltäthet vid samtliga långtidssjukvårdsenheter uppräknad till den nivå som nu föreligger vid centrallasarettens långtidssjukvårdsenheter.

Ambitionsnivå c. Personaltäthet vid samtliga enheter uppräknad till en sådan nivå att vårdens kvalitet höjs till en nivå i enlighet med vissa uppsatta krav.

Den tredje ambitionsnivån kräver speciell förklaring. Bakom de krav som har satts upp ligger material från ett projekt inom sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI). Man skulle bl a tillgodose följande behov:

- att ge patienterna samma hygieniska standard som friska människor
- att tillse att patienter som kan vistas uppe också får göra detta
- att tillse att patienter aktiveras på något sätt med t ex träning i alldagliga livsfunktioner i normal miljö, samtal, sällskapsspel etc.

En jämförelse av personalbehoven enligt de tre ambitionsnivåerna ger de resultat som redovisas i tabell 5.4.

Differensen mellan det högsta och lägsta alternativet år 1985 är ca 9 000 anställda.

Personalbehovet ökar kraftigt om en arbetstidsförkortning till 30 timmar per vecka genomförs. Även en nedgång till 35-timmarsvecka påverkar personalstyrkan starkt. Till en del beror det dock på hur arbetstidsförkortningen tas ut. Om minskningen blir proportionell för alla kategorier erhålls den störs-

Tabell 5.4 Personalbehov inom långtidssjukvården (tusental)

År	Antal anställda enligt nivå		
	a	b	c
1985	66	74	75
Ökning 1973–1985	27	36	37

ta minskningen. Om den endast gäller heltidsarbetande blir effekten mindre. Grovt sett kan man räkna med att en arbetstidsförkortning som gäller heltidsarbetande ger en personalökning på 6 % vid 35-timmarsvecka och 15 % vid 30-timmarsvecka fram till år 1985. Behovet av personalökning enligt den högsta ambitionsnivån skulle i det förra fallet uppgå till totalt 42 000, varav 5 000 på grund av arbetstidsförkortningen.

En utbyggnad enligt något av de alternativ som arbetsgruppen diskuterar ger både en ökning av antalet vårdplatser och i två fall en högre vårdstandard. Sex procent av befolkningen i åldern 70 år och äldre skulle därmed kunna beredas plats inom långtidssjukvården år 1985. Den nuvarande bristen på ca 10 000 platser skulle också ha försvunnit. På den här punkten är emellertid antagandena osäkra eftersom efterfrågan på denna typ av vårdplatser också beror på utvecklingen av andra vårdformer. En snabb nedskärning av platserna på ålderdomshemmen kan medföra att efterfrågan ökar, medan en utbyggnad av den öppna vården och den akuta kroppssjukvården kan komma att minska efterfrågan.

Hela hälso- och sjukvårdssektorn fram till 1985

Det är viktigt att ha en helhetsbild när hälso- och sjukvården diskuteras. Mot bakgrund av beskrivningen av långtidssjukvården diskuteras därför i det följande utvecklingen inom hälso- och sjukvården i sin helhet. Tre nivåer tas upp. De är a) utvecklingen med utgångspunkt från oförändrad ambitionsnivå b) landstingens planer och c) samma relativa utvecklingstakt som under 1960-talet.

De tre alternativen har räknats fram inom landstingsförbundet.

a) Oförändrad ambitionsnivå

Med utgångspunkt från oförändrad vårdstandard kan befolkningsutvecklingen från 1972 fram till 1980 beräknas kräva mellan tio och elva procent i ökade ekonomiska resurser, varav närmare sju procent till följd av åldersförskjutningar och knappt fyra procent till följd av befolkningstillväxten. Totalt innebär befolkningsförändringarna att sjukvården är i behov av ett resurstillskott på en och en halv procent per år enbart för att nuvarande standard skall kunna bibehållas. I personal skulle detta ha inneburit ett behov av ca 25 000 nyanställda 1973–1979 och ytterligare ca 30 000 nyanställda fram till 1985.[1]

[1] Redan under åren 1973–1975 har antalet anställda ökat med ca 40 000, vilket innebär att ambitionsnivån redan höjts och att en del av den beräknade ökningen redan blivit genomförd. Till en del beror det också på att medelarbetstiden per sysselsatt minskat, vilket ökat personalbehovet.

b) Landstingens planer

Enligt landstingens planer på fem års sikt och enligt tillgängliga sjukvårdsplaner kan antalet sysselsatta inom hälso- och sjukvården beräknas öka med 4,6 % per år 1973–1979 och därefter med 2,7 % per år fram till 1985. Hälso- och sjukvården utgör räknat i antal anställda drygt 90 % av den verksamhet som bedrivs av landstingen. Om den ovan angivna utvecklingstakten antas gälla hela den landstingskommunala verksamheten innebär det att 90 000 personer behöver nyanställas till 1979 och ytterligare 65 000 till 1985.

c) Samma relativa utvecklingstakt som under 1960-talet

Enligt direktiven till sysselsättningsutredningen har de sakkunniga att bedöma de villkor för sysselsättningspolitiken som följer av kraven på en minst lika snabb ökning av sysselsättningen i fortsättningen som den som inträffade under 1960-talet. Utbyggnaden skulle då ske i samma takt som under en period med relativt god resurstillgång för landstingssektorn. Det kan också hävdas att en sådan utbyggnad är mer knuten till behoven än de tidigare alternativen. Den täcker bl a den högsta ambitionsnivån i de behovsanalyser som här diskuterats för långtidssjukvården.

Inom hälso- och sjukvården ökade antalet anställda under 1960-talet genomsnittligt med nära 6 % per år om man undantar den ökning som skedde till följd av arbetstidsförkortningen från 45 till 42,5 timmar per vecka. Samma relativa utvecklingstakt som under 1960-talet skulle medföra behov av 115 000 nyanställda 1973–1979 och 160 000 1980–1985.

Ett eventuellt beslut om en ytterligare arbetstidsförkortning kommer att medföra behov av ytterligare personalresurser. Eftersom möjligheterna till rationaliseringar inom vårdsektorn är begränsade, kommer den erforderliga sysselsättningsökningen till följd av ett sådant beslut i stort sett att motsvara hela reduceringen av arbetstiden. En förkortning av arbetstiden till 35 timmar per vecka innebär 1985 ett ytterligare personalbehov motsvarande 50 000 anställda vid den ovan redovisade utvecklingen med oförändrad standard och 70 000 anställda vid en utveckling i enlighet med landstingens planer samt 80 000 vid samma utveckling som under 1960-talet.

Omräknat för perioden 1975–1980 innebär alternativ a) en ökning på 22 000 b) 74 000 och c) 104 000 sysselsatta.

Det kan konstateras att den sysselsättningsökning som framgår av landstingens planer är åtskilligt snabbare än den som redovisats för oförändrad ambitionsnivå. Orsakerna härtill är flera. Alternativet med oförändrad ambitionsnivå är en ren framskrivning av de förhållanden som råder idag medan landstingens planer bygger på andra förutsättningar. Bl a utgår planerna från att de vakanser som finns i nuläget skall kunna fyllas under den kommande femårsperioden. Detta innebär främst en förbättrad vårdstandard i form av större möjligheter till patientkontakt och personlig omvårdnad. Dessutom förutsätts att deltidsarbetet i likhet med vad som skett under senare år kommer att öka. Den återstående sysselsättningsökningen erfordras huvudsakligen för utbyggnad i takt med befolkningsförändringarna och för att förkorta väntetider.

5.2.3 *Utvecklingen inom social service*

Tyngdpunkten i dagens sociala service ligger vad beträffar utgifter på åldringsvården. Båden den slutna och öppna åldringsvården har byggts ut under senare år. På personalsidan har dock barnstugeverksamheten – dvs daghem, fritidshem och lekskolor – vuxit snabbare. 1973 kostade den sociala servicen drygt 6 miljarder kronor. Det innebar en tredubbling sedan 1967 i löpande priser.

Eftersom huvudparten av den sociala servicens resurser går till omsorg om gamla, leder förändringen i befolkningen till ett ökat behov av socialvårdsinsatser. Ett ökande behov finns också på barnomsorgens sida. Utvecklingen på arbetsmarknaden och särskilt stegringen av antalet förvärvsarbetande kvinnor har medfört att antalet barn med förvärvsarbetande moder stigit kraftigt under de senaste åren. Också i framtiden kan man som framgår av kapitel 4 räkna med en ökning på detta område.

Åldringsvård

Som tidigare framhållits väntas antalet äldre människor öka snabbt under tiden fram mot 1990-talet. Tidigare har behandlats vilka konsekvenser detta får på sjukvårdssidan. Här tas övrig åldringsvård upp.

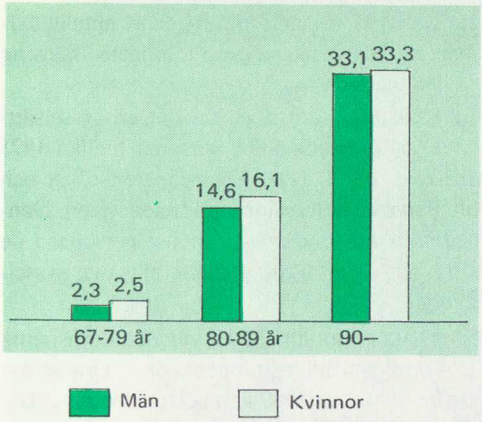
Den allmänna samhällsutvecklingen har för åldringarnas del skapat ökade förutsättningar för ekonomisk trygghet och oberoende samt ökade vårdresurser. Samtidigt har den skapat risker för isolering och passivitet. Socialutredningen framhåller i betänkandet Socialvården (SOU 1974:39) att den skarpa markeringen mellan yrkesverksamhet och icke yrkesverksamhet bidrar till detta. Med yrkesrollen sammanhänger väsentliga livsvärden som är svåra att behålla då yrkesrollen upphör. Tyngdpunkten i kommunens sociala åldringsvård bör ligga på ett differentierat utbud av sociala tjänster. En uppsökande verksamhet bör bedrivas. Syftet skall vara:

- att motverka ensamhet och isolering
- att underlätta deltagande i kultur- och fritidsaktiviteter av olika slag
- att möjliggöra utövandet av de alldagliga livsfunktionerna i normal miljö

I de fall då det inte är möjligt att tillgodose behoven inom ramen för vård och service i hemmen eller när pensionären föredrar kollektiva boendeformer, skall kommunen kunna erbjuda ett sådant alternativ där intensivare service och tillsyn kan ges.

Med det synsätt som socialutredningen anlägger på omsorgen om de äldre är det uppenbart att behovet av vårdinsatser är mycket stort. Sjukvårdsdelegationens arbetsgrupp för alternativa bedömningar av personalbehov inom hälso-, sjuk- och socialvård arbetar vidare med dessa frågor. Arbetet fortgår och kommer att bilda en av utgångspunkterna i sysselsättningsutredningens huvudbetänkande. Föreliggande framställning baseras på en i november 1975 presenterad rapport från sjukvårdsdelegationens arbetsgrupp för alternativa bedömningar av personalbehov inom hälso-, sjuk- och åldringsvård.

Sjukvårdsdelegationens arbetsgrupp har utgått från att det med dagslägets flexibla vårdstruktur inte är motiverat att skilja mellan "öppen" och "sluten" eller "institutionell" åldringsvård. Även om personalstatistiken på tra-



Figur 5.3 Andel av pensionärer i olika åldersgrupper som vistades på ålderdomshem år 1973.

ditionellt sätt skiljer mellan "öppen" och "sluten" åldringsvård och det därför av beräkningstekniska skäl är nödvändigt med en sådan indelning vill arbetsgruppen se åldringsvården som en enhet. Härtill kommer vid behov olika grader av sjukvårdsinsatser främst i form av akut- och hemsjukvård.

När vitaliteten avtar ytterligare och sjukdomstillstånd börjar uppträda måste insatserna intensifieras. I sista hand krävs institutionella former – ålderdomshem eller långtidssjukvård. Speciellt service- och vårdkrävande är de äldsta åldersgrupperna.

I figur 5.3 redovisas hur stor andel av pensionärer i olika åldersgrupper som vistas på ålderdomshem. Därav framgår att ca 2,5 % av antalet personer som är mellan 67 och 80 år vårdades på ålderdomshem. I åldersgruppen över 80 år var andelen så hög som en sjättedel.

Om vårdbehovet skall översättas i sysselsättningstal kan konstateras att både den sociala hemhjälpen och ålderdomshemmen byggts ut kraftigt under senare år. Även andra resurser för öppen vård har byggts ut. Tabell 5.5 visar utvecklingen under perioden 1965–1973.

Under perioden 1965–1973 har sålunda antalet sysselsatta i de båda vårdformerna mer än fördubblats. Hela antalet sysselsatta år 1973 kan uppskattas till 50 000 om hemsamariternas insatser omräknas till helårsarbete.

Tabell 5.5 Antal anställda vid ålderdomshem och arbetsinsatser översatta till helårsarbete inom social hemhjälp 1965–1973 (tusental)

År	Ålderdomshem	Social hemhjälp
1965	15	9
1970	23	20
1973	27	24

Hur påverkas den sociala servicen av den snabba ökningen av antalet åldringar? Kommunförbundet har för sysselsättningsutredningens räkning gjort en utblick mot mitten av 1990-talet.

Vid ett alternativ med oförändrad ambitionsnivå blir det en sysselsättningsökning räknad i helårsarbete på omkring 5 000 personer mellan 1975 och 1980. För närvarande erhåller ca 30 % av alla pensionärer, 67 år och äldre, hjälp av kommunen inom den icke institutionsbundna servicen. Denna grupp kan beräknas ökamed35 % till följd av att antalet personer i de äldsta åldersgrupperna blir större. En sådan ökning skulle alltså ge sysselsättning för 5 000 helårsarbetande.

En högre standard vore att också låta personaltätheten vid ålderdomshemmen stiga i takt med att andelen i de äldsta åldersgrupperna ökar. Om personaltätheten ökar från nuvarande 0,6 till 0,7 år 1980 kan personalbehovet beräknas öka med ytterligare 5 000.

Detta skulle totalt sett ge samma sysselsättningsökning som kommunernas egna planer, dvs de ger en tvåprocentig årlig personalökning.

Ett tredje alternativ vore att bygga ut i samma takt som under 1960-talets senare hälft. Ett sådant alternativ skulle kunna betraktas som behovsrelaterat, eftersom det ger samma utveckling som under en period då kommunernas resurstillväxt inte gav samma bindningar som idag. Det skulle kunna ge en kraftig ökning av personaltätheten samtidigt som andelen hjälpta personer över 65 år skulle öka. Det skulle enligt detta alternativ i framtiden inte behöva vara fler personer på ålderdomshem än vad vi har i dag. Denna ambitionsnivå skulle ge 19 000 nya sysselsättningstillfällen fram till år 1980.

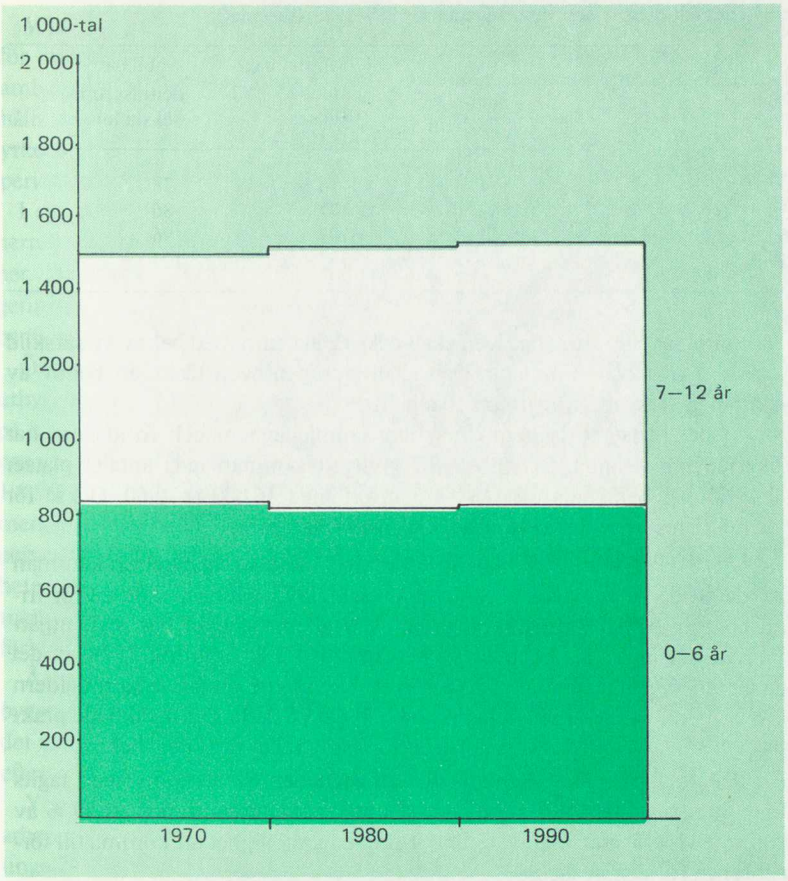
Barnomsorg

Det andra expanderande fältet inom social service utgör området för barnomsorg, varmed i detta sammanhang åsyftas förskoleverksamhet och fritidshem.

I direktiven till barnstugeutredningens arbete framhålls att ändringar i familjestrukturen och levnadsförhållandena har medverkat till en kraftigt ökad efterfrågan på insatser från samhällets sida för att hjälpa föräldrarna med barntillsynen. I allt fler familjer ägnar sig båda föräldrarna åt förvärvsarbete utanför det egna hemmet. En ordnad barntillsyn är också en förutsättning för att ensamstående föräldrar skall kunna försörja familjen genom förvärvsarbete.

En utbyggnad av barntillsynen motiveras främst av de samhällsorganisatoriska förändringarna. Som framgår av figur 5.4 förväntas inte antalet barn i förskoleålder förändras nämnvärt fram till år 1990. Tillgängligt prognosunderlag visar dock på en ökning för åldersgruppen 7–12 år. Tabell 5.6 visar hur antalet barn i olika åldersgrupper med modern i arbetskraften har stigit under perioden 1970–1974. Som visas i kapitel 4 väntas ökningen fortsätta.

Barnstugeutredningen diskuterar i betänkandet Förskolan (SOU 1972:26, 27) motiven för att bygga ut daghems- och lekskoleverksamheten till en förskola som skall fungera som en serviceinstitution för hela familjen. Dess uppgift bör vara att tillgodose både barns och vuxnas behov. Utredningen framhåller att samspelet mellan vuxna och barn är av avgörande betydelse



Figur 5.4 Antalet barn i åldersgruppen 0–6 år och 7–12 år 1970, 1980 och 1990 (tusental).

för barnens utveckling. Utformningen av förskolan är därmed central för samhällsutvecklingen. En kraftig utbyggnad är också motiverad av förändringarna på arbetsmarknaden. En ökning av den kvinnliga sysselsättningen måste bygga på att behovet av barnomsorg är täckt.

Enligt barnstugeutredningen är det naturligt att dela upp den del av samhällets barnomsorg som faller utanför skolväsendet i två delar – förskola och fritidsverksamhet. Förskolan omfattar daghem och deltidsgrupp (lekskola). Fritidsverksamheten gäller främst för barn i åldrarna 7–12 år. Den skall tillsammans med skolan ge heldagsomsorg för de barn vilkas föräldrar för-

Tabell 5.6 Antal barn i olika åldersgrupper med modern i arbetskraften 1970–1974 (tusental)

År	Antal barn 0–6 år	Med modern i AK	Rel antal barn med modern i AK	Antal barn 7–10 år	Med modern i AK	Rel antal barn med modern i AK	Antal barn 11–16 år	Med modern i AK	Rel antal barn med modern i AK
1970	831	386	46	426	236	55	625	408	65
1974	782	417	53	482	298	62	633	459	73

Tabell 5.7 Antal platser i daghem, fritidshem och deltidsgrupper 1960–1975 (tusental)

År	Antal platser			Sammanlagt antal platser	Antal barn i deltidsgrupp (lekskola)
	Daghem	Fritids-hem	Familje-daghem		
1960	10	2	4	16	38
1970	33	7	32	72	86
1972	46	12	44	102	96
1975 (prognos)	65	21	57	143	123

värvsarbetar eller studerar. Den skall också gälla barn med behov av särskild omsorg, stöd och stimulans. Den skall slutligen även täcka ett behov av allmän fritidsverksamhet för alla barn.

Antalet platser i daghem (förskola), familjedaghem och fritidshem har ökat snabbt sedan 1960. Tabell 5.7 visar att sammanlagda antalet platser år 1975 har beräknats till 143 000 jämfört med 16 000 år 1960. Också för deltidsgrupperna har en kraftig expansion ägt rum.

Med den beräkningsteknik som utvecklats inom socialstyrelsen kan man hävda att 35 % av daghemsbehovet är täckt 1975. Motsvarande tal för fritidshem är 30 %. Vid beräkningarna av daghemsbehovet har man utgått från att det praktiska behovet av heldagsomsorg är omkring 75 % av det på teoretisk grund framräknade behovet. Det senare omfattar barn i åldern 0–6 år med förvärvsarbetande mödrar. Till det på detta sätt beräknade praktiska behovet läggs krav på platser för barn med särskilda behov.

I debatten har olika alternativ för utbyggnaden av barnomsorgen tagits upp. Barnstugeutredningen räknade sålunda i ett alternativ med att 50 % av barn med förvärvsarbetande föräldrar skulle ha möjlighet att komma till förskola och fritidshem år 1980.

Den regeringsförklaring som lämnades vid riksmötets öppnande på hösten 1975 innehöll en ny målsättning för barnomsorgen. Följande citat återger huvudinnehållet. "Barnomsorgen avses bli en lagfäst kommunal uppgift med skyldighet för kommunerna att svara för en planmässig utbyggnad. Målet skall vara att – utöver den allmänna förskolan för sexåringar – bereda plats inom den kommunala barnomsorgen för alla barn i förskoleåldern till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar samt för barn med särskilda behov av stöd och stimulans, så att efterfrågan på sådana platser kan tillgodoses. Denna målsättning för samhällets barnomsorg innefattande även fritidsverksamheter för barn i skolåldern, bör successivt uppnås i alla kommuner inom den närmaste tioårsperioden." (Socialminister Sven Asplings interpellationssvar den 4 november 1975.

I samband med detta har överenskommelse träffats mellan regeringen och Kommunförbundet om en höjning av byggnadsbidrag för daghemsbyggande under 1976 och en höjning av driftbidragen fr o m 1977. Detta är ett led i en plan för utbyggnaden av barnomsorgen under perioden 1976–1980. Planen innefattar 100 000 nya daghemsplatser, 50 000 platser i fritidshem och fortsatt utbyggnad av familjedaghem. Vid femårsperiodens utgång skall statsmakterna på nytt ta ställning till utbyggnadstakten. Omkring 300 000 barn får plats i daghem, familjedaghem och fritidshem år 1980.

Vilken blir då effekten på personalbehovet vid olika utbyggnadsalternativ för barnomsorgen? I tabell 5.8 visas tre alternativ. Det första gäller en låg ambitionsnivå, där den nuvarande bristen på platser inom barnomsorgen hålls konstant. En utbyggnad sker i takt med förändringar i kvinnornas yrkesverksamhetsgrad. Detta alternativ ger ett ökat personalbehov under perioden 1975–1980 på 14 000 personer.

I ett andra alternativ har man beräknat personalbehovet enligt kommunernas utbyggnadsplaner. Det ger ett utökat personalbehov på 19 000 personer. Det tredje alternativet gäller utbyggnadsöverenskommelsen mellan regeringen och Kommunförbundet. Det utökade personalbehovet kan därvid beräknas till 40 000 personer.

Överenskommelsen mellan regeringen och Kommunförbundet gäller en utbyggnad av barnomsorgen vid oförändrad personaltäthet. Som ett exempel på hur förändringar i personaltätheten påverkar personalbehovet kan nämnas att en sänkning från den nuvarande relationen mellan personal och barn 1:4,9 till den av Socialstyrelsen rekommenderade relationen 1:4 i daghemmen skulle ge en ytterligare personalökning i det första alternativet på 2 000 personer, i det andra på 3 000 och i det tredje på 5 000 personer. Personaltätheten har successivt höjts under senare år. Vissa höjningar kan också bli aktuella under den ovan diskuterade perioden. De motiveras bl a av lokala förhållanden och överenskommelser inom enskilda kommuner.

År 1973 arbetade omkring 56 000 personer inom barnomsorgen. En utbyggnad enligt överenskommelsen mellan regeringen och Kommunförbundet ställer sålunda stora krav på utbildning av personal inom barnomsorgen, eftersom antalet anställda i det närmaste fördubblas.

Ytterligare krav på rekrytering och utbildning kommer att ställas om en arbetstidsförkortning genomförs. Beräkningar visar att personalbehovet ökar ungefär proportionellt mot förkortningarna.

Utvecklingen för social service i sin helhet

De alternativ som här diskuteras för delar av den sociala servicen visar att det finns ett stort behov av en framtida utbyggnad. Genom befolkningsutvecklingen ökas behov av åldringsvård samtidigt som målet arbete åt alla kräver att barnomsorgen ökar.

Det är självfallet svårt att i ett enda tal ange hur stort behovet av arbetskraft är för att uppfylla målen på den sociala servicens område. Beskriv-

Tabell 5.8 Ökning av personalbehov inom barnomsorg 1980 uttryckt i anställningar (tusental)

Utbyggnadsalternativ	Ökat personalbehov				
	Daghem	Fritids-hem	Familje-daghem	Deltids-grupp	Summa
Oförändrad brist	6	2	5	1	14
Kommunernas utbyggnadsplaner	11	2	5	1	19
Utbyggnadsöverenskommelsen	27	10	3	–	40

Tabell 5.9 Ökat personalbehov inom social service 1975–1980 enligt tre alternativ (tusental anställda)

	a	b	c
Barnomsorg	14	19	40
Åldringsvård	5	10	19
Övrig social service	6	6	6
Summa	25	35	65

ningarna i avsnittet visar några av de osäkra faktorer som man måste ta ställning till då man skall bedöma personalbehovet. För den fortsatta framställningen sammanfattas emellertid här några kalkyler i avsnittet.

Tabell 5.9 visar tre alternativ för sysselsättningsutvecklingen inom social service mellan 1975 och 1980.

Alternativ a kan sägas representera oförändrad ambitionsnivå. Barnomsorgen byggs endast ut i sådan takt att bristen på platser inte blir större. Åldringsvården expanderar endast till följd av att antalet äldre ökar.

Alternativ b representerar kommunernas bedömningar av personalbehovet. De är gjorda under förutsättning att några betydande resurstillskott inte kommer att bli tillgängliga.

Alternativ c är knutet till behovet. Barnomsorgen närmar sig full behovstäckning och åldringsvården byggs ut i samma takt som under perioder med relativt god resurstillgång.

5.2.4 *Fritidssektorn*

Fritidssektorn har ökat snabbare relativt sett än den totala primärkommunala verksamheten under de första åren av 1970-talet. Sektorn kan beräknas öka även i fortsättningen. Kortare arbetstid och en planerad femte semestervecka kommer att kräva ökade insatser inom fritidsområdet både av kommuner och organisationer. För att illustrera fritidens utveckling återger turistutredningen i betänkandet Turism och rekreation i Sverige (SOU 1973:52) en amerikansk framtidsprognos som pekar mot sammanlagt 150–200 lediga dagar om året.

Med de stora investeringar som kommer att ske inom processindustrin och även inom administration (datasystem m. m.) kan krav på en större andel skiftarbete komma att resas. Enligt turistutredningen betyder sådana krav att stora grupper av befolkningen kommer att vara lediga respektive arbeta på tider som inte helt stämmer överens med det nuvarande inrutade mönstret. Fritid och arbetstid kan mycket väl komma att uppträda i mindre regelbundna tidsperioder.

Ett annat inslag i det kommande fritidsmönstret blir den stora ökningen av aktiva pensionerade i samband med att pensionsåldern sänks.

Ökad fritid kan också komma till stånd genom att behovet av arbetskraft minskar trots att produktionen ökar. Detta bortfall av arbetstid kan om det sker inom ramen för en effektiv arbetskraftsplanering resultera i mera fritid för den aktiva arbetande befolkningen. Enligt turistutredningen skulle ökade

inkomster och inkomstutjämning därmed kunna följa den ökade fritiden vilket i sin tur starkt kan öka efterfrågan på rekreationsmöjligheter.

Inom samhället som helhet görs nu stora satsningar på fritidssektorn. Det privata näringslivet svarar här för en stor del av expansionen. Det kan i sin tur medföra att vissa grupper kan få svårigheter att ta del av aktiviteterna. Turistutredningen framhåller att de offentliga medel som används för turism och rekreation måste satsas på ett sådant sätt att en bred allmänhet kan utnyttja anläggningar och områden. Särskilt viktigt är att göra insatser för de grupper som i dag har betydande svårigheter att få rekreation, såsom handikappade, låginkomsttagare eller barnrika familjer. De måste få väsentligt förbättrade möjligheter att utnyttja sin längre ledighet till rekreation.

Det totala serviceutbudet inom fritidssektorn kan således väntas öka. I vilken takt personalen inom den kommunala fritidssektorn kommer att öka påverkas i sin tur av i vilken omfattning kommunerna överlåter åt organisationer och föreningar att handha verksamheten. En relativt stor övergång från anställning inom organisationerna till anställning inom kommunerna har pågått de senaste åren. Inom de kommunala förvaltningarna sker vidare en kontinuerlig övergång från deltids- till heltidsarbete.

Kommunerna redovisar i tillgängliga prognoser en något snabbare ökningstakt för fritidssektorn än för den kommunala verksamheten totalt. Sysselsättningen beräknas öka med ca 3 % per år fram till 1980.

I kommunernas prognoser beräknas övriga kommunala sektorer öka med i genomsnitt knappt 2 % per år fram till 1979–1980. I totalkalkylen i avsnitt 5.2.7 räknas fritidssektorn och övrig kommunal verksamhet in bland övrig offentlig verksamhet.

5.2.5 *Utvecklingen inom undervisning m m (ungdomsskola och vuxenutbildning)*

Antalet unga i de åldersgrupper som har betydelse för ungdomsutbildningen beräknas öka med inemot 100 000 mellan åren 1970 och 1990. Större delen av ökningen kommer att inträffa under 1980-talet, se tabell 5.10.

Den ökning på drygt 100 000 personer som under 1970-talet inträffar för åldersgruppen 7–15 år motsvaras i stort sett av en minskning för åldersgruppen 19–24 år.

Om skolsystemet behålls oförändrat kan man räkna med en stagnation under 1980-talet i efterfrågan på lärare inom grundskolan. För den högre ut-

Tabell 5.10 Fördelningen av barn och ungdom i olika åldersklasser åren 1970, 1980 och 1990 (tusental)

Ålder	1970	1980	1990
7–15 år	958	1 063	1 058
16–18 år	330	342	357
19–24 år	773	670	741
Summa	2 061	2 075	2 156

bildningens del skulle en ny expansion inträffa. Antalet sysselsatta inom utbildningssektorn uppgick år 1975 till omkring 225 000.

Ungdomsskolan

Under 1960-talet och början av 1970-talet förändrades den yttre organisationen på skolområdet kraftigt. Grundskolan och gymnasieskolan byggdes upp. Universitetsundervisningen reformerades. En viktig förändring gällde vuxenutbildningen. Till och med 1970/71 ökade den kommunala utbildningen för vuxna mycket snabbt. Därefter har en stagnation inträffat.

För den närmaste framtiden kan man räkna med att skolans yttre form inte kommer att förändras nämnvärt. Större utrymme kan ägnas åt utformningen av undervisningen och den efterfrågan på arbetskraft som uppstår om undervisningen anpassas till olika elevgruppers behov.

Utredningen om skolans inre arbete (SIA) har nyligen presenterat sitt betänkande Skolans arbetsmiljö (SOU 1974:53), där ungdomsskolans arbetsproblem tas upp. Utredningen föreslår strukturförändringar i skolans inre arbete som bl a medför en ökad arbetskraftsefterfrågan på omkring 3 600 personer.

Ökningen gäller i stor utsträckning s k förstärkningsresurser som omfattar specialundervisning och stödundervisning av olika slag. Satsningen medför att utrymmet för andra aktiviteter än klassundervisning ökar. Skolans arbetskraft kan därmed rekryteras från nya arbetstagargrupper. Fritidsledare av olika slag kan här nämnas. En ny form för samarbetet mellan skola och kommun i övrigt kan också byggas upp.

Som framgår av beskrivningen av den kommunala verksamhetsplaneringen utvecklas för närvarande ett planeringssystem inom kommunerna som innebär att dessa i sin planering eftersträvar en samordning av sammanhörande men formellt sett avgränsade frågor. I en samlad syn på barn- och ungdomsomsorgen utgör skolans insatser ett led. Andra insatser återfinns inom social förvaltning, fritidsförvaltning och kulturell förvaltning.

Vuxenutbildningen

En mer individinriktad undervisning torde också medföra ökade möjligheter att integrera ungdomsskolan med andra utbildningsverksamheter. Hit räknas då arbetsmarknadsutbildning och övrig samhällsstödd vuxenutbildning. Antalet kursdeltagare i ämneskurser inom kommunal vuxenutbildning uppgick år 1973 till drygt 155 000. Därtill kom ca 65 000 deltagare i yrkesskolans deltidskurser. Antalet deltagare i cirklar anordnade av statsunderstödda studieförbund uppgick 1972/1973 till nästan 2,3 miljoner. Under år 1973 påbörjade vidare 108 000 personer arbetsmarknadsutbildning. Räknat i undervisningstimmar har arbetsmarknadsutbildningen haft samma omfattning som all annan vuxenutbildning.

Behovet av vuxenutbildning kan bedömas från olika utgångspunkter. Om utbildningen inte ändras kommer drygt hälften av befolkningen i åldersgruppen 45–65 år att fram till 1990 enbart ha folkskola som utbildningsgrund. Inom denna åldersgrupp har nu tre fjärdedelar endast folkskola. Det medför ett behov av fortbildning för en stor befolkningsgrupp under resten av detta

århundrade.

Vidare kommer den snabba tekniska och ekonomiska utvecklingen också i fortsättningen att medföra ett behov av arbetsmarknadsutbildning. Enligt KAMU (Kommittén för översyn av arbetsmarknadsutbildningen) faller de ökade behoven i stor utsträckning på vissa kategorier av arbetskraften, t ex nyexaminerade och andra kategorier av ny- och återinträdande på arbetsmarknaden och tjänstemän.

Utvecklingen för undervisningssektorn i sin helhet

De kvarstående utbildningsbehoven medför att det också för undervisningssektorn är motiverat att utgå från en viss sysselsättningsexpansion. En oförändrad ambitionsnivå för sektorns utveckling vore att bygga ut ungdomsskolan på platser där detta krävs på grund av befolkningsomflyttningar och att bygga ut vuxenutbildningen så att den får samma relativa betydelse i arbetsmarknadspolitiken. Det är emellertid svårt att exakt ange dessa tal. Som ett närmevärde antas därför här att en oförändrad ambitionsnivå motsvarar långtidsutredningens baskalkyl på 1,6 % volymökning per år. Det skulle innebära en sysselsättningsökning på 18 000 personer.

Ett andra alternativ vore att följa ökningstakten i kommunernas personalbehovsprognoser. Det skulle ge 2 % per år eller 23 000 nya sysselsättningstillfällen.

I ett tredje alternativ kan en expansion i samma takt som under 1960-talet beräknas, dvs 4,4 % per år. Man utgår härvid från att det alltjämt finns stora otillfredsställda behov inom utbildningssektorn. En sådan kalkyl ger en sysselsättningsökning på totalt omkring 50 000 personer mellan 1975 och 1980.

5.2.6 *Övrig statlig och kommunal verksamhet (offentlig förvaltning m m)*

Enligt långtidsutredningen är sysselsättningen år 1975 nära 230 000 personer inom gruppen offentlig förvaltning, stadsbyggnad, gatuförvaltning, fritidssektor, kulturell verksamhet, polis, försvar m m. Gruppen har då ökat med drygt 40 000 sysselsatta under den senaste femårsperioden. Långtidsutredningens alternativ ger en viss ökning för dessa verksamheter under tiden fram till 1980, även om antalet sysselsatta inom försvaret går ned i de fall då det inte införs någon arbetstidsförkortning. De offentliga affärsdrivande verken ingår inte i här angivna verksamheter. Inom statens järnvägar samt post- och televerken sysselsattes år 1973 omkring 120 000 personer. Totalt sysselsattes inom affärsverken 130 000 personer.

Några "behovskalkyler" av det slag som presenterats för sjukvård och barnomsorg har inte utförts för de aktuella delarna av den statliga sektorn. Det torde inte heller vara meningsfullt att göra sådana kalkyler. Sysselsättningsutvecklingen är inte direkt beroende av välfärdspolitiska reformer som påverkar enskilda individer. För den offentliga förvaltningen är det mer fråga om ett indirekt samband. Det krävs en viss mängd personal för att handlägga enskilda ärenden. Det krävs också personal för att ge allmänheten en möjlighet att ta del i beslutsprocessen.

Mot ovanstående bakgrund finns det anledning att räkna med en fortsatt sysselsättningsökning inom statlig och kommunal förvaltning. Osäkerheten är emellertid stor.

Liksom för undervisningssektorn kan det i ett alternativ med oförändrad ambitionsnivå finnas anledning att följa långtidsutredningens basalternativ. Det ger en ökning på omkring 0,6 % per år. Sysselsättningen skulle därmed komma att öka med 7 000 personer i detta alternativ.

Som tidigare har framhållits finns det inte på den statliga sidan några bindande femårsbudgetar. I ett alternativ som grundas på bedömningar av utvecklingen inom olika sektorer kan det därför vara motiverat att utgå från ökningstakten i primärkommunernas motsvarande verksamhet för att se hur detta påverkar sysselsättningsläget. I ett sådant alternativ som knyts till resurserna skulle därmed antas en sysselsättningsökning på 2 % per år. Det ger 23 000 nya sysselsättningstillfällen.

I ett tredje alternativ skulle en tidigare utvecklingstakt kunna behållas. Motivet är liksom tidigare att behov alltjämt finns. Expansionen har tidigare legat omkring 3 % per år. Det skulle ge en sysselsättningsökning på 35 000.

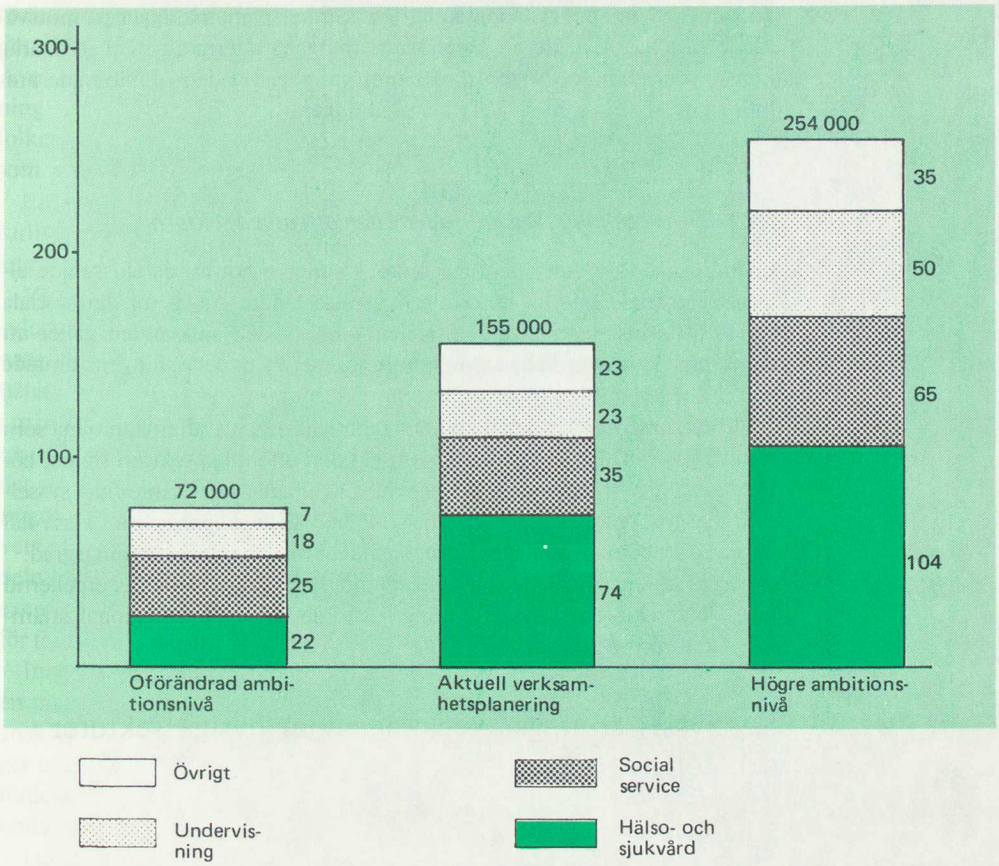
5.2.7 *Totalbedömning av den offentliga sektorns sysselsättningsutveckling*

Genom konkreta beskrivningar av enskilda verksamheter inom den offentliga sektorn har vi visat inom vilka områden den framtida sysselsättningen kan förväntas utvecklas. Inte minst på långtidssjukvårdens, åldringsvårdens och barnomsorgens områden finns angelägna behov som icke kan täckas utan speciella insatser. Vi har inte här gått in på finansieringsspörsmålen utan har tagit fram ett material som skall utnyttjas vid diskussioner om avvägningar mellan olika sektorers resursanspråk.

Genomgången av de olika delarna av den offentliga sektorn visar att en viss expansion är ofrånkomlig även om ambitionsnivån hålls oförändrad. Många behov är emellertid så angelägna att betydligt snabbare ökningstakt måste väljas. För att klara av statsmakterna eftersträvade mål på sysselsättningspolitikens område måste bl a barnomsorgen byggas ut.

Sammanfattningsvis vill vi ange tre ambitionsnivåer för den offentliga sektorns utveckling. De är:

- *Oförändrad ambitionsnivå*. Utbyggnad motiveras av befolkningsförändringar och av att man vill förhindra att köer växer.
- *Aktuell verksamhetsplanering*. Denna ambitionsnivå är i huvudsak grundad på primärkommunernas och landstingens planer sådana de föreligger under 1975. Denna planering har på sådant sätt påverkats av kännedom om resursknapphet att bedömningar av faktiskt behov har fått skjutas i bakgrunden.
- *Högre ambitionsnivå*. Utbyggnad baserad på inventeringar av behov på enskilda områden inom den offentliga sektorn. Där uppenbara behov föreligger kan kalkylerna gälla utbyggnadstakt i nivå med vad som vid tidigare tillfälle varit en snabb utbyggnad. Om överenskommelser har träffats om utbyggnader som överstiger tidigare högsta expansionstakter ligger detta till grund för kalkylen. Regeringens och Kommunförbundets



Figur 5.5 Sysselsättningsutvecklingen inom den offentliga sektorn 1975–1980 enligt tre alternativ.

överenskommelse beträffande barnomsorgen är ett exempel på detta. Alternativen speglar en spännvidd. Det mellersta alternativet visar utbyggnad enligt gällande planer. Det lägsta är i praktiken orealistiskt. Det högre bör eftersträvas om angelägna behov på bl a vårdområdet skall tillgodoses. Om uppgifterna från olika sektorer summeras erhålls med den utnyttjade tekniken mycket grova mått på det totala sysselsättningsbehov som skapas om de olika ambitionsnivåerna skall uppnås. De på detta sätt framräknade talen kan tjäna som mycket allmänna riktmärken för politiken. De kan inte tjäna som preciserade mål för politiken.

Följande bild kan mot ovanstående bakgrund erhållas av den offentliga sektorns utveckling under perioden 1975–1980 (se figur 5.5). En oförändrad ambitionsnivå skulle ge en sysselsättningsökning på omkring 70 000 personer. Den aktuella verksamhetsplaneringen skulle ge ett tillskott på omkring 155 000 och den högre ambitionsnivån drygt 250 000 sysselsatta. Sysselsättningsökningen ligger enligt den högre nivån något högre än ökningen under perioden 1970–1975. Den ligger därmed också högre än den som

anges i långtidsutredningens alternativ med 2 % årlig ökning i den privata konsumtionen. Utbyggnaden enligt verksamhetsplanerna ligger på motsvarande sätt något högre än långtidsutredningens alternativ med 3 % årlig konsumtionsökning. Någon direkt motsvarighet till den oförändrade ambitionsnivån finns inte i långtidsutredningen.

5.2.8 *Den regionala fördelningen av den offentliga sektorn*

En utbyggnad av den offentliga sektorn enligt något av de skisserade alternativen torde inte bli likformig över hela landet. Såväl för den sociala servicen (främst barnomsorgen) som för hälso- och sjukvården gäller att den främst är utbyggd i de större kommunerna. På undervisningens område har en betydande regional utjämning ägt rum.

Diskussionerna i kapitel 4 om den potentiella arbetskraften kan tjäna som riktmärke också för en diskussion om var den offentliga sektorn främst bör byggas ut. En utjämning av de regionala skillnaderna i kvinnornas sysselsättningsgrad måste utöver att arbetstillfällen skall skapas också i vissa fall bygga på att barnomsorgen byggs ut i regioner med låg sysselsättningsgrad.

Några regionala kalkyler presenteras inte här. I kapitel 9 visas emellertid hur tjänstesektorernas sysselsättning bör fördelas för att en regional utjämning skall komma till stånd.

5.3 Sysselsättningsutveckling inom övriga sektorer och totalt

5.3.1 *Allmänt om behoven*

I de föregående avsnitten diskuterades de anspråk på arbetskraft, som den offentliga sektorn kommer att ställa under olika förutsättningar om utbyggnaden av samhällsservicen. Utgångspunkten var där beskrivningar av den konkreta innebörden i olika ambitionsnivåer för skilda slag av offentlig tjänsteproduktion.

Det vore knappast meningsfullt att på motsvarande sätt diskutera arbetskraftsanspråken inom näringslivet mot bakgrund av definierade behov. Efterfrågan på näringslivets produkter är i en marknadsekonomi resultat av beslut på många nivåer – inom hushåll, företag och myndigheter både inom och utom landet och av de inflytelser härpå, som utövas av den ekonomiska politiken.

Den slutliga användningen av näringslivets produktion kan delas in i offentlig förbrukning, privat konsumtion och privata investeringar samt export. Vad som här skall tas upp är de behov som tillgodoses inom ramen för den privata konsumtionen.

Exporten bör i det här sammanhanget ses som ett medel att betala import och biståndsverksamhet. Den offentliga sektorns anspråk på de samlade resurserna har tidigare behandlats. Då investeringarna här bör betraktas som en förutsättning för framtida konsumtion kan behovsdiskussionen lämpligen helt anknytas till konsumtionsledet.

Det är inte meningsfullt att bygga en diskussion om önskvärdheten av förändringar i enskilda konsumtionsposter på någon form av beräkning av det totala behovet i landet. Vi kan som exempel ta bostadsutnyttjandet. Även om bostadskonsumtionen genomsnittligt sett skulle vara i någon mening tillfredsställande, kan den vara så ojämnt fördelad att delar av befolkningen har en bostadsstandard som ligger under den nivå som betecknas som acceptabel.

En orsak till skillnaderna i bostadsstandard mellan olika hushåll är naturligtvis olikheter i värdering av bostadskonsumtion, men även inkomstskillnaderna spelar en avgörande roll.

Vi har tidigare konstaterat att efterfrågan på näringslivets produkter är resultatet av en decentraliserad beslutsprocess på olika marknader. Därmed naturligtvis inte sagt att samhället inte påverkar efterfrågan på varor och tjänster producerade inom den privata sektorn. Sådan påverkan förekommer i många olika former. Den offentliga sektorn använder näringslivets produkter för konsumtion och investeringar. Genom ekonomisk-politiska åtgärder påverkas fördelningen mellan hushållskonsumtion och privata investeringar i samhället och därmed indirekt efterfrågans fördelning på näringslivets olika sektorer. Olika ekonomisk-politiska beslut inverkar också på fördelningen av efterfrågan *inom* områdena investeringar och konsumtion. Som exempel kan nämnas skattepolitiska åtgärder och näringspolitiska åtgärder för fördelning av investeringskrediter.

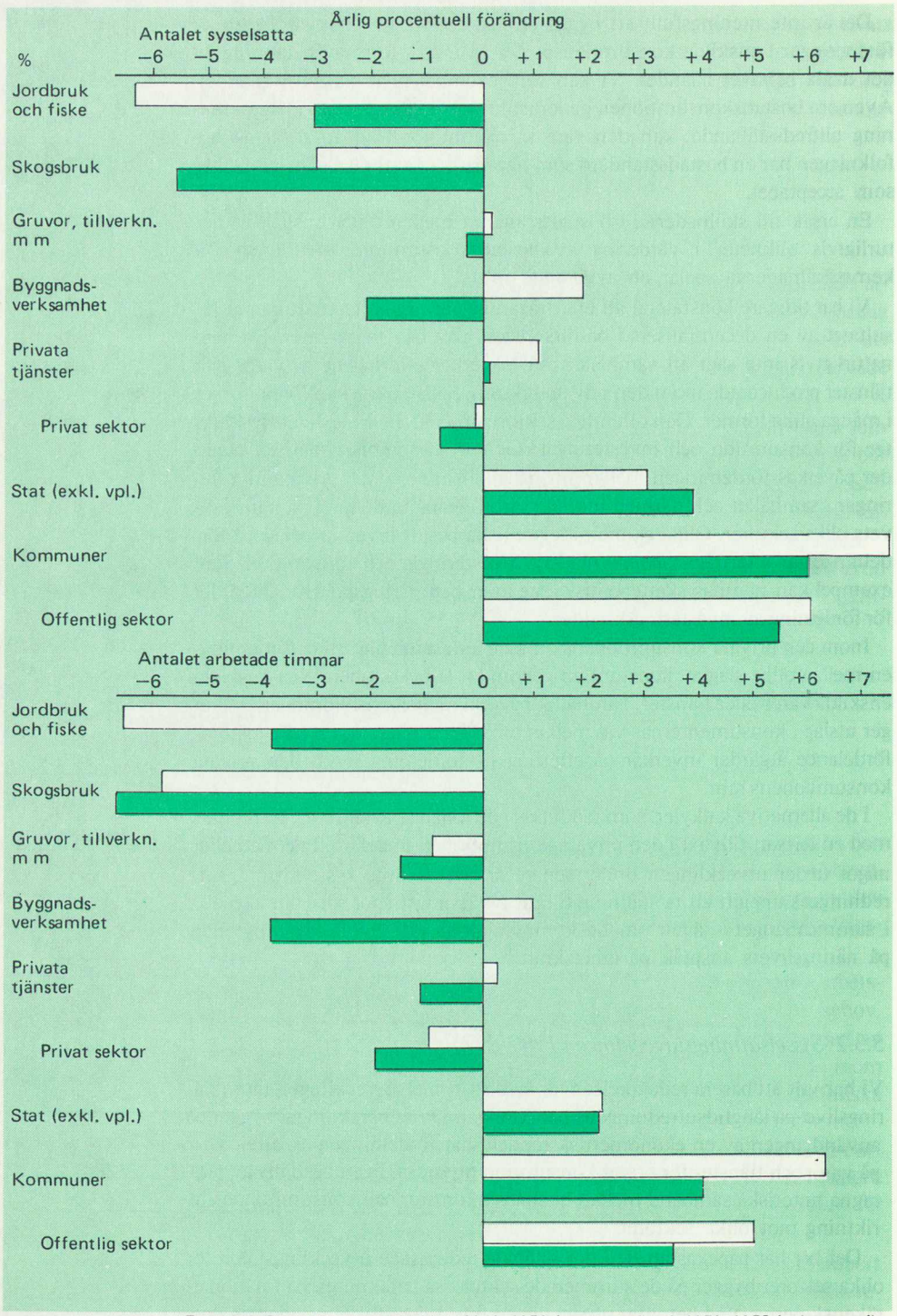
Inom den privata konsumtionens område kan samhället styra fördelningen mellan olika slag av konsumtion genom att subventionera eller beskatta enskilda varor eller tjänster. Samhället påverkar alltså prisbildningen, vilket ger utslag i konsumenternas val mellan olika produkter. Även inkomstomfördelande åtgärder inverkar på efterfrågans fördelning inom den privata konsumtionens ram.

I de alternativa kalkyler, som redovisas i de följande avsnitten, har räknats med en fortsatt tillväxt i den privata konsumtionen ungefär i linje med eller något under utvecklingen under senare år. Det är inte sysselsättningsutredningens uppgift att ta ställning till de avvägningsfrågor som blir aktuella i sammanhanget – även om de kommer att få ett avgörande inflytande på näringslivets anspråk på arbetskraft.

5.3.2 *Sysselsättningsutvecklingen 1960–1975*

Vi har valt att basera redogörelsen för sysselsättningsutvecklingen inom näringslivet på långtidsutredningens beräkningar. Dessa beräkningar bygger på användningen av en ekonometrisk modell, där fördelningen av efterfrågan på varor och tjänster för privat konsumtion huvudsakligen bestäms av iakttagna historiska samband mellan hushållsinkomster och konsumtionens inriktning mot olika sektorer.

Det bör här påpekas att de i det följande redovisade utvecklingstalen för olika sektorer bygger på de summerade sektorvisa beräkningarna i nationalräkenskaperna. Vad beträffar utvecklingen från 1974 till 1975 skiljer sig dessa tal påtagligt från arbetskraftsundersökningarnas uppgifter. De senare ger en betydligt mera positiv bild av utvecklingen under det senaste året än na-



Figur 5:6 Sysselsättningsutveckling 1960–1970 (övre stapel) och 1970–1975 (nedre stapel). Årlig procentuell förändring.

tionalräkenskapernas sektorberäkningar. Till följd av den osäkerhet om sysselsättningsutvecklingen från 1974 till 1975, som differensen mellan de olika statistiska materialen skapar, är det givetvis för närvarande omöjligt att ge en tillförlitlig bild av utvecklingen under perioden 1970–1975. Redovisningen bör därför tas med viss reservation.

Sysselsättningsutvecklingen under 1960-talet och första hälften av 1970-talet redovisas i figur 5.6 fördelad på ett antal större sektorer. Som framgår av figuren har antalet sysselsatta inom jord- och skogsbruk – liksom under 1960-talet – minskat snabbt från 1970 till 1975. Nedgången i jordbruket har under 1970-talet varit något långsammare än under den föregående tioårsperioden, medan motsatsen gäller för skogsbruket.

Inom industrin har en viss ökning av sysselsättningen under 1960-talet förbytts i en minskning av ungefär motsvarande storleksordning hittills under 1970-talet. Inom byggnadsverksamheten är omslaget mera påfallande. Främst på grund av nedgången i bostadsbyggandet har antalet sysselsatta gått ned markant under senare år, efter att under 1960-talet ha ökat. Ser man till sysselsättningen inom hela den varuproducerande sektorn noterades under loppet av 1960-talet i genomsnitt en årlig nedgång med en procent. Hittills under 1970-talet har nedgången varit något större – 1,3 %.

Inom tjänstesektorn har däremot antalet sysselsatta ökat såväl under 1960-talet som under 1970-talets första hälft. Även där kan man emellertid skönja en viss dämpning av utvecklingen under den senare perioden jämfört med den förra. Den årliga ökningen under 1960-talet var 2,6 % mot 2,2 % hittills under 1970-talet. Den del av tjänstesektorn som faller inom näringslivet uppvisade en ökning av antalet sysselsatta på ungefär en procent per år under 1960-talet men ökningen har i stort sett upphört under 1970-talet. Däremot har sysselsättningen inom den offentliga sektorn ökat snabbt också under 1970-talets första hälft. Även här har dock sysselsättningstillväxten avtagit något jämfört med decenniet innan.

Totalt sett visar de här utnyttjade beräkningarna på en obetydligt svagare tillväxttakt i sysselsättningen under 1970-talet än under föregående tioårsperiod. Bilden blir något annorlunda om man ser till utvecklingen av antalet arbetstimmar. Under loppet av 1960-talet minskade den sammanlagda timvolymen obetydligt. Under de senaste fem åren har nedgången varit klart större eller närmare en procent per år.

5.3.3 *Långtidsutredningens framskrivning av arbetskraftsutbudet*

Långtidsutredningens arbetskraftsprognos för perioden fram till 1980 har redovisats i kapitel 4. Totalt sett räknar långtidsutredningen med en ökning av antalet personer i arbetskraften på 130 000 från 1975 till 1980. Detta under förutsättning av lika stor invandring som utvandring under perioden. Med det antagande om arbetslöshetens utveckling som lagts in i kalkylen skulle sysselsättningen öka med ungefär 120 000 personer under återstoden av 1970-talet.

Arbetskraftsprognosen har en central ställning i långtidsutredningens kalkyl. Den är utgångspunkten för den beräkning av sysselsättningen i timmar räknat, som är en av de grundläggande förutsättningarna vid arbetet med

den ekonometriska modellen. Modellbearbetningarna ger alltså i och för sig inget direkt utslag i arbetskraftsprognosen. Självfallet är det lika fullt möjligt att förändra arbetskraftsprognosen med utgångspunkt från preliminära modellbearbetningar.

Som bl a påpekades vid avstämningen av 1970 års långtidsutredning (SOU 1973:21) är emellertid sambanden mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft endast ofullständigt klarlagda. Man konstaterar i betänkandet att utbudet stiger vid ökad efterfrågan på arbetskraft. Man säger vidare att förändringarna dock ofta torde hänga samman med faktorer av mera kvalitativ natur såsom t ex arbetskraftsefterfrågans geografiska och yrkesmässiga sammansättning samt befolkningens yrkespreferenser och löneanspråk.

I betänkandet framhålls att man i kalkylen över arbetskraftsutbudet inte kunnat ta någon direkt hänsyn till dessa samband. Man påpekar emellertid att framskrivningarna av arbetskraftsutbudet baseras på iakttagelser från en historisk period med vissa strukturella förändringar av efterfrågan. Arbetskraftskalkylen kan därför sägas förutsätta strukturella förändringar av ungefär samma karaktär och styrka under prognosperioden som under den tidigare perioden.

Det är mycket svårt att ens i efterhand någorlunda tillförlitligt kvantifiera effekterna på det öppna arbetskraftsutbudet av olika sociala och ekonomiska förändringar i samhället. Varje prognos för arbetskraftsutbudets utveckling under en så lång period som fem år är därmed omgiven av vida osäkerhetsmarginaler. Långtidsutredningen har valt att bygga upp sin arbetskraftsprognos från en trendmässig framskrivning av de relativa arbetskraftstalen för olika köns- och åldersgrupper.

Sysselsättningsutredningen finner inte anledning att i detta betänkande presentera alternativa kalkyler över arbetskraftsutbudets utveckling. Graden av osäkerhet i den föreliggande kalkylen skulle i och för sig kunna sägas motivera en ansats med flera alternativ. Mest önskvärt vore att man kunde kvantifiera effekterna av olika åtgärder och olika efterfrågesituationer på arbetskraftsutbudet och därifrån bygga upp alternativa kalkyler.

Vid den fortsatta presentationen av olika alternativ för sysselsättningsutvecklingen i olika sektorer har vi alltså rent kalkylmässigt utgått från förutsättningen att utvecklingen av det totala antalet sysselsatta är lika i alla alternativ. Bakom denna mycket förenklade bild av verkligheten ligger som tidigare nämnts svårigheterna att kvantifiera effekterna på arbetskraftsutbudet av olikheter i antagandena om sysselsättningens fördelning. I realiteten kan dessa effekter vara påtagliga.

Vi har tidigare nämnt att arbetskraftsefterfrågans geografiska och yrkesmässiga sammansättning påverkar det öppna arbetskraftsutbudet. Många söker sig ut i förvärvslivet först när möjlighet till ett lämpligt arbete finns på eller i närheten av bostadsorten. Samspelet mellan sysselsättningens fördelning och utbudet av arbetskraft har också en annan sida. Om stora arbetskraftsresurser avsätts för att undanröja förvärvshinder är det naturligt att utbudet av arbetskraft som en direkt följd härav totalt sett ökar.

5.3.4 *Långtidsutredningens kalkylalternativ*

Sysselsättningsutredningen avser att i sitt huvudbetänkande i betydligt större utsträckning än som här varit möjligt studera utvecklingen inom enskilda sektorer inom näringslivet ur sysselsättningspolitisk synvinkel. I detta betänkande förs endast en allmän diskussion om kraven på näringspolitiska insatser. Den återfinns i kapitel 8. I detta kapitel presenteras huvudlinjerna i långtidsutredningens bedömningar av utvecklingen inom olika sektorer. Redovisningen kan ses som en bakgrund till den näringspolitiska diskussionen.

Sysselsättningsutredningen skall enligt sina direktiv nära samarbeta med långtidsutredningen, som utifrån de allmänna ekonomiska målen gör undersökningar och överväganden om de framtida utvecklingstendenserna i vår ekonomi.

Tidpunkterna för publicering av detta betänkande och långtidsutredningens har kommit att nära nog sammanfalla. På grund därav har sysselsättningsutredningen endast på ett mycket sent stadium i arbetet haft tillgång till material från långtidsutredningen. Någon djupare analys av enskilda delar av långtidsutredningens mycket omfattande material har inte varit möjlig att göra.

Vid sin diskussion av resursutvecklingen och dess fördelning utnyttjar långtidsutredningen ett antal alternativa kalkyler. Alla kombinationer av de alternativa utvecklingslinjer som anges på olika punkter redovisas emellertid inte i form av helt utförda kalkyler. Materialet skulle i annat fall bli alltför svåröverskådligt.

Långtidsutredningen presenterar fyra helt genomförda beräkningar för utvecklingen under andra hälften av 1970-talet. För samtliga dessa alternativ gäller att jämvikt i bytesbalansen skall ha uppnåtts 1980. På denna punkt diskuteras en alternativ målsättning – dock inte i form av en helt genomförd kalkyl.

I två av de fyra huvudalternativen förutsätts en oförändrad ordinarie veckoarbetstid. Den grundläggande skillnaden mellan dessa alternativ är att den privata konsumtionen antagits öka med tre procent per år i det ena och två procent per år i det andra. Som en direkt konsekvens av dessa

Tabell 5.11 Sammandrag av försörjningsbalansen 1970–1980. Årlig volymförändring

	1970–1975[b]	1975–1980			
		Alt. I	Alt. II	Alt. III	Alt. IV
BNP	2,9	3,2	2,9	2,5	2,3
Import	5,7	6,4	5,3	5,2	4,7
Privat konsumtion	2,3	3,0	2,0	2,0	1,5
Offentlig konsumtion	3,3	1,5	2,9	1,2	1,9
Investeringar	1,0	2,6	2,7	2,2	2,2
Lager[a]	(+ 250)	(+ 500)	(+ 50)	(+ 50)	(– 200)
Export	8,2	7,7	6,7	6,6	6,2

[a] Förändring i milj. kr., 1968 års priser.

[b] Talen är korrigerade med hänsyn till den låga ekonomiska aktiviteten under 1975.

grundläggande olikheter mellan alternativen föreligger dessutom på en rad punkter andra skillnader.

I de andra två huvudalternativen har den ordinarie veckoarbetstiden antagits bli reducerad till 37,5 timmar per vecka under loppet av perioden fram till 1980. Även mellan dessa alternativ ligger differensen i förutsättningen om den privata konsumtionens utveckling. Den förutsätts i det ena av fallen öka med två procent per år. I det andra är ökningstalet 1,5 procent per år. Ett sammandrag av försörjningsbalansen i fasta priser för 1970–1975 och 1975–1980 i långtidsutredningens fyra alternativ redovisas i tabell 5.11.

En jämförelse mellan alternativen I och II i tabell 5.11 visar att en dämpning av den årliga tillväxten i den privata konsumtionen med en procentenhet innebär att utrymmet för tillväxt i den offentliga konsumtionen ungefär fördubblas. Den senare ökar enligt kalkylen med 1,5 % per år i alternativ I mot 2,9 % per år i alternativ II. Parallellt med att resurser förs över från privat till offentlig konsumtion dämpas tillväxten i importen. Det medför i sin tur att kravet på exportökningar minskar.

Utvecklingen av antalet sysselsatta inom olika sektorer redovisas i nedanstående tablå.

Enligt beräkningen är det inom näringslivet framför allt tillverkningsindustrin och de privata tjänsterna som i de skilda alternativen visar påtagligt olika utveckling. För båda dessa sektorer gäller att de uppvisar en klar sysselsättningsökning i alternativet med högre tillväxt i den privata konsumtionen men en minskad sysselsättning i det lägre alternativet för privat konsumtion.

Man bör emellertid här återigen påminna om den förutsättning som gäller för kalkylen: den totala sysselsättningen antas vara lika stor i de båda alternativen. Som vi i flera sammanhang påpekat kan detta antagande under vissa förutsättningar vara missvisande. I den mån den utbyggnad av den offentliga sektorn, som representeras av skillnaden mellan de båda alternativen, innebär ett undanröjande av förvärvshinder, kommer detta att ge utslag i ökade möjligheter att gå ut på arbetsmarknaden. Som framgår av den redovisade tablån beräknas antalet sysselsatta inom den offentliga sektorn vid en årlig ökning av den privata konsumtionen med två procent bli ca 90 000 personer högre än i det alternativa fallet. Utrymmet för insatser

Sysselsättningsförändring 1975–1980. 1 000-tal personer

	Alt. I	Alt. II
Jordbruk och fiske	– 32	– 36
Skogsbruk	– 11	– 13
Gruvor, tillverk.ind. m m	+ 24	– 29
Byggnadsverksamhet	– 9	– 4
Privata tjänster	+ 11	– 27
Privat sektor	– 17	– 109
Stat (exkl vpl)	+ 17	+ 37
Kommuner	+122	+194
Offentlig sektor	+139	+231
Summa	+122	+122

på samhällsservicens område är alltså väsentligt olika i de båda alternativen.

En jämförelse mellan alternativen II och III i långtidsutredningens beräkningar ger en bild av effekterna av en fortsatt allmän förkortning av veckoarbetstiden. I alternativ II förutsätts den ordinarie veckoarbetstiden ligga kvar på 40 timmar under återstoden av 1970-talet. Däremot ligger i detta alternativ – liksom i de övriga här redovisade – ett antagande om att den lagstadgade semestern från och med 1977 förlängs till fem veckor. För alternativ III gäller förutsättningen att den ordinarie veckoarbetstiden förkortas till 37,5 timmar under andra hälften av 1970-talet.

I alternativ II och III förutsätts den privata konsumtionen öka med samma tal eller två procent per år. Med denna förutsättning kommer arbetstidsförkortningen att i första hand ta sig uttryck i minskat utrymme för offentlig konsumtion. Enligt kalkylen skulle den offentliga konsumtionen i alternativet med arbetstidsförkortning öka med 1,2 % per år under den närmaste femårsperioden. Motsvarande tal i det alternativ, där den ordinarie veckoarbetstiden hålls oförändrad, är 2,9 %. Som framgår av tabell 5.11 räknar man i det fall som förutsätter en arbetstidsförkortning med en lägre investeringstakt än i det alternativa fallet. Skillnaden mellan alternativen faller inom området offentliga investeringar.

Studier av tidigare arbetstidsförkortningar, både i Sverige och utomlands, visar vad gäller industrin ett klart samband mellan arbetsproduktiviteten och arbetstidens längd. Vid förkortningar av arbetstiden har inte produktionen fallit i motsvarande grad.

Det är betydligt svårare att bedöma arbetstidsförkortningarnas inverkan på produktiviteten inom tjänstesektorn. Möjligheterna att objektivt mäta produktionsvolymen är där begränsade.

Det är uppenbart att ju kortare arbetstid man har i utgångsläget, desto mindre blir möjligheterna att göra produktivitetsvinster i samband med arbetstidsförkortningar. Man kan därför inte utan starka reservationer ta historiska erfarenheter till utgångspunkt för förutsägelser om produktivitetseffekter av framtida arbetstidsförkortningar.

Långtidsutredningen har för industrisektorerna antagit att ungefär en tredjedel av det bortfall av arbetstid, som en förkortad arbetsvecka innebär, direkt kommer att kompenseras genom ökad produktivitet utöver vad som kunnat förväntas. Också inom varuhandeln antas arbetstidsförkortningen

Sysselsättningsförändring 1975–1980. 1 000-tal personer

	Alt. II	Alt. III
Jordbruk och fiske	– 36	– 28
Skogsbruk	– 13	– 11
Gruvor, tillverkn.ind. m m	– 29	– 3
Byggnadsverksamhet	– 4	+ 3
Privata tjänster	– 27	+ 8
Privat sektor	– 109	– 31
Stat (exkl vpl)	+ 37	+ 23
Kommuner	+194	+130
Offentlig sektor	+231	+153
Summa	+122	+122

medföra en viss produktivitetshöjning. För övriga sektorer har man inte räknat med några direkta effekter på produktiviteten i samband med förkortningen.

Ovanstående tablå visar svsselsättningsutvecklingen från 1975 till 1980 uppdelad på sektorer för alternativen II och III.

Som tidigare påpekats ligger i kalkylens förutsättningar att tillväxten i den privata konsumtionen är lika stor i de båda alternativen. Det innebär att näringslivet i stor utsträckning måste kompensera bortfallet av arbetstid med ett större antal sysselsatta. Någon fullständig kompensation anses inte nödvändig, eftersom produktiviteten antas öka genom arbetstidsförkortningen.

Som tidigare förutsätts den totala ramen för sysselsättningen – i antal personer – vara given. Det innebär att arbetsinsatsen i den offentliga sektorn i den här relaterade beräkningen vid en arbetstidsförkortning begränsas av två skäl. Dels innebär förkortningen av arbetstiden för de offentligt anställda ett bortfall av arbetstimmar. Dels ökar näringslivets anspråk på den totalt sett tillgängliga arbetskraften.

Man skulle dessutom kunna modifiera kalkylen med tanke på de tidigare diskuterade effekterna på arbetskraftsutbudet av utbyggnaden av samhällets service. Om man därvid håller fast vid antagandet om en tillväxt i den privata konsumtionen på två procent per år försvagas ytterligare möjligheterna till en utbyggnad av den offentliga sektorn.

Det är emellertid långt ifrån självklart att en arbetstidsförkortning skall bekostas genom en långsammare utbyggd samhällsservice. En arbetstidsförkortning kan närmast ses som en alternativ form för privat standardökning. Huvudparten av de behov, som samhället vill tillgodose genom den offentliga konsumtionen, påverkas knappast av en arbetstidsförkortning. Det kan därför vara naturligt att åtminstone delvis låta en arbetstidsförkortning ta sig uttryck i en dämpad tillväxt av den privata konsumtionen.

Av det skälet har långtidsutredningen också räknat på ett alternativ med arbetstidsförkortning, där tillväxten i den privata konsumtionen begränsas till 1,5 % per år (alternativ IV). Som framgår av tabell 5.11 medför förändringen i förutsättningar jämfört med alternativ III en dämpning av importtillväxten. Därmed minskar kravet på exportökning. Beräkningen av alternativ IV har inte genomförts lika långt som beräkningarna för de tre

Sysselsättningsförändring 1975–1980. 1 000-tal personer

	Alt. III	Alt. IV
Jordbruk och fiske	– 28	– 30
Skogsbruk	– 11	– 12
Gruvor, tillverk.ind. m m	– 3	– 27
Byggnadsverksamhet	+ 3	+ 3
Privata tjänster	+ 8	– 11
Privat sektor	– 31	– 74
Stat (exkl vpl)	+ 23	+ 31
Kommuner	+130	+ 165
Offentlig sektor	+153	+ 196
Summa	+122	+ 122

övriga alternativen. Vad gäller utvecklingen av antalet sysselsatta i alternativ IV är den bild som här redovisas endast ungefärlig. Med denna reservation ger en jämförelse mellan alternativ III och IV detta resultat:

5.3.5 *Sektorgenomgångar*

Långtidsutredningen gör specialstudier av utvecklingen inom enskilda sektorer. Här skall kortfattat återges några av de från sysselsättningssynpunkt mest intressanta resultaten av dessa sektorgenomgångar.

Jordbruk och fiske

Den framtida jordbrukspolitiken är för närvarande föremål för utredning. Utredningen kan tänkas komma med förslag som får inflytande på jordbrukets utveckling mot slutet av 1970-talet. Långtidsutredningens diskussion – som baseras på material sammanställt av jordbruksdepartementet – måste emellertid utgå från nu gällande riktlinjer för jordbrukspolitiken.

En bedömning av produktions- och produktivitetsutvecklingen inom olika delar av jordbruket under andra hälften av 1970-talet leder fram till slutsatsen att arbetsproduktiviteten kan väntas öka med ungefär 5 % per år under perioden. Därmed skulle produktivitetstillväxten dämpas något. Produktivitetsprognosen innebär, tillsammans med den väntade produktionsutvecklingen, att antalet arbetstimmar kommer att minska med ca 4 % per år fram till 1980. Detta tal överensstämmer relativt väl med resultatet från modellberäkningarna.

Antalet sysselsatta inom fisket har minskat mycket snabbt under efterkrigstiden. Under början av 1970-talet har nedgången avtagit. Under andra hälften av 1970-talet förutses antalet yrkesfiskare komma att vara i stort sett oförändrat.

Som framgår av de tidigare redovisade tablåerna kommer antalet sysselsatta inom sektorn jordbruk och fiske enligt samtliga kalkylalternativ att minska med i runt tal 30 000 från 1975 till 1980.

Skogsbruk

Som underlag för diskussionen om skogsbrukets utveckling har långtidsutredningen utnyttjat material från skogsstyrelsen och 1973 års skogsutredning. Det alternativ beträffande råvaruförbrukning som valts anges – med utgångspunkt från bedömningar av den framtida virkestillgången – som något av ett maximialternativ. Vad gäller produktions- och sysselsättningsvolym ansluter det sig mycket nära till alternativ I i modellberäkningarna. Även mot den bakgrunden framstår det alltså som ett högt alternativ.

Produktivitetstillväxten inom sektorn väntas under perioden 1975–1980 bli långsammare än under närmast föregående femårsperiod. Antalet arbetstimmar beräknas i sektorstudien och i alternativ I i modellberäkningarna minska med ungefär 4,5 % per år. Under perioden 1970–1975 var den årliga

nedgången i sysselsättningsvolymen ca 6,5 %. I de modellberäkningar som förutsätter en långsammare tillväxt i den privata konsumtionen – alternativ II–IV – kalkyleras antalet arbetstimmar i sektorn minska med omkring 5,5 % per år under perioden 1975–1980.

Tillverkningsindustri

Utgångspunkten för långtidsutredningens diskussion av industrins framtida utveckling är den enkätundersökning, som utförts av statens industriverk i samarbete med statistiska centralbyrån. Dessutom har industriverket låtit utföra bearbetningar av industristatistiken samt genomfört hearings med branschorganisationer.

Antalet anställda inom industrin som helhet ökade under första hälften av 1960-talet för att därefter gå ned. Även under 1970-talets första hälft har nedgången fortsatt. Den har dock varit ganska måttlig och långsammare än under den föregående femårsperioden. Sysselsättningsvolymen inom industrin var räknad i arbetstimmar ungefär oförändrad från 1960 till 1965. Under perioderna 1965–1970 och 1970–1975 har det totala antalet utförda arbetstimmar minskat betydligt snabbare än antalet anställda. Under båda dessa perioder genomfördes allmänna arbetstidsförkortningar. Totalt sett har den ordinarie veckoarbetstiden under den senaste tioårsperioden dragits ned med fem timmar.

Arbetsproduktiviteten inom industrin ökade snabbt under 1960-talet. Långtidsutredningen visar med en beräkning att produktivitetstillväxten under decenniets första hälft nästan uteslutande åstadkoms genom ökad produktivitet *inom* de enskilda branscher som utredningen särbehandlar. Produktivitetsstegringen under den andra hälften av 1960-talet kan i betydligt högre grad tillskrivas förändringar i branschstrukturen. Under 1970-talets fem första år har strukturomvandlingens inverkan på produktivitetstillväxten åter avtagit. Överhuvudtaget har arbetsproduktiviteten under den senare perioden ökat klart långsammare än under 1960-talet.

Långtidsutredningens diskussion av produktivitetstillväxten inom industrin under återstoden av 1970-talet utmynnar i prognoser som för hela sektorn innebär en utveckling ungefär i enlighet med den tillväxt som kan beräknas för 1970-talets första hälft. Vid beräkningarna har det faktiska utfallet 1975 justerats med hänsyn till att exportutvecklingen 1974–1975 inte kan betraktas som normal. På grund av den lågkonjunktur, som rått i de flesta av våra avnämarländer, beräknas exporten sålunda minska kraftigt under 1975.

Som tidigare nämnts har en viss produktivitetseffekt av en arbetstidsförkortning lagts in i de alternativ där en sådan förutsatts.

Sysselsättningsutvecklingen inom industrin blir enligt långtidsutredningens beräkningar starkt beroende av vilket alternativ som väljs vad beträffar avvägningen mellan privat och offentlig konsumtion. Den kalkylerade förändringen av antalet anställda från 1975 till 1980 i de olika alternativen har redovisats i föregående avsnitt. De enkätresultat som kommit fram ger

en positiv bild av sysselsättningsutvecklingen inom industrin. Av flera skäl är dock dessa resultat mindre tillförlitliga.

Byggnadsverksamhet

Produktionen inom byggnadsverksamheten ökade snabbt under 1960-talet. Hittills under 1970-talet har byggnadsaktiviteten varit betydligt lägre. Främst är det bostadsinvesteringarna och de till bostadsbyggandet nära knutna kommunala investeringarna som har utvecklats svagt. Industrins byggnadsinvesteringar har däremot hållits uppe. Bland annat har miljövårdsinvesteringarna stimulerats.

Samtidigt som produktionstillväxten inom byggnadssektorn som helhet avtog under den första hälften av 1970-talet ökade arbetsproduktiviteten snabbt. Antalet sysselsatta minskade påtagligt.

Vid diskussionen om utvecklingen inom byggsektorn har långtidsutredningen bl a utnyttjat material från byggnadsentreprenörföreningen. För den kommande femårsperioden räknar långtidsutredningen för byggnadsverksamheten med en produktionstillväxt på inte fullt 2 % per år. Man anger att en sådan högre prognos mycket väl kan tänkas. Produktivitetstillväxten antas bli något långsammare än under 1960-talet. Det innebär i alternativen utan allmän arbetstidsförkortning en fortsatt nedgång i antalet sysselsatta. Nedgången skulle dock bli betydligt långsammare än under första hälften av 1970-talet. I alternativen med arbetstidsförkortning räknar långtidsutredningen med att antalet sysselsatta inom byggnadsverksamheten kommer att öka något under perioden.

Privat tjänstesektor

Långtidsutredningens bedömning av varuhandelns fortsatta utveckling har delvis baserats på material från Handelns utredningsinstitut.

Långtidsutredningens diskussion utmynnar i bedömningen att produktivitetstillväxten inom sektorn kommer att bli något snabbare under 1970-talets andra hälft än under dess första. Den privata konsumtionens utveckling blir i hög grad bestämmande för varuhandelns arbetskraftsbehov. Den speciella sektorstudie som utförts pekar på en årlig nedgång i antalet arbetstimmar på omkring 0,5 %. Det motsvarar ungefär det högre alternativet för ökning av den privata konsumtionen i modellberäkningarna. Vid ett antagande om en årlig tillväxt på 2 % i den privata konsumtionen slutar beräkningarna på en nedgång i arbetstimmarna på 1,2 %–1,5 % per år.

Beräkningarna av samfärdselsektorn bygger i stor utsträckning på material som insamlats i samarbete med kommunikationsdepartementet.

För andra hälften av 1970-talet räknar långtidsutredningen med en jämfört med decenniets första hälft påtaglig uppbromsning av tillväxten i såväl produktion som produktivitet. Främst är det den väntade utvecklingen inom sjöfarten som ligger bakom uppbromsningen. Sysselsättningsvolymen beräknas fortsätta att minska om än i långsammare takt än hittills under 1970-talet. Vad beträffar antalet sysselsatta räknar man med oförändrade eller något ökande tal.

För återstoden av näringslivets tjänsteproduktion är utvecklingen svårbedömd. Inom detta område återfinns verksamheter av mycket skilda slag, exempelvis bank- och försäkringsverksamhet, hotell- och restaurangverksamhet och fastighetsförvaltning. Till delsektorn har också förts vissa verksamheter, som ligger utanför näringslivet exempelvis hushållstjänster och verksamhet inom intresseorganisationer. Det statistiska underlaget är bristfälligt.

Totalt sett för de verksamheter som ingår i denna del av tjänstesektorn räknar långtidsutredningen med en nedgång i antalet arbetstimmar fram till 1980. Nedgången beräknas dock – oavsett vilket av alternativen som väljs – bli klart mindre än hittills under 1970-talet.

5.3.6 *En större sysselsättningsökning*

Långtidsutredningens beräkningar tyder på en förhållandevis långsam tillväxt i produktionskapaciteten under återstoden av 1970-talet. Speciellt gäller detta naturligtvis under förutsättning av en fortsatt förkortning av den ordinarie veckoarbetstiden. Kravet på en förbättring av den yttre balansen innebär också att en inte oväsentlig del av kapacitetstillväxten måste avsättas för export. Det totala utrymmet för standardförbättringar inom konsumtionens område framstår därför som något mer begränsat än under perioden från 1960 och fram till idag. Man måste också i detta sammanhang ta hänsyn till att en del av utrymmet för ökning av den privata konsumtionen redan är intecknat. Dessa frågor diskuteras i kapitel 6.

Vi har tidigare i flera sammanhang – bl a i avsnitt 5.3.3 – framhållit att arbetskraftsutbudets utveckling dels är utomordentligt svårt att förutse, dels kan påverkas genom olika åtgärder. Det kan därför finnas anledning att i anslutning till de kalkyler som här presenterats erinra om betydelsen av insatser för att stimulera sysselsättningstillväxten i landet. Några siffermässiga preciseringar av effekterna av tänkbara alternativ till långtidsutredningens prognos för sysselsättningsutvecklingen kommer dock inte att redovisas.

Det är uppenbart att vi har stora behov som behöver tillgodoses inom samhällsservicens område. Samtidigt finns krav på en fortsatt tillväxt i den privata standarden. Avvägningen mellan dessa konsumtionsområden underlättas naturligtvis av en snabb total kapacitetstillväxt. Även av andra skäl är det viktigt att sysselsättningspolitiken inriktas på en totalt sett snabb sysselsättningstillväxt så att också samhällets totala behov av arbetskraft kan tillgodoses. Vi har också i andra sammanhang pekat på sambandet mellan industrins sysselsättningsutveckling och de praktiska möjligheterna att bedriva en verkningsfull regionalpolitik.

Det framstår därmed som en ytterst angelägen uppgift för den ekonomiska politiken under kommande år att skapa förbättrade betingelser för en aktivering av landets potentiella arbetskraftsresurser. Vi har tidigare pekat på att många människor som idag inte förvärvsarbetar skulle vilja göra det om förutsättningar funnes. Om dessa människor skall kunna gå ut i förvärvslivet måste de direkta förvärvshindren undanröjas. Därtill kommer att den geografiska och yrkesmässiga anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft måste förbättras.

En inriktning av politiken med sikte mot att öka möjligheterna för den potentiella arbetskraften att gå ut i förvärvslivet kan alltså bidra till att utrymmet för olika former av standardförbättringar på lång sikt ökar. I initialskedet kommer en ökad tillväxt i sysselsättningen att innebära att investeringarnas anspråk på det totala resursutrymmet ökar.

De standardförbättringar som en snabbare sysselsättningsökning möjliggör kommer givetvis främst att tillfalla de människor som tar steget ut i förvärvslivet. Samtidigt kommer dessa emellertid också att bidra till att skapa de ekonomiska förutsättningarna för en expansion av den offentliga sektorn. Därtill kommer att behovet av olika former av bidrag för att tillförsäkra människor en viss standard ofta är en följd av brist på arbete.

6 Ekonomiska förutsättningar för sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn

- En utbyggnad av sysselsättningen inom den offentliga sektorn av den omfattning vi diskuterar kommer att kräva ökade offentliga inkomster. Den automatiska inkomstökningen för stat och kommun som följer av den ekonomiska tillväxten blir i detta sammanhang otillräcklig. Balansen i utrikesbetalningarna måste samtidigt återställas.
- De förslag och synpunkter som läggs fram i betänkandet bör kunna rymmas inom ramen för de ekonomiska förutsättningar som förutses för den svenska ekonomin. Utredningen kommer mer ingående att behandla finansieringsfrågorna i sitt slutbetänkande.

6.1 Allmänna utgångspunkter

6.1.1 *Direktiven*

Enligt direktiven ingår bland sysselsättningsutredningens arbetsuppgifter att belysa de finansiella problem och skattemässiga konsekvenser som följer av en mera ambitiös sysselsättnings- och välfärdspolitik. Den finansiella utvecklingen anges i direktiven som en restriktion för hur snabbt sysselsättningen inom den offentliga sektorn kan öka. Ett nära samråd förutsätts med 1972 års skatteutredning och kommunalekonomiska utredningen. Några närmare anvisningar för hur denna belysning skall gå till lämnas inte. Departementschefen framhåller dock vissa finansiella villkor för sysselsättningspolitiken såsom att det finns anledning att räkna med en fortsatt tillväxt i det kommunala skatteunderlaget motsvarande den vi kunde inregistrera under 1960-talet. Samtidigt torde enligt departementschefen en utdebiteringshöjning motsvarande den som skedde under 1960-talet inte vara möjlig.

Det har av flera skäl inte varit möjligt att göra ingående finansiella studier i detta betänkande. Till slutbetänkandet kan material från nu pågående utredningar inom skattepolitikens område utnyttjas samtidigt som de finansiella avvägningsproblem – t ex mellan utgifts- och inkomstutveckling inom offentlig sektor – som framträder inom långtidsutredningens arbete kan ägnas ett mer ingående studium. Först med detta tidsperspektiv kommer vidare kraven på reala resurser till följd av sysselsättningsutredningens för-

slag att vara tillräckligt konkreta för att ligga till grund för en finansiell analys. Självfallet gäller att de finansiella bedömningarna inte enbart bör avse att konsekvensberäkna olika förslag utan resultaten måste ligga till grund för en diskussion om avvägningen mellan reformer och kostnader. Studierna bör med andra ord kunna bidra till att finna alternativa lösningar. Denna långsiktiga inriktning hindrar inte att vissa frågor tas upp redan i detta delbetänkande. Utredningen måste av naturliga skäl redan nu diskutera vissa finansiella och skattemässiga konsekvenser av sysselsättningsutvecklingen under resten av 1970-talet.

6.1.2 *Angränsande utredningsarbeten*

I detta avsnitt lämnas en kortfattad redovisning av pågående finansiella studier inom de angränsande utredningar med vilka sysselsättningsutredningen samrått, nämligen skatteutredningen, företagsskatteberedningen och kommunalekonomiska utredningen. Det arbete som görs inom finansdepartementet i form av långtidsutredningar tas upp i ett senare avsnitt.

1972 års skatteutredning

Enligt direktiven till 1972 års parlamentariska skatteutredning skall utredningen behandla beskattningen av fysiska personer och arbetet skall framför allt inriktas på inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt samt arvs- och gåvoskatt. Huvuduppgiften är att bedöma de fördelningspolitiska aspekterna av skatte- och avgiftssystemet. Utanför utredningens verksamhetsområde faller företagsbeskattningsfrågor samt frågor rörande den kommunala beskattningen eftersom dessa frågor behandlas av andra utredningar. Förenklat uttryckt har utredningsarbetet hittills bedrivits efter två tidsperspektiv. Den ena har avsett de två skatteomläggningarna 1975 och 1976 vilka bägge föregåtts av betänkanden från utredningen. I det längre tidsperspektivet torde utredningen få anledning att pröva möjligheterna både till mer genomgripande skattereformer och till omläggningar inom ramen för nuvarande system. Därvid kan utredningen komma att beröra ett flertal frågor som rör bl a löntagarbeskattningen, familjebeskattningen, avdragssystemets utformning, kapitalbeskattningen och de indirekta skatterna.

Med tanke på direktivens begränsning av skatteutredningens arbete till fysiska personers beskattning torde resultatet av utredningens arbete endast till viss del kunna utnyttjas av sysselsättningsutredningen. Det är ännu för tidigt att bedöma omfånget av dessa delar. Av de frågeställningar som har anknytning till direktiven – om än i vissa fall liggande utanför det egentliga utredningsuppdraget – vore det för sysselsättningsutredningen i första hand av intresse att få följande belysta:

- avvägningen mellan inkomstbeskattning å ena sidan och produktionsfaktorbeskattning, indirekta skatter och kapitalskatter å andra sidan,
- graden av progression i inkomstskattesystemet,
- beskattning och prisutveckling,
- beskattningens effekter på lönebildning och arbetsutbud,

- inkomst- och förmögenhetsfördelning; effekter av olika beskattningsåtgärder och andra fördelningspolitiska frågor,
- önskemålet att förenkla nuvarande skatte- och bidragsregler.

Vid socialdemokratiska partikongressen 1975 meddelade finansministern att regeringen efter samråd med skatteutredningens ordförande uppdragit åt utredningen att inrikta sitt arbete på att före utgången av juni månad 1976 lägga fram ett förslag i skattefrågan.

Företagsskatteberedningen

Direktiven för företagsskatteberedningen är mycket omfattande och innebär i korthet att hela företagsbeskattningen skall ses över. En huvuduppgift är att pröva om den nuvarande avvägningen är den riktiga mellan å ena sidan möjligheten till vinstreglerande dispositioner genom bl a förmånliga av- och nedskrivningsregler och å andra sidan storleken av den vinstbeskattning som träffar företagen. Även andra konstruktioner får övervägas inom nettovinstbeskattningens ram, där behovet av konsolidering och stimulans till realkapitalutbyggnad avvägs mot önskemålet om rörlighet och risktagande. I anslutning härtill skall studeras om de existerande av- och nedskrivningsreglerna har några selektiva, från struktur- eller allokeringssynpunkt mindre önskvärda verkningar. Beskattningssystemets konsekvenser för företagsstruktur, investeringsurval och resursanvändning skall också undersökas. En av huvudfrågorna gäller avvägningen mellan nettovinstbeskattning och andra skatteformer av typ produktionsfaktorskatter. Beredningen har här att ta ställning till frågan om ett ökat inslag av andra beskattningsformer av typen arbetsgivaravgifter, skatt på råvaror, energi, investeringar m m, allt inom ramen för ett bibehållet system med nettovinstbeskattning, bättre skulle tillgodose olika ekonomisk-politiska syften. Möjligheten att bygga ut investeringsfondsystemet till nya användningsområden skall undersökas. Det bör även nämnas att beredningen har att uppmärksamma olika metoder på företagsbeskattningens område som används i syfte att uppnå obehöriga skatteförmåner och att komma med förslag om åtgärder häremot.

Beredningen har funnit det lämpligt att bryta ut vissa delfrågor från det allmänna utredningsuppdraget och behandla dessa med förtur. Några av beredningens förslag har avsett åtgärder mot olika former av skatteflykt men även andra ämnen har tagits upp där en lösning tett sig angelägen innan utredningsuppdraget blir slutfört i sin helhet. Beredningen har i ett par fall anmodats att skyndsamt behandla viss speciella frågor.

Kommunalekonomiska utredningen

Den kommunalekonomiska utredningen (KEU) tillsattes 1971. Utredningen som har parlamentariskt underlag skall enligt sina direktiv genomföra en allsidig utredning av kommunernas ekonomiska situation. Utredningsarbetet avser såväl den primärkommunala som landstingskommunala verksamheten. KEU har sett som sin centrala uppgift att göra bedömningar av den framtida kommunalekonomiska utvecklingen i olika hänseenden.

Den kommunalekonomiska framtidsbedömning som genomförs av KEU inbegriper dels en analys av hur behovet av kommunala tjänster kan komma att utveckla sig, dels en bedömning av vilka reala resurser som skulle behöva tas i anspråk för att tillgodose denna efterfrågan. Med utgångspunkt i analyser av alternativa efterfrågemönster på det kommunala området och de därmed sammanhängande anspråken på reala resurser försöker KEU vidare bedöma den framtida kommunala finansieringssituationen. Härvid bedöms utvecklingen av de skilda kommunala finansieringskällorna var för sig.

I direktiven konstateras att de samlade statsbidragen till kommunerna har vuxit kraftigt under en följd av år. Utredningen har givits i uppdrag att utreda olika statsbidragssystem och att undersöka fördelar och nackdelar med en övergång till mera generella former för statsbidragsgivningen.

Såväl de delar av utredningsuppdraget som avser den framtida kommunala finansieringssituationen som utformningen av statsbidragssystemet är av stort intresse för sysselsättningsutredningen. Vad gäller den första frågan görs bl a mot bakgrund av en befolkningsprognos beräkningar för utvecklingen fram t o m 1985 utifrån antaganden om en oförändrad kommunal servicenivå. Vid framskrivningen av åtföljande resursanspråk för framförliggande år utgår utredningen från s k enhetskostnader 1972 och beräknad förändring av antalet enheter. Med enhetskostnader avser utredningen i de flesta fall styckkostnad per individ t ex genomsnittskostnaden för en barndaghemsplats. Med förändringar av antal enheter avses faktorer som normalt sammanhänger med befolkningsutvecklingen, t ex ökning av antalet barn i viss ålder. För att bibehålla nuvarande servicenivå förutsätter utredningen att relationen antal barn på daghem resp samtliga barn i viss ålder hålls konstant. Ökar antalet barn bör sålunda antalet daghemsplatser öka. Denna ökning av platsantalet multipliceras med enhetskostnaden varigenom ett mått på resursanspråken erhålls.

Sedan utgiftssidan på detta sätt erhållits i 1972 års prisnivå framskrivs de kommunala inkomsterna med hjälp av ett antagande om en viss realinkomstökning. Härigenom erhålls en bild av den kommunala finansieringssituationen fram till 1985 uttryckt i 1972 års prisnivå. Med hjälp av ett prisantagande kan motsvarande uppgifter uttryckas i löpande priser.

Som framgår är detta "baskalkyler" i den meningen att de utgår från en oförändrad kommunal servicenivå, eller rättare sagt en kommunal servicenivå som hålls oförändrad i relation till den allmänna standardstegringen i samhället. Utöver denna baskalkyl avser KEU även att presentera två alternativa kalkyler, varav den ena anknyter till kommunernas och landstingens egna flerårskalkyler (KELP resp LKELP) och den andra till den trendmässiga utvecklingen under tidigare år.

Samtliga dessa kalkyler samt de statistiska grunddata som dessa bygger på är av naturliga skäl av stort intresse för sysselsättningsutredningen. I väsentliga avseenden torde det vara fråga om analyser som kan komma att ligga som grund för den finansiella referensram inom vilken sysselsättningsutredningen har att verka. Sålunda kan t ex baskalkylen, med de finansiella förutsättningar som denna anger, sägas motsvara ett utgångsläge från vilket sysselsättningsutredningens högre ambitioner på sysselsättningspolitikens område bör ta sats. Vid en bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för den av sysselsättningsutredningen önskade sysselsätt-

ningsökningen inom kommunal sektor torde KEU:s övriga kalkyler komma att spela en väsentlig roll. En sådan ansats skulle stämma väl överens med sysselsättningsutredningens direktiv i vilka förutsätts ett nära samråd med den kommunalekonomiska utredningen.

6.1.3 *Den kalkylerade sysselsättningsutvecklingen och avgränsning av tidsperspektivet*

Med utgångspunkt från behoven av varor och tjänster har vi i kapitel 5 diskuterat olika alternativ för sysselsättningsutvecklingen. För att kunna föra en realistisk diskussion kring möjligheterna att förverkliga olika alternativ för att öka sysselsättningen krävs det en belysning av de ekonomiska konsekvenserna både för samhällsekonomin i dess helhet och statens och kommunernas ekonomi.

Långtidsutredningen har bl a belyst två alternativ som ger en sysselsättningsutveckling inom offentlig sektor som kommit att ligga mycket nära vårt medelalternativ respektive höga alternativ. Långtidsutredningen har ett alternativ som ger en sysselsättningsökning på 140 000 personer och ett som ger en ökning på 230 000 personer i offentlig sektor under den närmaste femårsperioden. Skillnader i förhållande till våra exempel kan vi i detta sammanhang helt bortse ifrån. Mindre skillnader i beräkningarna av medelarbetstiden gör att det ytterligare bör understrykas att det inte är möjligt att helt jämställa alternativen. För de grova överslagskalkyler som här görs spelar emellertid dessa små differenser mindre roll.

I den fortsatta diskussionen om ekonomiska konsekvenser kan vi alltså i stor utsträckning använda oss av långtidsutredningens kalkyler. Därigenom kan vi ta hänsyn till t ex påverkan på privat konsumtion eller bytesbalansen vid olika ökning av den offentliga sektorn. Långtidsutredningens kalkyler diskuteras i följande avsnitt.

Huruvida den *totala* sysselsättningsökning som förutsatts i långtidsutredningens båda alternativ också kan uppnås eller överträffas under andra hälften av 1970-talet är ej enbart beroende av de finansiella frågorna. Bland andra restriktioner har redan nämnts effekterna av den möjliga sysselsättningsökningens fördelning på olika sektorer, vilket i sin tur påverkar vår utrikesbalans. Minst lika väsentligt är dock i vilken utsträckning den potentiella arbetskraften kan aktiveras. Den kalkyl för utvecklingen av arbetskraftsutbudet som långtidsutredningen bygger på är i huvudsak en framskrivning av trender. En aktivering av arbetskraftsresurser i den utsträckning som långtidsutredningen har förutsatt kommer att kräva mycket långt gående samhällsinsatser när det gäller finanspolitik, lokaliseringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbyggnad av den allmänna servicen – inte minst när det gäller barntillsyn, utbildning och kommunikationer. Dessa satsningar medför naturligtvis också kostnader för den offentliga sektorn. Vissa av dessa kan av naturliga skäl inte nu kostnadsberäknas. Andra är emellertid till stor del medräknade, t ex i det ökade behovet av personal inom barntillsynen.

Det bör understrykas att en stor del av utbyggnaden av den offentliga sektorn i själva verket är ett villkor för att människorna över huvud taget

skall kunna efterfråga arbete i den utsträckning som förutsatts. Det går alltså inte att utan vidare hävda att t ex personer som enligt våra behovskalkyler skall sysselsättas i barntillsyn kan överföras till industriverksamhet. Om inte barntillsynen byggs ut i tillräcklig omfattning kommer inte heller kvinnorna att kunna gå ut på arbetsmarknaden i den utsträckning som har förutsatts. En mycket kraftig satsning på att undanröja förvärvshinder för personer som inte har arbete skulle å andra sidan kunna leda till att den privata sektorn kunde sysselsätta fler personer än som kalkylerats. Det skulle i sin tur ge utrymme för något större privat konsumtion. Finansieringen av offentlig sektor borde också underlättas.

Sysselsättningsutredningen har i detta första delbetänkande i huvudsak diskuterat de finansiella aspekterna med tanke på perioden 1975–1980. Det bör betonas att detta korta tidsperspektiv också innebär en betydande låsning till nuvarande metoder, t ex när det gäller att finansiera den offentliga sektorn. Det är först i slutbetänkandet, som det kan finnas förutsättningar att göra en mera genomgripande prövning av finansieringsmöjligheterna av en fortsatt expansion av sysselsättningen inom den offentliga sektorn.

6.1.4 *Finansieringen av den offentliga sektorns expansion under första hälften av 1970-talet*

Sysselsättningen i den offentliga sektorn har som tidigare framhållits ökat mycket starkt under 1960-talet och första delen av 1970-talet. Ökningstakten har blivit snabbare. Under första delen av sextiotalet ökade sysselsättningen inom den offentliga sektorn med ca 115 000 personer, under senare delen av sextiotalet uppgick ökningen till ca 225 000. Ökningen under den första hälften av sjuttiotalet uppgick till ca 225 000. Det bör observeras att en stor del av sysselsättningsökningen består av deltidsarbetande. Samtidigt har sysselsättningen i den privata sektorn minskat med ca 75 000 under perioden 1965–1970 och med ca 100 000 under perioden 1970–1975.

Under perioden 1965–1970 uppgick den årliga ökningen i bruttonationalprodukten (BNP) i genomsnitt till 4 %. Av denna ökning gick 1,8 procentenheter till privat konsumtion och 1,2 procentenheter till offentlig konsumtion, medan 1,0 procentenheter gick till övrigt (förändringar i investeringar, export, import etc). Under perioden 1970–1975 var tillväxten i ekonomin något svagare och uppgick till ca 2,5 % per år, varav 1,3 procentenheter gick till den privata konsumtionen, endast 0,6 procentenheter till den offentliga konsumtionen och 0,6 procentenheter till övrigt. Ökningen i den privata konsumtionen under perioden uppgick till 2,3 % per år och den årliga ökningen i den offentliga konsumtionen till 3,3 %.

Man kan alltså konstatera att den mycket kraftiga sysselsättningsökningen i den offentliga sektorn under den senaste tioårsperioden, sammanlagt drygt 400 000 personer, har kunnat åstadkommas genom att den offentliga konsumtionen har tagit i anspråk en betydande del av resurstillväxten under respektive perioder. Den statliga upplåningen har ökat mycket kraftigt. Detta har medfört ökande svårigheter att bereda utrymme för enskild upplåning på den långfristiga kapitalmarknaden. De offentliga investeringarna ökade snabbt under perioden 1965–1970 och tog då i anspråk 15 % av BNP-ökningen. Under perioden 1970–1975 var deras andel av tillväxten $\pm$ 0.

Det är emellertid självklart att ökad offentlig konsumtion och investeringar på denna ambitionsnivå liksom kraftigt ökade transfereringar måste betalas med ökade skatter eller andra typer av överföringar av resurser till den offentliga sektorn. Ökningen av den offentliga sektorn har finansierats genom i första hand betydande kommunala skattehöjningar och ökad offentlig upplåning.

I syfte att öka hushållens reala disponibla inkomster har den statliga inkomstskatten under senare år sänkts samtidigt som arbetsgivaravgifterna har höjts. De kommunala skatterna har däremot ökat. Den totala direkta skatten har relativt sett likväl minskat. Avtalen om de nominella lönerna har genom dessa omläggningar kunnat ske på en lägre nivå och inflationen har därigenom kunnat bromsas. Denna metod användes vid den senaste skatteomläggningen vilken omfattar även år 1976.

Den ovan förda mycket översiktliga diskussionen om finansieringen av den offentliga sektorns utbyggnad under den senaste tioårsperioden är en naturlig bakgrund till den diskussion som skall föras om de finansiella förutsättningarna under resten av 1970-talet.

6.2 Finansieringen av den fortsatta utbyggnaden av offentlig sektor

6.2.1 *Långtidsutredningens ekonomiska kalkyl och finansiella överväganden*

Den totala tillväxten i ekonomin är av avgörande betydelse för hur människorna skall uppleva en expansion av den offentliga sektorn och dess finansiering. Kan – med andra ord – ökningen av den offentliga sektorn ske samtidigt som den privata konsumtionen – speciellt för konsumtionssvaga grupper – ökas? Eller leder den offentliga sektorns expansion och kraven på finansiering till att den privata konsumtionen måste begränsas hos stora grupper? Dessa frågor är avgörande för hur finansieringen av den offentliga sektorns utbyggnad kommer att upplevas. Det är därför inte möjligt att bedöma behovet av vissa förstärkningar av inkomsterna till stat och kommun utan att se dessa i relation till de allmänna kalkyler över tillväxten som finns att tillgå – typ långtidsutredningen.

Långtidsutredningens beräkningar har tidigare presenterats i kapitel 5. De alternativ som belyser en ökning av sysselsättningen inom den offentliga sektorn med 140 000 respektive 230 000 personer är av särskilt intresse här, eftersom dessa alternativ ligger nära de exempel som sysselsättningsutredningen anser vara rimliga utgångspunkter för diskussionen om utvecklingen av den offentliga sektorns sysselsättning.

Vi börjar med det alternativ som ger en sysselsättningsökning på 230 000 personer. Den privata konsumtionsökningen har antagits bli 2 % samtidigt som jämvikt i bytesbalansen uppnås år 1980. Enligt detta alternativ skulle BNP öka med 2,9 % under perioden. Den offentliga konsumtionen skulle då öka med 2,9 %. Ökningen skulle alltså bli något mindre än 1970–1975. En stor del av BNP-ökningen skulle gå till övrigt, dvs i huvudsak ökad

Tabell 6.1 Försörjningsbalansen från efterfrågesidan 1975–1980
Årlig procentuell förändring (Källa LU 1975)

	Fasta priser		Löpande priser	
	3 % privat kons ökn	2 % privat kons ökn	3 % privat kons ökn	2 % privat kons ökn
Privat konsumtion	3,0	2,0	7,1	6,4
Statlig konsumtion	0,8	2,0	8,0	9,3
Kommunal konsumtion	1,9	3,4	10,1	11,8
Bruttoinvesteringar	2,6	2,7	7,7	7,8
Export (varor och tjänster)	7,7	6,7	11,1	10,2
Import (varor och tjänster)	6,4	5,3	9,8	8,7
BNP till marknadspris	3,2	2,9	8,2	8,3

export och investeringar. Utbyggnaden av den offentliga sektorn enligt det högre alternativet skulle alltså enligt de reala kalkylerna behöva ta i anspråk en mindre del av den möjliga tillväxten i ekonomin. Det bör härvid klart observeras att kalkylen gjorts i fasta priser. Eftersom prisutvecklingen inom offentlig sektor av olika skäl är betydligt snabbare än för den privata sektorn, fås andra tal om kalkylen görs i löpande priser.

Det lägre alternativet (140 000) skiljer sig från det ovan presenterade högre främst genom att den privata konsumtionen ökar med 3 % i stället för 2 %. (Tillväxten i BNP blir något högre, 3,2 %.) Den offentliga sektorns andel av tillväxten blir väsentligt mindre. Ökningen av den offentliga konsumtionen 1975–1980 skulle stanna vid knappt hälften av ökningen 1970–1975. Samma reservationer som ovan gäller vid en översättning till löpande priser.

I långtidsutredningens (LU) finansiella avsnitt tar utredningen upp frågan om hur de volymmässiga bedömningarna skall översättas till löpande priser. Därigenom blir det möjligt att göra kalkyler i finansiella termer. LU har utgått från en internationell prisstegringstakt på 3 % per år. Beräkningarna i fasta priser har kopplats till en prismodell med vars hjälp BNP:s olika komponenter kunnat beräknas i löpande priser fram till 1980. Den förväntade utvecklingen av BNP:s olika efterfrågekomponenter i fasta respektive löpande priser framgår av tabell 6.1. Motsvarande värden redovisas i tabell 5.14, där också andra alternativ presenteras.

LU konstaterar att den bild man möter av försörjningsbalansutvecklingen i löpande priser skiljer sig på väsentliga punkter från beräkningarna i fasta priser. I första hand gäller detta den offentliga konsumtionens utveckling. Genom den relativt snabbare kostnadsstegringen inom den offentliga verksamheten kräver den antagna volymutvecklingen en ökning i löpande priser som ligger klart över den privata konsumtionens ökningstakt.

LU presenterar följande bild (tabell 6.2) av det finansiella sparandet som följer av de två alternativ som närmast anknyter till våra beräkningar. För att renodla problemställningen har LU förutsatt att den kommunala sektorn skall uppvisa total balans 1980.

Tabell 6.2 Det finansiella sparandets fördelning på olika sektorer
Milj kr, löpande priser (Källa LU 1975)

	1970	1975	1980	
			3 % privat kons ökn	2 % privat kons ökn
Staten	3 132	– 7 552	– 1 979	– 3 332
Kommunerna	–2 226	– 2 633	0	0
AP-fonden	7 074	11 121	15 890	15 890
Hushållen	3 976	15 037	18 398	17 785
Bostadssektorn	–6 508	– 6 682	– 9 822	– 9 663
Företagen	–6 815	–18 026	– 22 487	–20 680
Summa (underskott i bytesbalansen)	–1 367	– 8 735	0	0

Anm. Gemensamt för de två alternativen för 1980 är att löneandelen förutsatts vara 71 % av faktorinkomsterna och hushållens sparkvot 8 % av den disponibla inkomsten.

Enligt LU krävs för att uppnå jämvikt i bytesbalansen 1980 en påtaglig förstärkning av den statliga sektorns finansiella ställning. I förhållande till 1975 krävs att den statliga och kommunala upplåningen kraftigt minskas. AP-fondens förutsatta tillväxt är inte tillräcklig utan finanspolitiken måste skärpas. Inte minst gäller detta vid alternativet med en privat konsumtionsökning av 2 % i volym. Finanspolitiken står enligt långtidsutredningen här i speciellt hög grad inför den dubbla uppgiften att både åstadkomma en med hänsyn till externbalansen nödvändig åtstramning av efterfrågan och att finansiera en jämförelsevis snabb ökning av den offentliga sysselsättningen. Ett genomförande av detta alternativ torde kräva en, i jämförelse med de senaste årens utveckling, betydlig åtstramning av finanspolitikens inriktning. Detta gäller trots att sparkvoten enligt LU antas ligga kvar på en fortsatt hög nivå. Skulle sparkvoten istället minska kommer problemen att ytterligare accentueras.

6.2.2 *Resursbehovet i offentlig sektor*

Mot bakgrund av de många människornas starka efterfrågan på offentliga tjänster ter sig en kraftig utveckling av den offentliga konsumtionen och därmed sysselsättningen rimlig. Man torde kunna förutsätta att medborgarna inte accepterar påvisade brister i samhällets insatser inom t ex vård och barnomsorg utan är beredda att avsätta en väsentlig del av den ekonomiska tillväxten till offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Det förefaller rimligt om det samtidigt innebär att man kanske skulle kunna öka den privata konsumtionen med 2–3 % årligen. Det bör emellertid påpekas att den privata konsumtionens ökning delvis går åt till att täcka in den redan beslutade reala förbättringen för folkpensionärerna. Den beräknade befolkningsökningen innebär också att en mindre del återstår för ökning av den

privata konsumtionen per capita för de förvärvsarbetande. Det bör vidare understrykas att förutsättningen för att långtidsutredningens bedömning av den totala tillväxten och utrymmet för bl a privat konsumtion är att den totala sysselsättningen och industrisysselsättningen utvecklas på det sätt som kalkylerats. Här finns naturligtvis stora osäkerhetsfaktorer åt båda håll. Härutöver kan tilläggas att de alternativ från LU som här har använts utgår från att arbetstidsförkortningen under perioden begränsas till en femte semestervecka. En ytterligare betydande arbetstidsförkortning skulle få stor återverkning på utrymmet för den privata konsumtionen.

Helt oavsett tillväxten i samhällsekonomin kräver en expansion av sysselsättningen inom den offentliga sektorn av den storleksordning som här har antagits, att inkomsterna ökar på ett eller annat sätt. Därför görs i följande avsnitt en överslagsmässig kalkyl över vad en sysselsättningsökning skulle betyda i ökat behov av inkomster inom den offentliga sektorn.

Hur påverkar tillväxten i ekonomin den offentliga sektorns inkomster? Låt oss utgå ifrån att skatteunderlaget tillväxer i samma takt som BNP i fasta priser och att skatteuttaget i procent blir oförändrat, liksom att inga andra förändringar vidtas som påverkar finansieringen av den offentliga sektorn. (Bilden blir delvis en annan om man antar att man får starka pris- och lönestegringar och om skatteskalorna inte justeras så som skett under de senaste åren. De reala resurser som i så fall skulle tillföras den offentliga sektorn skulle inte behöva tas ut via andra inkomstkällor.) Då betyder detta att inkomsterna inom den offentliga ekonomin kommer att öka med drygt 16 % under perioden i fasta priser vilket motsvarar ca 16 miljarder. På grund av områdets löneintensiva karaktär går en stor del av denna ökning av inkomsterna till stat och kommun – för att tillförsäkra de offentligt anställda en reallöneutveckling i takt med den allmänna utveckling som antagits. På samma sätt måste man också räkna med att de olika transfereringarna måste följa med den allmänna reallöneutvecklingen. Kvar blir därför en förhållandevis liten del av den automatiska inkomstökningen för att finansiera en ytterligare höjd offentlig sysselsättning. Därtill skall också läggas att man måste räkna med ett visst utrymme också för ökade utgifter för nya typer av transfereringar. Framför allt i ett längre tidsperspektiv skulle emellertid vissa utgifter för transfereringar också kunna minska. Ökad sysselsättning kan t ex minska behovet av bostadsbidrag. Utbyggnaden av ATP till att omfatta fler pensionärer och högre belopp kan också få sådana effekter. Det tycks emellertid sammanfattningsvis vara *rimligt att utgå ifrån att de automatiska inkomstökningarna till den offentliga ekonomin inte på långt när är tillräckliga för att finansiera en ökning av den offentliga sysselsättningen.* Uttrycket automatisk inkomstökning har här något oegentligt använts som beteckning på en inkomstökning för det offentliga som är proportionell mot en stigande BNP.

Svårigheten är uppenbar att mera precist ange de sammanlagda effekterna av automatiska inkomst- och utgiftsökningar. Vi gör därför antaganden om två extremfall som kan belysa spännvidden. I det mest gynnsamma fallet skulle kanske hälften av de ökade inkomsterna kunna användas för att finansiera utbyggnaden (8 miljarder). I det mest ogynnsamma fallet får man räkna med att alla automatiska inkomstökningar får användas för "automatiska utgiftsökningar". Dessa två i och för sig skönsmässiga antaganden

kan bilda utgångspunkten för de fortsatta beräkningarna.

Som tidigare påpekats har det statliga budgetunderskottet successivt vuxit under senare år. Expansionen av den offentliga sektorn har delvis möjliggjorts på detta sätt. Det statliga budgetunderskottet har nu nått en sådan nivå – sett i samband med underskottet i utrikeshandeln och den därav föranledda upplåningen – att det måste nedbringas.

De ökade offentliga utgifterna måste alltså till stor del finansieras med ökade inkomster utöver den automatiska ökningen. De ökade utgifterna för den offentliga ekonomin kan uppskattas enligt följande. Vi har gjort beräkningarna med utgångspunkt från en sysselsättningsökning enligt det högre exemplet i kapitel 5. (Vi har här enbart gjort beräkningar på det högre alternativet i kapitel 5. Eftersom beräkningarna i det följande utgår från att kostnaderna för sysselsättningsökningen är proportionella mot antalet färre sysselsatta kan kostnaderna för det lägre alternativet lätt uppskattas. De utgör helt enkelt ca 60 % av det högre alternativet.) Sysselsättningsökningen beräknas fördela sig med 40 000 på den statliga sektorn och 220 000 på den kommunala sektorn. Denna uppskattning utgår i sin tur från att inga ändringar görs av nuvarande huvudmannaskap inom olika serviceområden inom den offentliga sektorn. Vi utgår ifrån att den genomsnittliga årslönen i statlig respektive kommunal tjänst är 45 000 kr år 1975. Samtidigt räknar vi emellertid också med att sysselsättningsökningen inte består av enbart heltidstjänster. Medelarbetstiden bland de 260 000 anställda har antagits vara 80 % av full arbetstid och genomsnittslönen alltså 36 000 kr. Lönekostnadspålägget för diverse sociala avgifter m m har beräknats till 33 % av lönekostnaderna, dvs i genomsnitt nära 12 000 kr per person. Därutöver har också vissa följdkostnader uppskattats. Med följdkostnader avses här de ökningar av kostnaderna i form av konsumtion och investeringskostnader som följer av en nyanställning. Följdkostnaderna har i räkneexemplet upptagits till 16 000 kr per nyanställd. Detta får anses vara en tämligen försiktig skattning, även om kostnader inom offentlig verksamhet normalt är betydligt lägre än för industrin. Det kan i detta sammanhang nämnas att inom industrin är det inte ovanligt med investeringskostnader om flera hundra tusen kronor per anställd.

De sammanlagda statliga och kommunala *utgifterna* för en expansion enligt räkneexemplet uppgår vid slutet av femårsperioden 1976–1980 till drygt 16 miljarder kr räknat i 1975 års priser. Utgiftsökningen skulle alltså i genomsnitt bli drygt 3,3 miljarder per år. Dessa utgifter är ungefär av samma storleksordning som de som kan räknas fram ur långtidsutredningens material. Vi har tidigare diskuterat två extremfall när det gäller effekter av automatiska inkomstförstärkningar. Om hela utgiftsökningen skulle täckas in av skatteökning skulle exempelvis den kommunala skatten behöva höjas med 9:25 kr under femårsperioden med givna förutsättningar. Detta motsvarar en årlig kommunal skattehöjning med ca 1:85 kr. För att täcka in enbart sysselsättningsökningen inom den kommunala sektorn skulle det krävas en skattehöjning med ca 1:50 kr per år. Om de nödvändiga inkomsterna tas via arbetsgivaravgifterna motsvarar det i sin tur en höjning av arbetsgivaravgifterna med ca 1,85 % per år, dvs sammanlagt ca 9 %.

Behovet av inkomstförstärkning kan reduceras genom automatiska inkomstökningar och utgiftsminskningar. Tillämpas som andra extremfall att

50 % av de automatiska inkomstförstärkningarna kan utnyttjas för utbyggnaden av den offentliga sysselsättningen, dvs 8 miljarder, blir det nödvändiga ytterligare finansieringsbehovet i motsvarande grad mindre. Uttryckt i kommunal skatteökning skulle således de båda extremfallen kräva höjningar på ca 1 kr respektive ca 2 kr per år under perioden.

En *ökning* av tillväxttakten i ekonomin betyder relativt litet för behovet av avgifts- eller skattehöjningar för att finansiera den offentliga sektorns expansion. Låt oss utgå från att de offentligt anställdas löner samt de stora transfereringarna måste följa reallöneutvecklingen och det eventuellt resterande utrymmet behövs för nya transfereringar. Vi har ovan utgått från att ekonomin tillväxer med ca 3 % per år. Om man istället utgår ifrån att tillväxttakten i ekonomin skulle vara 4 % påverkar detta behovet av skattehöjning i relativt liten utsträckning. Räknat i kommunal skattehöjning kan behovet reduceras från en höjning med 9:25 kr, till en höjning med 8:85 kr, dvs en reducering med 40 öre. På samma sätt gäller att om en tänkt ökning i tillväxten skall tas i anspråk för expansion av den offentliga sektorn måste skatter eller avgifter höjas väsentligt. Låt oss anta att BNP-tillväxten skulle öka från 3 % till 5 %. Detta skulle ge ett resurstillskott i reala termer på ca 5,5 miljarder per år, dvs omkring 28 miljarder under en femårsperiod. Om dessa resurser helt skulle tas i anspråk för den offentliga sektorn skulle det krävas en kommunalskattehöjning med drygt 3 kr per år och under perioden 16 kr – utöver det tidigare beräknade behovet av skattehöjning på 9 kr. De här redovisade räkneexemplen visar med all tydlighet att det inte är möjligt att göra utfästelser om den offentliga sektorns expansion på grundval av den automatiska tillväxten i ekonomin. Som tidigare påpekats ter det sig å andra sidan lättare för den enskilde att avsätta en del av den ekonomiska tillväxten för offentlig konsumtion ju större tillväxten är.

6.2.3 *Diskussion av de finansiella förutsättningarna*

Räkneexemplet ovan fyller en väsentlig funktion även om det bygger på en del förenklingar. Det visar klart att den offentliga sektorn måste få ökade intäkter genom en höjning av skatte- eller avgiftsuttaget för att det skall vara möjligt att öka sysselsättningen inom offentlig sektor enligt något av de använda alternativen. Den offentliga ekonomin måste ta i anspråk betydande del av BNP-ökningen per år och på grund av de "automatiska" utgiftsökningarna kan detta endast åstadkommas genom högre skatter eller avgifter. Detta accentueras, som påpekas av långtidsutredningen, vid beräkningar i löpande priser beroende på den relativt snabbare prisutvecklingen i offentlig sektor. Medborgarnas krav på offentlig service ökar efterhand, och det är rimligt att anta att man är beredd att begränsa den privata konsumtionsökningen. Långtidsutredningens kalkyler tyder emellertid enligt vår uppfattning på att en fortsatt snabb ökning av den offentliga sektorn bör vara möjlig. Expansionen av den offentliga sektorn och finansieringen av denna kan ske samtidigt som den privata konsumtionen ökas.

Ekonomiska beräkningar av den typ som presenteras här ovan ger naturligtvis ingen fullständig bild av de effekter som sysselsättningsökningen

får för välfärden i samhället. Den sysselsättningsökning som vi har beskrivit i kapitel 5 leder till kvalitetshöjningar på en mängd områden som är mycket väsentliga för den enskilde medborgaren. Som exempel kan nämnas långtidssjukvården, där ökade vårdinsatser resulterar i ett mänskligare och mera drägligt liv för de långtidssjuka. Ökade möjligheter till barnomsorg ökar kvinnornas möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden. De ökade kostnaderna motsvarar alltså för många människor förbättringar i levnadsvillkoren som är mycket väsentliga.

Det finns också mera renodlade finansiella intäkts- och kostnadsposter i den offentliga ekonomin som inte helt täcks in i den typ av översiktliga kalkyler som här presenterats. Kostnaderna för aktivering av arbetskraften skall vägas mot det bortfall av bidrag av olika typ som kan bli möjligt genom en ökad sysselsättningsgrad, t ex bostadsbidrag, socialhjälp, arbetslöshetsersättning, pensioner etc.

Grundläggande för diskussionen om effekterna av utbyggda sysselsättningsmöjligheter är att samhället i allt större utsträckning åtagit sig ett ansvar för individernas försörjning. Eller uttryckt på annat sätt: samhället har tagit på sig uppgiften att lösa vissa grundläggande fördelningsproblem. Av de varor och tjänster som produceras är alla i princip garanterade en viss minimiandel, oavsett om de arbetar eller inte. Dessa garantier finns uttryckta i sjukförsäkring, pension, arbetslöshetsunderstöd, socialhjälp, etc. Denna minimiandel har genom det socialpolitiska reformarbetet successivt gjorts större. Den är naturligtvis fortfarande av mindre betydelse för viktiga grupper – t ex hemarbetande kvinnor. Det betyder samtidigt att den marginella ökning av den totala produktionen som personens arbetsinsats måste ge upphov till för att det skall bli positiva ekonomiska effekter tenderar att bli mindre. Att öka sysselsättningen blir därför – även om det drar med sig vissa kostnader – allt mer gynnsamt för den offentliga ekonomin.

6.2.4 *Finansieringskällor*

Svårigheterna att genomföra höjningar av inkomsterna av den storleksordning som här diskuteras får givetvis inte underskattas. Det är emellertid enligt utredningens mening nödvändigt att ta det politiska ansvaret för att skapa finansiellt utrymme för en betydande sysselsättningsökning i den offentliga sektorn.

Att vi har valt att exemplifiera behovet av inkomstökningar med arbetsgivaravgifter och kommunalskatter betyder naturligtvis inte att de är de enda som kan användas. Andra typer av skatter kan självfallet också användas. Som redan påpekats i direktiven är det emellertid inte helt oväsentligt vilken form av finansiering som används. Det sägs i direktiven att det knappast är möjligt att öka kommunalskatterna i den takt som skedde under sextiotalet. Som framgått skulle detta emellertid vara nödvändigt om den kommunala sysselsättningsökningen skulle finansieras på detta sätt. Det får därför förutsättas att kommunerna – till väsentlig del – får sin inkomstförstärkning på andra vägar.

Sysselsättningsutredningen vill inte nu uttala någon mening om vilka medel som skall användas för att föra över tillräckliga resurser till den of-

fentliga sektorn. Medelsfrågan är i huvudsak en uppgift för de sittande skatteutredningarna. Sysselsättningsutredningen skall i sitt slutbetänkande återkomma till finansieringsfrågorna. Det blir då angeläget att pröva finansieringsformerna från olika synpunkter.

7 Allmänna riktlinjer för sysselsättningspolitiken

- ☐ Arbetets värde för individ och samhälle är den självklara utgångspunkten för sysselsättningspolitiken. För samhället som helhet bildar arbetet grunden för den ekonomiska och sociala välfärden.
- ☐ Målet är att ge möjlighet till arbete åt alla. Ökad frihet i arbetsvalet, inflytande över arbetsmiljön och anställningsförhållandena är viktiga faktorer i sysselsättningspolitiken.
- ☐ De sysselsättningspolitiska strävandena och demokratiseringen av samhället kan inte stanna utanför arbetsplatserna.
- ☐ För att uppnå jämställdhet mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden krävs – förutom direkta sysselsättningspolitiska insatser – även en reformering av arbetslivet så att man får en arbetsmarknad anpassad till hela familjen.
- ☐ Detta ställer krav på en utökad och bättre samordnad sysselsättningsplanering hos både stat, kommun, landsting och näringsliv.

7.1 Arbetets värde för individ och samhälle

Arbetets värde för individ och samhälle är den självklara utgångspunkten för sysselsättningspolitiken.

För den enskilde är arbetet av grundläggande betydelse. Arbetet är ett medel att skapa god materiell försörjning. Men det får aldrig bli enbart en försörjningsfråga. Det måste ha ett egenvärde. Dess uppgift är flerfaldig, dels att ge god materiell försörjning och personlig tillfredsställelse, dels att producera varor och tjänster. Arbetsvillkoren formar en väsentlig del av människornas liv, familje- och bostadsförhållanden, hälsa, fritidsmöjligheter, delaktighet i arbetslivets gemenskap, i facklig och politisk verksamhet. Arbetet är den grundläggande förutsättningen för att skapa utjämning mellan människorna.

För samhället som helhet bildar arbetet grunden för den ekonomiska och sociala välfärden. Att inte ta till vara arbetskraften fullt ut innebär att man begränsar utrymmet för förbättringar på olika samhällsområden.

Ett övergripande mål för sysselsättningspolitiken måste vara att ge möjlighet till arbete åt alla. Var och en som kan och vill arbeta skall ha rätt

till detta. Detta krav kan inte formuleras i exakta siffror annat än under en begränsad tid. Människors önskemål förändras hela tiden i takt med samhällets förändringar. Samhället måste ständigt bevaka den enskildes rätt till arbete på samma sätt som samhället på andra områden åtagit sig att skydda och stödja den enskilde medborgaren.

Sysselsättningspolitiken måste söka undanröja inte bara den öppna arbetslösheten utan också dold arbetslöshet och undersysselsättning. Intresset måste således inriktas på hur stor del av befolkningen som är i arbete. Målet för sysselsättningspolitiken måste därför vara att – utöver kraftfulla insatser för de arbetslösa – också öka andelen sysselsatta av befolkningen.

Den övre åldersgränsen för förvärvsarbete kommer att bli mer flytande i framtiden. Sänkningen av pensionsåldern och införandet av flexibel pensionsålder och delpension kommer att göra det möjligt för många att arbeta vidare längre upp i åldrarna. Fortsatt kontakt med arbetslivet är i sig värdefull för dessa människor. Att sluta arbeta betyder för många en förlust av den gemenskap som arbetet innebär. Ett aktivt liv även på äldre dagar bevarar också den fysiska och psykiska vitaliteten. Att få delta i arbetslivet bör därför vara en självklar rättighet även för dessa människor.

Ungdomens situation på arbetsmarknaden måste ägnas ökad uppmärksamhet. Arbetslivets snabba förändring med tilltagande yrkesspecialisering ställer ökade krav på arbetskraftens yrkesutbildning och arbetslivserfarenhet. Många av de arbeten som tidigare utgjort de s k introduktionsanställningarna har försvunnit genom rationaliseringar etc. Övergången mellan skola och arbetsliv måste underlättas genom en intensifierad arbetsförmedling, andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder och förändringar i utbildningssystemet. Skola, arbetsmarknadsmyndigheter, sociala myndigheter och företrädare för arbetsmarknadens parter måste samarbeta i dessa frågor. En fast organisation måste skapas som genom en uppföljande och uppsökande verksamhet skall kunna erbjuda alla ungdomar utbildning, praktik eller direkt anställning. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t ex särskilt anordnade arbeten för ungdomar, måste komplettera övriga åtgärder. Det verkställande organet för denna verksamhet skall vara arbetsförmedlingen, som måste få speciella resurser för att kunna tillgodose de mest utsatta gruppernas behov. Inom såväl den privata som den offentliga sektorn måste arbetsgivaren medverka, t ex med ett fungerande system för introduktion och inskolning av ungdomar. För detta krävs ökade kunskaper om nuvarande förhållanden för ungdomar i arbetslivet. Utredningen vill starkt betona att det nuvarande könsrollsbundna studie- och yrkesvalet måste i grunden förändras om jämställdhet mellan flickor och pojkar skall uppnås på arbetsmarknaden. Ett större utbud av praktikplatser är nödvändigt. Om detta inte kan åstadkommas genom frivilliga överenskommelser bör lagstiftning kunna tillgripas.

Den innebörd som utredningen lägger i begreppet rätt till arbete avser också att ge ökad frihet i arbetslivet. Därför ställer allas rätt till arbete även i det här avseendet betydligt större krav på samhället än vad vi tidigare lagt in i begreppet full sysselsättning.

Det är uppenbart att målet för sysselsättningsutvecklingen inte enbart gäller omfattningen: arbete åt alla. Självfallet har vi också stora ambitioner när det i övrigt gäller de kvalitativa målen för arbetsmarknaden. De gäller utformningen av arbetsmiljön, anställningsförhållandena demokratiseringen

av arbetslivet etc. En förbättring på vart och ett av dessa områden har naturligtvis i sig ett egenvärde. Samtidigt har kvalitativa förbättringar en avgörande betydelse för möjligheten att öka sysselsättningen. Men kan därigenom förhindra utslagning t ex på grund av ohälsa och sjukdom och man kan förbättra möjligheterna för arbetslösa och undersysselsatta att få lämpligt arbete.

De sysselsättningspolitiska strävandena och demokratiseringen av samhället kan inte stanna utanför arbetsplatserna. I ett samhälle och i ett arbetsliv som ständigt förändras utsätts stora grupper för betydande krav på anpassning till nya arbetsmetoder, ny teknik, förändrad arbetstid och arbetsorganisation etc. För att arbetstagarna skall kunna möta dessa förändringar är det viktigt att de får ett vidgat inflytande över sina arbetsvillkor och sin arbetsmiljö. Därigenom kan de aktivt medverka till att anpassa arbetsplatserna till de anställdas förutsättningar och krav.

7.2 Arbetskraft och arbetsuppgifter finns . . .

Det finns enligt utredningens mening, både förutsättningar och motiv för en fortsatt snabb sysselsättningsökning i landet. I kapitel 4 konstateras att många människor fortfarande står utanför arbetsmarknaden – människor som både vill och kan förvärvsarbeta om de får möjlighet till det. För en del är det brister i samhällsservicen – barnomsorg, utbildning, kollektivtrafik etc – eller personliga handikapp som lägger hinder i vägen. Andra avstår från att söka arbete därför att det slag av arbete och de arbetsförhållanden som de önskar inte erbjuds på deras bostadsort eller i dess närhet.

En fortsatt snabb sysselsättningsexpansion är ett av de grundläggande målen för den ekonomiska politiken i Sverige. Det ankommer på sysselsättningsutredningen att ange hur detta mål skall kunna uppnås inom ramen för övriga mål för den ekonomiska politiken. Det innebär att de sysselsättningspolitiska åtgärderna måste utformas så att de inte ger ökad obalans i ekonomin. De måste riktas så att de överhettningstendenser som finns dämpas eller åtminstone inte förvärras. Det finns alltid områden – geografiska, bransch-eller yrkesmässiga – med brist på arbetskraft. En politik som syftar till att stimulera den allmänna efterfrågan på arbetskraft skulle i vissa lägen innebära att sådana bristsituationer ytterligare skärptes. Detta skulle i sin tur föra med sig ökade risker för prisstegringar och bytesbalansproblem.

Ett genomgående drag för den internationella ekonomiska utvecklingen hittills under 1970-talet jämfört med 1960-talet har varit ökad prisstegringstakt jämsides med långsammare tillväxt. Dessa tendenser gjorde sig gällande redan vid början av 1970-talet. En situation som denna brukar ges beteckningen stagflation (stagnation kombinerad med inflation).

Den skärpning av läget som inträtt under åren 1974 och 1975 kan delvis förklaras av oljekrisen. Oljeprisernas höjning har kraftigt slagit igenom i de totala konsumentpriserna. Därtill kommer att oljekrisen medverkat till att fördjupa den konjunktursvacka som de flesta länder har befunnit sig

i under de senaste åren.

I många länder är arbetslösheten för närvarande högre än vid något annat tillfälle under efterkrigstiden. Långtidsutredningen betecknar de stora ländernas hållning till den uppkomna situationen som mycket avvaktande och tolkar detta som en prioritering av prisstabilitet och jämvikt i bytesbalansen framför målet full sysselsättning.

Långtidsutredningen pekar på en rad omständigheter som gör att det är utomordentligt svårt att bedöma den internationella ekonomiska utvecklingen under återstoden av 1970-talet. Osäkerheten bottnar naturligtvis främst i den situation med hög arbetslöshet och kraftig inflation tillsammans med stora yttre balansbrister som kännetecknar större delen av västvärldens ekonomier. Värderingen av de ekonomisk-politiska målen varierar mellan skilda länder. De praktiska lösningarna är också olika. Som ett gemensamt drag anger långtidsutredningen ökade satsningar på exportindustrin.

I likhet med övriga länder inom OECD-området har Sverige under den första hälften av 1970-talet haft en långsammare ekonomisk tillväxt och en högre inflationstakt än under 1960-talet. Under de senaste åren har dock situationen i Sverige skilt sig från den internationella vad gäller sysselsättningsläget. Arbetslösheten har legat på en mycket låg nivå och sysselsättningen har ökat snabbt. Det goda sysselsättningsläget i Sverige under 1974 hängde samman med ett högt kapacitetsutnyttjande.

Det innebär dock inte att stagflationsproblemen skulle vara utan aktualitet i vårt fall. Trots att sysselsättningen i Sverige varit hög under 1975 har tillväxten i ekonomin varit mycket långsam. Produktivitetsutvecklingen har alltså varit svag. Utgångsläget för den ekonomiska politiken under återstoden av 1970-talet är alltså inte nämnvärt annorlunda i Sverige än i andra västländer. Konflikten mellan sysselsättningsambitioner och krav på den samhällsekonomiska balansen skapar problem av samma karaktär på alla håll.

En sysselsättningspolitik byggd huvudsakligen på generella medel är ett alltför trubbigt instrument. Med en sådan inriktning på politiken skulle ekonomiska problem – inflation och bytesbalansvårigheter – sätta snäva gränser för handlingsfriheten. Hjälpen skulle inte nå de sämst ställda på arbetsmarknaden. Det framstår därför som helt nödvändigt att arbeta med insatser som är riktade till utsatta grupper och områden, och som är väl anpassade i tiden.

Genom att styra efterfrågan på arbetskraft mot områden eller grupper med arbetslöshet och undersysselsättning kan man undvika dessa påfrestningar på samhällsekonomin. Samtidigt måste naturligtvis insatser göras för att underlätta och stimulera utbudet av arbetskraft så att det bättre motsvarar efterfrågan. Varje steg mot en bättre anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft innebär möjligheter till en ytterligare höjning av sysselsättningsgraden utan ökade påfrestningar på priser och bytesbalans.

De största skillnaderna mellan regionerna och också mellan könen kan konstateras i åldrarna 45 år och däröver. För åldrarna därunder finns det också skillnader men avsevärt mindre än i de högre åldrarna. En viktig uppgift för sysselsättningspolitiken är att underlätta för dem som nu befinner sig i de högre förvärvsåldrarna att i ökad utsträckning gå ut på arbetsmarknaden. Många av dessa människor torde dock uppleva sina möjligheter att börja förvärvsarbeta som starkt begränsade och kommer därför inte –

även om utbildning, arbete m m erbjuds dem – att ta steget ut i förvärvslivet. För de äldsta åldersgrupperna finns det relativt begränsade möjligheter att snabbt höja sysselsättningsgraden och åstadkomma en regional utjämning. Ser man det som en process på längre sikt bör det emellertid vara fullt möjligt att nå en betydande utjämning också för dessa grupper. I de yngre åldersgrupperna är skillnaderna redan nu tämligen små. Kan detta mönster behållas kommer detta på sikt att leda till utjämning också för de äldre åldersgrupperna.

Samtidigt som brist på efterfrågan på arbetskraft hindrar många människor från att förvärvsarbeta, finns det stora otillfredsställda behov av både varor och tjänster. Av kapitel 5 framgår att vi fortfarande har stora otillfredsställda behov inom samhällsservicen. Det gäller många områden oavsett om de mäts med kvantitativa eller kvalitativa mått. Vi har tidigare nämnt barnomsorg och utbildning. Därtill kommer områden som hälso- och sjukvård, åldringsvård, social hemhjälp, miljövård, insatser för handikappade etc.

De två grundläggande förutsättningarna för en ökad sysselsättning – arbetskraft och arbetsuppgifter – föreligger. Detta räcker emellertid inte. För att människorna i ökad utsträckning skall kunna gå ut på arbetsmarknaden måste man undanröja en rad förvärvshinder. Det gäller vidare att få utbud och efterfrågan på arbetskraft att stämma överens geografiskt och yrkesmässigt. Sysselsättningspolitikens grundläggande uppgift är att skapa dessa förutsättningar. Betydande investeringar kommer också att behöva göras inom industrin för att behålla och stärka konkurrenskraften gentemot utlandet och för att förbättra arbetsmiljön m m. En utbyggnad av samhällsservicen kan självfallet inte heller klaras med mindre än att staten och kommunerna tillförs större ekonomiska resurser.

Sysselsättningsutredningen vill här stryka under svårigheterna att exakt ange hur snabbt sysselsättningsgraden kommer att kunna öka. Klart är emellertid att det enligt utredningens mening kommer att krävas ytterligare stora sysselsättningspolitiska insatser utöver dagens för att skapa och fördela arbetstillfällen och för att undanröja förvärvshinder.

Arbetstidsförkortningen är en annan viktig faktor som påverkar arbetskraftens totala utveckling och fördelning och därmed den sysselsättningspolitiska planeringen. En snabb generell arbetstidsförkortning kommer att regionalpolitiskt slå olika. I expansiva områden med stor tjänstesektor kommer efterfrågan av arbetskraft att ytterligare förstärkas medan effekten i sysselsättningssvaga områden kommer att bli mer begränsad. Därigenom kommer de regionalpolitiska spänningarna att öka. Likaså kommer en snabb generell arbetstidsförkortning att skapa ett ökat tryck på utbildningsresurserna. Inom redan trånga utbildningssektorer kommer svårigheterna att ytterligare öka. Den analys som utredningen gjort över arbetskraftsbehovet visar att det inte behövs någon arbetstidsförkortning för att skapa arbetstillfällen. Snarare torde svårigheter föreligga att exempelvis täcka vårdsektorns behov av arbetskraft i expansiva områden vid en snabb allmän arbetstidsförkortning.

En stor del av sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn syftar till att undanröja förvärvshinder, t ex utbyggnaden av barnomsorg, vård och annan service. Det går därför inte att hålla tillbaka utbyggnaden av barnomsorgen för att i stället använda denna arbetskraft inom industrin.

En satsning på den offentliga sektorn är en viktig förutsättning för att den totala sysselsättningen skall kunna öka. En utbyggnad av samhällsservicen är naturligtvis inte motiverad enbart för att undanröja förvärvshinder. Den avser framför allt att öka välfärden.

Sysselsättningsutvecklingen i alla industrialiserade länder kännetecknas av förskjutningar från varuproducerande till tjänsteproducerande områden. Utvecklingen i vårt land skiljer sig inte i detta avseende från andra industriländer. De länder där tjänstesektorn ökat kraftigast är samtidigt länder som har en hög levnadsstandard. Även vid minskad sysselsättning inom industrin ökar industriproduktionen mycket kraftigt. När människor fått sina mest angelägna materiella behov tillgodosedda vänder sig efterfrågan mot andra områden, där tjänstesektorn spelar en framträdande roll. Bakgrunden till förändringarna kan därför sägas vara dels de förbättrade produktionsmöjligheterna i industrin och dels de enskilda människornas krav. Utvecklingen mot en ökad sysselsättning inom tjänstesektorn är således något som gäller alla länder. Vad som däremot varierar mellan länderna är uppdelningen mellan privata och offentliga tjänster. I en del länder drivs exempelvis en stor del av vårdsektorn i privat regi och på marknadsmässiga grunder. I andra länder – exempelvis i de nordiska – ligger denna verksamhet inom den offentliga sektorn. Allmänt sett ökar dock den offentliga sektorn i alla länder allt eftersom välståndet stiger. Medborgarna har insett att gator, vatten, avlopp, transporter, miljövård, utbildning, barnomsorg och vård av gamla och sjuka lättare klaras med gemensamma insatser. Den offentliga sektorn kan därför med ett riktigare namn betecknas som den gemensamma sektorn.

Behovet av personalförstärkningar inom olika områden – barnomsorg, åldringsvård etc – har ingående diskuterats i kapitel 5. Där redovisas hur sysselsättningen påverkas fram till 1980 när man ställer upp olika ambitionsnivåer för samhällsservicens omfattning och kvalitet. För *oförändrad ambitionsnivå,* dvs en utbyggnad på grund av befolkningsförändringar och för att förhindra att köerna växer, krävs en personalökning på drygt 70 000. En *utbyggnad enligt aktuella verksamhetsplaner,* dvs en expansion inom ramen för vad kommuner och landsting har bedömt som möjlig inom nuvarande ekonomiska ramar, ger en sysselsättningsökning på 155 000 personer. Ett *högre utbyggnadsalternativ, som ger en bättre behovstäckning och ungefär samma utvecklingstakt som under 1960-talet,* ger en sysselsättningsökning på över 250 000 personer.

En utbyggnad av den offentliga sektorn enligt det lägsta alternativet, dvs med 70 000 personer, skulle leda till stora eftersläpningar på väsentliga samhällsområden och kan därför enligt utredningens mening inte accepteras. Efterfrågan på dag- och fritidshemsplatser, platser inom åldrings- och långtidssjukvården liksom inom den öppna sjuk- och åldringsvården överstiger redan idag vida tillgången. Detta har medfört långa väntetider och köer och trycket på samhällsresurserna har därmed stigit starkt. En ytterligare utbyggnad är därför enligt utredningens mening angelägen.

Även med en utbyggnad enligt nu föreliggande planer, dvs med 155 000 personer, skulle många akuta brister kvarstå. Inom barnomsorgen skulle detta alternativ exempelvis innebära att man fortfarande år 1980 skulle ha ca 130 000 barn i kö till dag- och fritidshem. Även inom åldrings- och

långtidssjukvården skulle brister fortfarande kvarstå. Det högsta utbyggnadsalternativet, dvs det på drygt 250 000 personer, inrymmer bl a överenskommelsen om utbyggnaden av barnomsorgen fram till 1980 mellan regeringen och Kommunförbundet. Det innebär också en väsentlig standardförbättring inom långtidssjukvården vilket bl a ger patienterna större möjligheter att vistas uppe.

De ekonomiska förutsättningarna för en fortsatt expansion av den offentliga sektorn diskuteras i kapitel 6. Som framgår där gör långtidsutredningen ett antal alternativa kalkyler. Långtidsutredningen räknar i sina huvudalternativ med en ökning av den totala sysselsättningen för 1975–1980 med 120 000 personer. Detta skulle i sin tur innebära att sysselsättningsökningen totalt under 1970-talet skulle bli 330 000. Kalkylen utgår i sin tur ifrån att nettoinvandringen under perioden skulle vara ± 0. Ser man till sysselsättningsgraden kommer utvecklingen enligt långtidsutredningens bedömning under resten av 1970-talet i stort att ha samma ökningstakt som under den senaste tioårsperioden.

I ett av långtidsutredningens alternativ räknar man med en ökning av sysselsättningen inom den offentliga sektorn med ungefär 230 000 personer och en sysselsättningsminskning för den privata sektorn med ungefär 110 000 personer. Som tidigare konstaterats råder det inget direkt motsatsförhållande mellan den offentliga och den privata sektorn när det gäller tillgången på arbetskraft. En kraftig utbyggnad av servicen inom den offentliga sektorn skapar tvärtom arbetskraftsresurser också för den privata sektorn. Från arbetskraftssynpunkt finns det således ingenting som säger att den utbyggnad av barnomsorgen och sjuk- och åldringsvården m m, som vi förordar, med nödvändighet måste leda till en minskning av sysselsättningen inom den privata sektorn.

Kraven på en ökad standard riktar sig naturligtvis inte enbart mot sådana varor och tjänster som produceras inom den offentliga sektorn. Kraven på ökad standard gäller också den privata konsumtionen. Framför allt gäller det grupper som idag har en allmänt låg levnadsstandard. Den ekonomiska politiken måste självfallet utformas också med tanke på dessa önskemål. I den allmänna debatten har ofta framförts uppfattningen att vi sysselsättningsmässigt måste välja mellan den gemensamma sektorn och industrin. Enligt sysselsättningsutredningens mening är det snarare så att dessa två förutsätter varandra. En framgångsrik industri kräver i ett land som vårt en väl utbyggd samhällsservice, och en snabb utbyggnad av den gemensamma sektorn kräver i sin tur en aktiv industripolitik som kan ge oss nödvändig yttre balans i ekonomin. Exporten av industriprodukter kommer under överskådlig tid framåt att utgöra huvudparten av vår totala export och påverkar därför den gemensamma sektorns utbyggnadstakt.

En satsning på utbyggnaden av varuproduktionen i områden med stora grupper av arbetslösa och undersysselsatta kommer att kräva stora investeringar under uppbyggnadsskedet. Till den del dessa investeringar måste genomföras med hjälp av den arbetskraft som redan är utnyttjad, kommer detta att innebära ökad konkurrens om resursutrymmet. Det är därför mycket väsentligt att en stor del av investeringsinsatserna förläggs till konjunktursvackor, då det allmänna arbetskraftsutnyttjandet är lägre. Den industriella utvecklingens betydelse för hela samhällsutvecklingen är så vä-

sentlig att det enligt utredningens mening nu ställs ett helt annat krav på samhället att ansvara för näringslivets långsiktiga utveckling.

Ett riktmärke för sysselsättningspolitiken under kommande år bör enligt sysselsättningsutredningen vara en fortsatt snabb utbyggnad av den offentliga sektorn samtidigt som man tillgodoser kravet på samhällsekonomisk balans. En sådan utveckling kommer också till uttryck i de utbyggnadsplaner som nu föreligger hos kommuner och landsting. Även om dessa planer bildar utgångspunkt för den kommande utbyggnaden bör dock strävan – med hänsyn till de stora redovisade behoven inom bl a barnomsorgen, långtidssjukvården, åldringsvården och den öppna sjukvården – vara att inrikta sig mot en ytterligare utbyggnad som närmar sig det högre utbyggnadsalternativet. För vissa områden har redan påtagliga steg i den riktningen tagits. Exempel på detta är den mellan regeringen och Kommunförbundet träffade uppgörelsen om utbyggnad av barnomsorgen fram till 1980. Den offentliga sektorns utbyggnad måste till betydande del finansieras med ökade inkomster till stat och kommun utöver den automatiska inkomstökningen.

Den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken måste göra det möjligt för arbetslösa och undersysselsatta att ta arbete. Sysselsättningsutredningen menar att en förutsättning för att detta skall lyckas är en ambitiös planering från samhällets sida. Det är mot den bakgrunden man skall se kraven på en långsiktig och regionalt inriktad näringspolitik. Med en sådan sysselsättningspolitik skapas förutsättningar för både en större total tillväxt av samhällsekonomin och en utjämning av sysselsättningsmöjligheterna mellan olika grupper och mellan olika delar av landet.

7.3 En aktiv och samordnad sysselsättningspolitik

En aktiv och samordnad sysselsättningspolitik är en förutsättning för att fler människor skall kunna komma ut i arbetslivet. En sådan politik krävs också för att samhället i framtiden skall kunna motsvara de krav på samhällsservice som medborgarna ställer inom olika områden. Den är vidare en förutsättning för att nå de mål som ställts upp för regional utjämning av sysselsättningsmöjligheterna, utjämning mellan könen etc.

Sysselsättningsmöjligheterna skall göras mer likvärdiga över hela landet Det gäller att få ett arbete, men också att öka möjligheterna att välja arbete, att få ett välbetalt arbete och att känna trygghet mot konjunktur- och strukturförändringar. Diskussionen om utjämning av sysselsättningsmöjligheterna mellan regionerna måste enligt utredningens mening avse både sysselsättningens omfattning och dess kvalitet.

Ser man först till möjligheterna att nå en utjämning av sysselsättningsgraden finns det naturligtvis gränser för hur långt man kan komma. De lokala arbetsmarknaderna är inte och kommer heller aldrig att bli lika vad gäller folkmängd, yta eller struktur. För männens del har dessa olikheter dock inte lett till några större regionala skillnader i sysselsättningsgrad. En långtgående utjämning bör enligt utredningens mening vara möjlig även för kvinnorna. Detta bör också vara vägledande för den långsiktiga politiken.

Kvalitativt är utjämningsmöjligheterna mer begränsade. Valmöjligheterna, inkomstnivån och tryggheten i sysselsättningen är starkt beroende av den lokala arbetsmarknadens storlek och struktur. Alla lokala arbetsmarknader i landet kan inte göras lika på den punkten. Insatserna måste därför inriktas på att inom varje län bygga upp arbetsmarknader som kan tillgodose olika gruppers krav på valmöjligheter, trygghet i sysselsättningen m m. De största möjligheterna till förbättringar på den kvalitativa sidan ligger enligt utredningens mening i bl a en bättre kollektivtrafik.

En satsning på en mer utspridd ortsstruktur än vad som anges i den regionala strukturplan som antogs av 1972 års riksdag skulle begränsa möjligheterna för många människor att finna ett arbete som motsvarade deras intresseinriktning och utbildning. Många skulle sannolikt i en sådan situation söka sig till orter med större utbud av arbetstillfällen och genom detta ytterligare försvaga de regioner som de lämnar. För många av dem som av olika skäl känner sig starkt bundna till den egna orten skulle de begränsade valmöjligheterna med säkerhet leda till att de inte skulle gå ut på arbetsmarknaden.

Utredningen ser, mot denna bakgrund, ett fullföljande av den regionala strukturplanens intentioner som en förutsättning för att man med bibehållen regional balans skall nå den eftersträvade allmänna höjningen av sysselsättningsnivån i landet.

Jämställdhet mellan könen är ett övergripande mål för sysselsättningspolitiken. Kraftfulla insatser måste göras för att utjämna skillnaderna i förvärvsgrad mellan män och kvinnor. Målet – jämställdhet mellan könen – har också en kvalitativ sida. Könsrollsbundna studie- och yrkesval som leder till att vissa områden är kvinnligt dominerade och andra är manligt dominerade måste förändras. Kvinnorna återfinns nu på en mycket liten och begränsad del av arbetsmarknaden.

Kvinnornas ökade förvärvsarbete har inte i nämnvärd grad förändrat den traditionella synen på kvinnors och mäns yrkesval. Av 1970 års folkräkning framgår att 72 % av kvinnorna på arbetsmarknaden återfinns i 25 yrken där männens andel uppgår till endast 12 %. Även om en viss förändring har skett under de allra senaste åren kvarstår det faktum att vi har en segregerad arbetsmarknad som begränsar människornas yrkesval och försvårar en anpassning av hela arbetsmarknaden.

Först när det könsrollsbundna studie- och yrkesvalet kan bringas att upphöra kan skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor avskaffas. Det har tidigare påpekats att om man skall utjämna sysselsättningsskillnaderna mellan olika regioner förutsätter det bl a att kvinnorna i vissa fall går in i industriarbetet, där de tidigare inte har förekommit, liksom att männen går in på områden inte minst inom vårdsektorn där kvinnorna dominerar.

Insatserna för att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden kan emellertid inte ensidigt inriktas mot den enskilde arbetstagaren. Sysselsättningsutredningen vill starkt betona att arbetslivet också måste anpassas till ett samhälle där det är lika vanligt att kvinnor som män arbetar. Hänsyn måste därför tas till att människors livssituation förändras. Vissa tider utbildar man sig och andra tider, när barnen är små,

har både män och kvinnor ett stort familjeansvar. För att uppnå denna jämställdhet krävs en genomgripande reformering av hela arbetslivet.

Jämställdhet mellan könen kan emellertid inte ses som en isolerad arbetsmarknadsfråga. Verklig jämställdhet på arbetsmarknaden kommer inte att kunna genomföras utan att också jämställdhet genomförs i samhällslivet i övrigt, inte minst inom familjelivet. I första hand gäller det att man i större utsträckning delar på ansvaret för hushåll och barntillsyn.

Men dessa förändringar kan inte ske enbart genom framsynta individuella insatser och intentioner. Rollfördelningen mellan män och kvinnor finns inbyggd i hela samhällsstrukturen och i den rådande sociala ordningen. Därför måste reformer ske på en rad områden. Familjepolitiken har börjat reformeras i den riktningen. Sociallagstiftningen och socialförsäkringarna reformeras nu i syfte att uppnå större jämställdhet mellan män och kvinnor. Det är då, enligt sysselsättningsutredningens mening, av stor betydelse att vi också reformerar arbetslivet i samma riktning så att vi får ett arbetsliv och en arbetsmarknad som är anpassad till hela familjen. Det är uppenbart att förändringar inom samhällslivet i övrigt och i hemmet är beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden. Olika åtgärder inom familjepolitiken och arbetsmarknadspolitiken måste stödja varandra för att man skall närma sig det övergripande målet: jämställdhet mellan könen.

Stora grupper med arbetshandikapp – fysiska, psykiska eller sociala – har idag mycket svårt att få ett arbete på den öppna marknaden. Arbete åt alla måste betyda att också personer som har olika typer av handikapp måste få del i arbetsgemenskapen och delta i produktionen. Dessa grupper måste ha samma rätt till arbete som andra. Utredningen anser – även om allmänt tillgängliga medel i första hand skall utnyttjas – att extra insatser är nödvändiga på flera områden för att de skall få del av denna rätt.

Arbetslivet är för närvarande i alltför stor utsträckning anpassat till ett slags idealbild av ung, frisk, manlig arbetskraft med yrkeserfarenhet. Ett arbetsliv som skall ge arbete åt alla måste i en helt annan utsträckning vara anpassat till de enskilda individerna och deras skiftande förutsättningar. Detta är också en förutsättning för att kunna begränsa omfattningen på de särskilt anordnade arbetena för handikappade.

De arbetsmarknadspolitiska resurserna måste i stor utsträckning användas för att hjälpa dem som av olika skäl har svårt att få ett arbete – t ex fysiskt, psykiskt eller socialt handikappade eller äldre. Man bör i så liten utsträckning som möjligt skilja ut och särbehandla dessa grupper. I stället skall man sträva efter att om möjligt använda de normala arbetsmarknadspolitiska instrumenten också för dessa. Personer som på grund av arbetshandikapp inte kan få arbete på den öppna arbetsmarknaden på vanliga villkor får man fortfarande söka finna arbete för genom att samhället tar över de merkostnader som uppstår genom deras begränsade arbetsförmåga. Det är enligt utredningens mening från alla synpunkter bättre att via budgeten fördela dessa kostnader jämnt på hela produktionen än att ordna särskilda arbeten. Om det ändå inte är möjligt att finna en anställning återstår utvägen att ordna skyddad sysselsättning t ex i speciella verkstäder, i beredskapsarbeten och i arkivarbeten.

En utbyggnad av sysselsättningspolitiken, med tyngdpunkten på selektiva

insatser – dvs arbetsmarknadspolitiska åtgärder riktade till individer och speciella grupper, regionalpolitiska insatser till vissa orter och områden och näringspolitiska åtgärder riktade till vissa företag eller branscher – innebär självfallet inte att den del av den ekonomiska politiken som reglerar den allmänna efterfrågan på varor och tjänster i samhället får minskad betydelse. Sysselsättningsstimulerande selektiva insatser kan aldrig bli effektiva om inte den ökade produktionen finner avsättning. De sysselsättningspolitiska åtgärderna måste därför samordnas med den ekonomiska politiken i övrigt.

Den inriktning av sysselsättningspolitiken som utredningen angett kräver en fortsatt utbyggnad av de selektiva sysselsättningspolitiska medlen. En sådan utbyggnad diskuteras i de följande kapitlen.

Utredningens arbete rör främst utvecklingen av sysselsättningen på längre sikt. Men kortsiktiga fluktuationer och långsiktiga tillväxtförlopp är ömsesidigt beroende. Därför kan vi inte bortse från de kortsiktiga ekonomiska problemen. De konjunkturpolitiska medlen måste enligt utredningens mening utformas så att de bättre motsvarar långsiktiga mål för den ekonomiska politiken. Det bör vara möjligt att föra in konjunkturpolitiska överväganden i det system för en samordnad sysselsättningsplanering som förordas i betänkandet. Konjunkturavmattningarna bör i betydligt ökad utsträckning kunna utnyttjas för utbyggnaden av den offentliga sektorn – det gäller inte enbart investeringar utan också personaltäthetshöjningar. En sådan stegvis utbyggnad av den offentliga sektorn skall knytas till en långsiktig plan för samhällsservicens utbyggnad.

Ett av de viktigaste skälen till kravet på en långsiktig sysselsättningsplanering är behovet av mer långsiktigt verkande åtgärder.

En mer ambitiös sysselsättningspolitik ställer krav på en utökad och bättre samordnad planering. Det är här nödvändigt att arbeta med en rad åtgärder, dels för att bättre anpassa arbetsplatserna till arbetskraften, dels för att genom utbildning m m stärka den enskilde arbetstagarens ställning på arbetsmarknaden. Arbetstillfällena måste ges en geografisk fördelning mellan och inom de olika arbetsmarknaderna så att de kan nås inom rimligt pendlingsavstånd. Arbetsmiljön måste utformas så att den inte fysiskt och psykiskt sliter ner människorna. Viktigt är också att de anställda upplever arbetsuppgifterna som meningsfulla. Denna anpassning av arbetstillfällena kommer självfallet att kräva insatser inom olika områden av politiken. Detsamma gäller också anpassningen på områden som utbildning, barnomsorg, kollektivtrafik m m. Dessa frågor behandlas i de följande kapitlen.

Som framhålls i direktiven måste en planering för förbättrade sysselsättningsmöjligheter bedrivas på alla nivåer i samhället. Kommuner, landsting och näringsliv bör mer än tidigare kunna medverka i sysselsättningsplaneringen. Liksom hittills måste det dock vara en central statlig uppgift att leda sysselsättningspolitiken och att utforma de instrument som krävs för denna.

I allt större utsträckning måste hänsyn tas till att vi nu kommit in i ett utvecklingsskede med en stor tjänstesektor. Planeringen måste i högre grad än för närvarande grundas på denna förutsättning.

Även om tjänstesektorn och då främst de offentliga delarna av denna blivit en viktig del kvarstår att det privata näringslivet och tillverkningsindustrin spelar en stor roll för sysselsättningsutvecklingen. Även närings-

livet måste därför medverka i sysselsättningsplaneringen. Enligt utredningens uppfattning bör detta ske genom att konkreta sysselsättningsplaner tas fram inom företagen. Planerna bör utarbetas i samverkan med de fackliga organisationerna. Företagsnämnder och anpassningsgrupper bör spela en aktiv roll.

Sammanfattningsvis vill utredningen framhålla att den totala sysselsättningen i landet är beroende av beslut och åtgärder inom både det privata näringslivet, stat och kommuner. Sysselsättningsplaneringen måste därför omfatta alla sektorer av samhället. Avsikten med den utvidgade sysselsättningsplaneringen är inte att skapa en detaljreglering. Den skall ange riktlinjerna och samordna olika delar av planeringen i syfte att bygga upp allsidiga arbetsmarknader över hela landet och trygga en mer långsiktig sysselsättning.

8 Näringspolitik

- ☐ En avsevärd förstärkning av näringspolitiken krävs för att de sysselsättningspolitiska målen skall kunna nås.
- ☐ Samordningen mellan regional- och näringspolitik måste förbättras. Regionala näringslivsprogram bör upprättas med förslag till konkreta åtgärder för näringslivets utveckling.
- ☐ Samhället bör aktivt arbeta för ett ökat samarbete mellan användare, producenter, forskningsinstitutioner för att stärka näringslivets produktionsförmåga och konkurrenskraft.
- ☐ Sysselsättningsplaner upprättas inom företagen.

I detta kapitel skall vi i ett näringspolitiskt perspektiv diskutera förutsättningarna för en snabb tillväxt i sysselsättningen och de problem som är förknippade med en sådan utveckling. Framställningen skall ses mot bakgrund av de mål för den framtida sysselsättningspolitiken som anges i kapitel 7. Den anknyter också till de kalkyler som presenterades i kapitel 5.

I kapitel 7 diskuterades principiellt svårigheterna att förena kraven på snabb sysselsättningstillväxt och samhällsekonomisk balans. Det framhölls att en ekonomisk politik som inriktas på selektiva åtgärder är en av förutsättningarna för att dessa svårigheter skall kunna övervinnas. Den fördjupade diskussionen av regional- och arbetsmarknadspolitiska medel som förs i de kommande kapitlen kan delvis ses som en utveckling av denna del av framställningen i kapitel 7. Detsamma gäller om den diskussion av näringspolitiska insatser, som skall föras i detta kapitel.

Det är svårt att avgränsa näringspolitiken mot andra delar av den ekonomiska politiken. Något försök till en sådan avgränsning skall inte heller göras här. Vad som skall tas upp är några av de ekonomisk-politiska problem som kan väntas spela en framträdande roll under åtminstone den närmaste femårsperioden. Problemen behandlas mot bakgrund av dels långtidsutredningens kalkyler, dels de sysselsättningspolitiska ambitionerna.

De sysselsättningspolitiska mål, som anges i sysselsättningsutredningens direktiv och som utvecklas i detta betänkande, kan enligt vår mening inte uppnås utan en avsevärd förstärkning av näringspolitiken. Framför allt strävandena mot en utjämning av sysselsättningsmöjligheterna mellan olika delar av landet medför ökade krav på näringspolitiska insatser. Nya sysselsättningstillfällen måste skapas i de regioner där det finns möjlighet till ett ökat arbetskraftsutbud.

Utvecklingen mot en effektivare produktionsstruktur inom näringslivet lämnar ett väsentligt bidrag till välståndsutvecklingen. Det är bl a en nä-

ringspolitisk uppgift att skapa förutsättningar för att strukturomvandlingen skall kunna genomföras i former som är rimliga från social synpunkt.

8.1 Ekonomin fram till 1980 – några huvuddrag i långtidsutredningens diskussion

Som framgått av kapitel 5 presenterar långtidsutredningen ett antal alternativ för den ekonomiska utvecklingen i Sverige under återstoden av 1970-talet. Vilka problem, som den ekonomiska politiken ställs inför beror naturligtvis i hög grad på den politiska målinriktning, som slutligt kommer att gälla för perioden. Problemen blir olika i de skilda alternativen.

Det finns emellertid vissa drag i den ekonomiska utvecklingen som man har att räkna med, oavsett vilket av alternativen man väljer att betrakta. Hit hör den internationella utvecklingen, men självfallet har de olika alternativen många gemensamma drag också vad gäller utvecklingstendenserna inom den svenska ekonomin.

Sammandrag av försörjningsbalanserna 1975–80 för långtidsutredningens alternativ har presenterats i kapitel 5. Långtidsutredningen betonar att den internationella ekonomiska utvecklingen under andra hälften av 1970-talet är utomordentligt svårbedömd.

Under de senaste årens djupa konjunktursvacka har arbetslösheten i många av västvärldens ekonomier varit högre än någonsin tidigare under efterkrigstiden. Samtidigt har mycket kraftiga prisstegringar inträffat. Detta tillsammans med de bytesbalansproblem, som är en följd av i huvudsak oljekrisen, har inneburit skärpta målkonflikter i de enskilda ländernas ekonomiska politik. Någon klar bild av hur den ekonomiska politiken i olika länder kommer att utformas under andra hälften av 1970-talet kan för närvarande inte ges.

Alla prognoser för den internationella utvecklingen omges således av mycket vida osäkerhetsmarginaler. Långtidsutredningen stannar för en bedömning som för flertalet länder innebär en något snabbare produktionsökning under andra hälften av 1970-talet än under den första. Bakom denna bedömning ligger ett antagande om en uppgång i kapacitetsutnyttjandet, som i utgångsläget är mycket lågt, i de flesta ekonomier. Kapacitetstillväxten beräknas däremot bli något långsammare än tidigare. För Sveriges del räknar man med en relativt måttlig produktionstillväxt. Här är kapacitetsutnyttjandet för närvarande relativt högt.

I Sverige har under första hälften av 1970-talet registrerats en betydligt lägre produktionstillväxt än under 1960-talet. Enligt långtidsutredningens uppfattning kan detta delvis förklaras av mätproblem. Till större delen är det emellertid fråga om en faktisk dämpning av tillväxten. Den totala tillgängliga arbetskraftsvolymen, mätt i timmar, har hittills under 1970-talet sjunkit starkare än under 1960-talet. Samtidigt har produktivitetstillväxten avtagit.

Långtidsutredningen räknar i sitt huvudalternativ med att arbetskraftsutbudet, mätt i timmar, skall minska med 0,2 % per år under perioden 1975–1980. Under den närmast föregående femårsperioden var nedgången 0,9 % per år. En närmare redogörelse för långtidsutredningens arbetskraftsprognos lämnas i kapitel 4. Produktivitetsutvecklingen för ekonomin som helhet beräknas under 1970-talets andra hälft bli långsammare än under

perioden 1970–1975.

För industrin räknar man med en årlig produktivitetsökning på omkring 6 % fram till 1980. Det är ungefär samma stegringstakt som mellan 1970 och 1975 – förutsatt att beräkningarna korrigeras med hänsyn till att produktivitetstillväxten i samband med dämpningen av den ekonomiska aktiviteten mot slutet av perioden var utomordentligt svag. Inom jord- och skogsbruk steg produktiviteten mycket snabbt under andra hälften av 1960-talet och början av 1970-talet. Långtidsutredningen räknar för återstoden av 1970-talet med en klart långsammare tillväxt i produktiviteten inom dessa sektorer. Även inom byggnadsverksamheten förutses en uppbromsning av produktivitetstillväxten. För varu- och kraftproduktionen som helhet blir därmed den prognoserade produktivitetsökningen under 1970-talets andra hälft långsammare än under dess första.

Detsamma gäller för tjänstesektorerna sammantagna och för ekonomin som helhet. Förskjutningar mellan olika sektorer spelar en stor roll för produktivitetstillväxten inom hela ekonomin. Som tidigare påpekats kommer en produktivitetsökning inom den offentliga sektorn av beräkningstekniska skäl inte till uttryck i nationalräkenskapsmaterialet. En andelsmässig ökning av den offentliga sektorn får därmed en negativ inverkan på den registrerade produktivitetstillväxten i ekonomin.

Långtidsutredningen diskuterar de svårigheter som är förenade med återställandet av jämvikt i bytesbalansen. Man pekar på att det inte är tillräckligt att skapa ett inhemskt resursutrymme för det erforderliga exportöverskottet. Man måste också skapa konkurrensmässiga förutsättningar för ökad export. Av det skälet måste kostnadsutvecklingen i den svenska ekonomin – vid oförändrad valutapolitisk målsättning – hållas inom de ramar, som den internationella prisstegringen sätter.

Som tidigare nämnts kan man räkna med en uppbromsning av den internationella prisutvecklingen. Samtidigt har vi att räkna med en avtagande produktivitetstillväxt. Långtidsutredningen pekar på att det kan innebära stora problem att bibehålla vår internationella konkurrenskraft under dessa omständigheter.

Långtidsutredningen diskuterar möjligheterna att realisera det krav på ökning av den svenska exporten, som kalkyleras i de olika alternativen. De beräknade exportkraven redovisas i tabell 5.14.

I alternativ I – det fall som förutsätter en ökning av den privata konsumtionen med 3 % per år – krävs en årlig tillväxt i den totala exporten med nära 8 %. Det innebär att exporten av varor måste öka med ca 9 % per år. Långtidsutredningen redovisar studier av den svenska varuexportens marknadsförutsättningar, som ger vid handen att en så snabb tillväxt i varuexporten kan bli svår att realisera. Man understryker beräkningarnas osäkerhet, men pekar på att de antyder hur de olika alternativen skiljer sig åt, vad gäller behoven av en ekonomisk politik som ökar den svenska exportens konkurrenskraft.

Långtidsutredningen konstaterar att energiförbrukningen i Sverige ökat i snabb takt under de senaste decennierna. Från 1955 till 1970 var ökningen omkring 5 % per år. Under 1970-talet har energiförbrukningen ökat betydligt långsammare. Långtidsutredningen diskuterar olika omständigheter som har bidragit härtill. Bland annat pekar man på effekterna av den långsamma tillväxten i ekonomin och de kraftiga oljeprishöjningarna.

Långtidsutredningen räknar med att energiförbrukningen med en "normal" exportutveckling 1974–1975 skulle ha ökat med i genomsnitt drygt 2 % per år under perioden 1970–1975.

Vid bedömningen av energiförbrukningens utveckling under återstoden av 1970-talet har långtidsutredningen utgått från en särskild energistudie som utförts inom Statens Industriverk. De beräkningar av efterfrågan på energi som gjorts i denna studie har baserats på de resultat beträffande produktionsutvecklingen som kommer fram i långtidsutredningens modellberäkningar. Man har också försökt ta hänsyn till de besparingsåtgärder på energiområdet som ingår i det energipolitiska program som antogs av riksdagen under 1975.

Enligt beräkningarna skulle energiförbrukningen öka med 2,5 % per år under återstoden av 1970-talet i det alternativ som förutsätter en tillväxt i den privata konsumtionen på 3 % per år. I de alternativ där den privata konsumtionen förutsätts öka långsammare räknar man med en ökning av energiförbrukningen med i runt tal 2 % per år.

Beträffande tillförseln av energi förutser industriverket en ökning på 2,2 per år under perioden 1975–1980. Man har härvid räknat men en i stort sett oförändrad tillförsel av oljeprodukter och någon ökning av de inhemska bränslena. Förbrukningen av kol och koks beräknas öka kraftigt. Produktionsprognoserna för vatten och kärnkraft baseras på 1975 års energipolitiska beslut. Det innebär en svag tillväxt i vattenkraften och en kraftig ökning av kärnkraften.

Långtidsutredningen betonar den stora osäkerheten i beräkningarna av tillförsel och förbrukning av energi. De beräkningar som presenteras tyder emellertid inte på att svårigheter med energitillförseln på ett avgörande sätt skulle komma att hindra en utveckling enligt kalkylalternativen. Man pekar dock på att spänningar mellan tillförsel och efterfrågan inte kan uteslutas. Speciellt gäller detta beträffande elektrisk energi.

8.2 Huvudproblemen i den ekonomiska politiken under återstoden av 1970-talet

Ekonomisk politik innefattar verksamhet på en rad olika områden – finanspolitik, arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik, industripolitik för att nämna några. För verksamheten inom dessa olika grenar av den ekonomiska politiken har uppställts vissa gemensamma mål. Som sådana centrala mål brukar anges full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, samhällsekonomisk balans och en rättvis fördelning av produktionsresultatet.

Inte minst med utgångspunkt från sysselsättningsutredningens direktiv kan hävdas att sysselsättningsmålet under senare år kommit att få en delvis ny innebörd. Från att tidigare främst ha inneburit en strävan mot en låg nivå på den öppna arbetslösheten, har sysselsättningsmålet alltmer kommit att innefatta också en snabb tillväxt i den andel av befolkningen som förvärvsarbetar.

Samtidigt innebär den internationella utvecklingen nya problem för den ekonomiska politiken. Uppgången i oljepriserna har inneburit att Sveriges import fördyrats. Oljekrisen har också bidragit till att fördjupa den pågående

internationella konjunktursvackan. Vi har för närvarande ett kraftigt underskott i bytesbalansen. En av de grundläggande uppgifterna för den ekonomiska politiken under återstoden av 1970-talet blir att återställa jämvikten i bytesbalansen och att dämpa inflationen.

Det är uppenbart att det under dessa förhållanden är en starkt krävande uppgift att förverkliga de sysselsättningspolitiska ambitionerna. En allmänt expansiv politik, som från sysselsättningssynpunkt kunde vara önskvärd, för med sig en ökad press uppåt på priserna och ytterligare påfrestningar på den yttre balansen. En återhållsam politik riktad mot den interna efterfrågan innebär att sysselsättningen hålls tillbaka. Ett bidrag till lösningen av konflikten är en ekonomisk politik med ett stort inslag av selektiva och anpassningsfrämjande medel. Därmed åsyftas både en påverkan av efterfrågan på arbetskraft så att den riktar sig mot områden med särskilt stora överskott (arbetslöshet eller låg förvärvsfrekvens) och en påverkan på arbetskraften så att fler personer söker sig till arbetstillfällen och yrken med stor knapphet på arbetssökande. Ju intensivare denna selektiva anpassningspolitik bedrivs, desto mer kan man öka tillväxten av produktion och sysselsättning utan att hindras av stegrat inflationstryck eller av påfrestningar på den yttre balansen.

Långtidsutredningen pekar på behovet av en hög investeringsnivå inom industrin under återstoden av 1970-talet. I sysselsättningsutredningens direktiv framhålls att ökningen av industriinvesteringarna bör ske inom ramen för de fördelningspolitiska målsättningar som gäller i vårt land. Att stimulera och finansiera den önskvärda investeringsökningen med en allmän höjning av vinstmarginalerna, dvs höga priser i förhållande till löner och andra produktionskostnader, skulle dessutom motverka de strävanden mot en dämpning av inflationen som framstår som en av den ekonomiska politikens mest väsentliga uppgifter under de närmaste åren.

På samma sätt kan det i vissa avseenden föreligga en konflikt mellan strävan mot en förbättrad samhällsekonomisk balans och önskemålen om en snabb ekonomisk tillväxt. Samtidigt bör en hög tillväxttakt för produktiviteten rimligen göra det lättare att hålla balans gentemot utlandet. Otvetydiga behov av en fortsatt snabb utbyggnad av samhällets service har tidigare redovisats. Genomförandet av en sådan utbyggnad underlättas givetvis betydligt om samhällets resurser totalt sett ökar snabbt. Detsamma kan sägas om åtgärder för en fortsatt utjämning av den privata standarden.

En av de väsentligaste källorna till ekonomisk tillväxt är den fortlöpande utvecklingen mot en effektivare produktionsstruktur. Strukturomvandlingen medför emellertid i många fall svåra problem för enskilda människor. Då företag läggs ned som ett led i omvandlingsprocessen har ofta en del av företagets tidigare anställda inte möjlighet att på rimliga villkor få ny sysselsättning. De slås ut från arbetsmarknaden.

En av näringspolitikens väsentligaste uppgifter är att främja en strukturomvandling i sådana former att de negativa konsekvenserna under omvandlingsprocessen inte blir oacceptabla. För de näringspolitiska institutionerna kommer detta att medföra ökade krav på en aktiv planering av den strukturella utvecklingen av näringslivet. Det innebär dock inte att man skall lägga fast mål för produktion eller sysselsättning inom enskilda

branscher.

Det gäller att skapa ett planeringssystem där man i regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik i ökad utsträckning kan sätta in konkreta åtgärder som ett led i ett näringspolitiskt program. Ett sådant system kan bli ett betydelsefullt inslag i arbetet för att förena snabb tillväxt med samhällsekonomisk balans och samtidigt ta hänsyn till de människor som berörs. Överhuvud taget innebär en fastare långsiktig planering att resurserna kan utnyttjas effektivare genom att olika flaskhalsproblem kan undvikas.

Utvecklingen av en mer konkret näringspolitisk planering förutsätter ett avsevärt förbättrat informationsunderlag. I ett senare avsnitt av detta kapitel tas det näringspolitiska informationssystemet upp.

8.3 De näringspolitiska medlen idag

Utrymmet tillåter inte att vi i detta betänkande gör en fullständig redovisning av de medel, som för närvarande står till näringspolitikens förfogande. Det skulle därtill kräva en mer preciserad avgränsning av näringspolitik gentemot andra former av ekonomisk politik än som här har ansetts befogad.

Om man med näringspolitik avser alla de former av åtgärder från samhällets sida som ger ett mera påtagligt utslag i näringsstrukturen, skulle listan på medel kunna bli lång. Regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska medel skulle få tas upp – liksom skattepolitiken. Jordbrukspolitik och konkurrenslagstiftning är andra exempel på ingrepp, som direkt påverkar näringsstrukturen. Vi skall här inskränka oss till att peka på några av de mest väsentliga av de medel som kan räknas till industripolitiken. Det innebär naturligtvis inte att vi skulle betrakta andra politikområden som mindre intressanta från sysselsättningssynpunkt. En del av dem tas upp till utförlig behandling i andra delar av detta betänkande, andra ägnas en mycket långtgående uppmärksamhet inom ramen för andra pågående offentliga utredningar. I ett särskilt avsnitt av detta kapitel (8.3.1) diskuteras de kreditpolitiska medlens roll i näringspolitiken.

Genom inrättandet av Industridepartementet och senare Statens Industriverk har man skapat en bas för industripolitiska insatser och fått ökade möjligheter att samordna olika åtgärder. För närvarande pågår en utbyggnad av den industripolitiska planeringsapparaten bland annat genom inrättandet av branschråd knutna till Industridepartementet. Industriverket bör enligt utredningens mening kunna bli ett viktigt näringspolitiskt instrument på central nivå i det system för sysselsättningsplanering som föreslås i detta betänkande.

De näringspolitiska insatserna har i stor utsträckning formen av kreditstod till näringslivet. Ur allmän näringspolitisk synvinkel är det mycket väsentligt att sparandet görs tillgängligt för de mest produktiva projekten. Kreditmarknaden bör fungera så, att kreditbedömningen av enskilda investeringsprojekt avgörs av den beräknade framtida avkastningen snarare än institutionella eller historiska förhållanden. För att underlätta finansieringen av sådana mycket kapitalkrävande långsiktiga och riskbetonade investeringar, som varit svåra att finansiera på den existerande kapitalmarknaden, inrättades under slutet av 1960-talet den statliga Investeringsbanken. Banken

kom alltså till för att eliminera en del av nackdelarna med de regler, som gällde för de existerande kreditinstitutens utlåning.

Liknande motiv har delvis legat bakom inrättandet av särskilda kreditinstitut för att tillgodose de små och medelstora företagens kapitalbehov. Även i dessa fall har kapitalmarknadens sätt att fungera ansetts medföra en fördelning av krediterna som varit felaktig från allmän tillväxtsynpunkt – bl a därför att de mindre företagen inte har tillgång till obligationsmarknaden. Exempel på den här nämnda typen av kreditinstitut, som huvudsakligen förmedlar krediter från AP-fonden till näringslivet, är AB Industrikredit, AB Företagskredit och Företagskapital AB. Dessutom förekommer statligt kreditstöd i form av industrigarantilån och direktlån. Man kan också nämna Norrlandsfonden, som genom kredit- och utvecklingsstöd skall främja näringslivets utveckling i Norrland.

Främjandet av teknisk forskning och utveckling är ett betydelsefullt område inom näringspolitiken. 1968 bildades Styrelsen för Teknisk Utveckling, som skall fördela det statliga stödet till teknisk forskning och utveckling och främja industrins innovationsnivå och tekniska kvalitet. Samtidigt bildades Svenska Utvecklingsaktiebolaget, vars uppgift är att vidareutveckla och exploatera produktidéer inom vissa för samhället angelägna sektorer.

Statens Institut för Företagsutveckling, som numera är integrerad i Statens Industriverk, skall genom kursverksamhet främja de mindre och medelstora företagens utveckling. Företagareföreningarna har till uppgift att föra ut olika samhälleliga stöd- och utvecklingsinsatser till de mindre och medelstora företagen. Företagareföreningarna är inte statliga organ, men staten lämnar administrationsbidrag till deras verksamhet. De är för närvarande föremål för översyn – bl a vad avser huvudmannaskapet.

På energiområdet har staten genom lagstiftning skaffat sig stora möjligheter till kontroll och reglering av produktionen. Dessutom har staten engagerat sig direkt i produktionen av både vattenkraft och kärnkraft. På oljeförsörjningens område görs statliga insatser för lagring och prospektering, samtidigt som man försöker förbättra stabiliteten i oljeförsörjningen utifrån.

Inom ramen för olika branschprogram har staten vidtagit åtgärder för att bl a underlätta strukturrationaliseringen inom näringsgrenar med speciella problem. Åtgärderna har bl a haft formen av statliga kreditgarantier till utvecklingsbara enheter. Bland andra former av stöd som används i detta sammanhang kan nämnas exportstöd och utbildningsstöd.

En annan form för konkreta näringspolitiska åtgärder är det direkta statliga engagemanget i näringslivet. Genom tillkomsten av ett särskilt förvaltningsbolag för huvuddelen av de statliga företagen, Statsföretag AB, har man skapat förutsättningar för ett förbättrat samarbete mellan företagen. Ett särskilt bolag, Svenska Etableringsaktiebolaget, har inrättats för att bidra till statligt engagemang i industriell verksamhet inom regioner med sysselsättningssvårigheter.

Det industripolitiska arbetet berör många andra områden. Man kan nämna arbetsmiljö- och företagsdemokratifrågor, liksom frågor om fysisk planering och ekonomisk försvarsberedskap. Den redogörelse för de industripolitiska medlen som här lämnats är alltså långt ifrån fullständig. Vi har endast avsett att mycket kortfattat peka på sådana industripolitiska medel, som kan komma att bli betydelsefulla inslag i ett system för en fastare sysselsättningspolitisk planering.

8.3.1 *Kreditpolitiska insatser*

Som tidigare redovisats räknar långtidsutredningen med en jämförelsevis långsam ekonomisk tillväxt under återstoden av 1970-talet. Samtidigt emotses kraftigt ökade belastningar på samhällsekonomin bl a genom ökning av de vårdkrävande åldersgrupperna. För att om möjligt höja den ekonomiska framstegstakten utöver vad som eljest förväntas krävs en aktivering av näringspolitiken för att främja investeringarnas koncentration till de områden där de kan ge det största framtida bidraget till produktionens tillväxt. Till vad som förut anförts mot att låta investeringarnas omfattning och inriktning bestämmas genom en höjd vinstnivå och självfinansieringsgrad (oacceptabla resultat för inkomstfördelning och inflationstryck) kommer, att en sådan politik skulle göra expansionens inriktning beroende av tidigare perioders vinster i respektive företag och alltså av det förflutnas ekonomiska och tekniska förhållanden. Om finansieringen styrs via en bättre fungerande kreditmarknad kan fördelningen av investeringsutrymmet i högre grad grundas på en bedömning av den sannolika framtida avkastningen av enskilda projekt.

I många sammanhang – vi kan som exempel nämna koncentrationsutredningen – har påtalats de risker för bristande effektivitet i kreditmarknadens funktionssätt som bl a en stark anknytning mellan kreditinstitut och företag innebär. Det gäller framför allt i ett läge då det råder kreditrestriktioner. Företag med en relativt svag anknytning till kreditinstitut kan då få svårt att finansiera särskilt sådana investeringar som är mycket långsiktiga eller riskbetonade.

Mot denna bakgrund skall inrättandet av den statliga Investeringsbanken ses. Det innebär en komplettering av det befintliga kreditväsendet i syfte att öka möjligheterna till finansiering av just långsiktiga och riskbetonade investeringar. Bankens kreditgivning skulle särskilt avse struktur- och branschrationaliserande projekt. I samband med Investeringsbankens tillkomst uttalade statsmakterna bl a att "det är angeläget att banken i sin verksamhet kan utnyttja den överblick och information som erhålls inom ramen för statsverksamheten. Bankens finansieringsbeslut kommer också i åtskilliga fall att få långtgående verkningar såväl regionalt som branschmässigt. Verksamheten kommer att förutsätta samhällsekonomiska överväganden, som inte kan eller bör krävas av privata och mindre institut".

Man fortsätter: "Självfallet innebär detta inte att kravet på de enskilda projektens företagsekonomiska lönsamhet får eftersättas". Denna senare mening bör enligt sysselsättningsutredningens uppfattning – mot bakgrund av det tidigare citerade – tolkas som en markering av att en kreditprövning av mera konventionellt slag bör vara en del av bedömningen av enskilda ansökningar om kredit. Det tidigare citerade avsnittet ur propositionen visar att avsikten var att det slutliga ställningstagandet skulle grundas på en bedömning ur ett vidare perspektiv. Det ligger i sakens natur att resultatet av Investeringsbankens verksamhet därmed inte heller kan bedömas efter samma grunder som andra bankers. Vad som är intressant är inte bankens resultat utan den avkastning dess verksamhet ger samhället i stort.

Inrättandet av AP-fonderna var bland annat ett led i strävandena att genom ett ökat sparande i samhället bereda ökat utrymme för investeringar

och därmed för en snabbare produktionstillväxt. Genom förstärkningen av samhällets samlade resurser skapas förutsättningar för att infria de utfästelser som gjorts till de människor som omfattas av ATP-systemet. Sysselsättningsutredningen har i andra sammanhang påpekat att denna resursökning bäst gagnas av att samhällsekonomiska överväganden får ett ökat utrymme i den ekonomiska politiken. Självfallet gäller detta också vid utformningen av den kreditgivning, som AP-fonderna svarar för. Den ses för närvarande över av kapitalmarknadsutredningen. Det är mycket angeläget att man därvid allsidigt belyser de frågor, som hänger samman med en utveckling av en mer uttalat samhällsekonomisk syn på kreditmarknadens uppgifter – inte minst från sysselsättningssynpunkt.

Näringslivets kapitalbildning har under lång tid kännetecknats av svårigheter i samband med försörjningen med långfristigt kapital. Ett av syftena med att inrätta Investeringsbanken var att förbättra näringslivets möjligheter i detta avseende. Under 1975 har också gapet mellan den långa och korta räntan vidgats, bl a i syfte att åstadkomma en bättre balans mellan lång- och kortfristig kreditgivning. Sysselsättningsutredningen vill betona värdet av att de ökade möjligheter till investeringar inom näringslivet som härigenom skapats tas tillvara inom ramen för det system för en vidgad sysselsättningsplanering som föreslås i detta betänkande.

Vi har i andra sammanhang betonat att valet av investeringsobjekt bör baseras på kalkyler av olika projekts kostnader och intäkter från samhällsekonomisk synpunkt. I praktiken kommer detta krav i stor utsträckning att sammanfalla med kravet på en styrning av arbetskraftsefterfrågan till regioner med stora potentiella arbetskraftsresurser. I kapitel 9 diskuteras olika former av regionalpolitiskt motiverat investeringsstöd till enskilda företag. Förekomsten av sådana stödformer innebär att samhällsekonomiska överväganden förs in i företagens kalkyler. En sådan styrning av investeringarna kan naturligtvis också åstadkommas genom att samhället i ökad utsträckning direkt svarar för investeringar i näringslivet.

8.4 Yrkesarbetarintensiv produktion

Tidigare har de industripolitiska medlen redovisats översiktligt. I detta avsnitt och de närmast följande behandlas vissa frågor som har samband med industrins strukturella utveckling på nationell och regional nivå.

Den ökade internationella arbetsfördelningen har för den svenska industrins del inneburit en specialisering på verksamhet med ett stort inslag av tekniker och yrkesarbetare. Det är alltså i denna typ av produktion, som Sverige bäst hävdar sig i den internationella konkurrensen.

Detta förhållande avspeglar sig inte enbart i olikheter i utvecklingen mellan olika större industribranscher. Det är också märkbart om man ser på utvecklingen inom enskilda branscher. En undersökning av förändringarna i den svenska verkstadsindustrins internationella specialisering under 1960-talet har nyligen genomförts. Den visar klart att specialiseringen ökat i de delbranscher, där inslaget av tekniker och yrkesarbetare är starkast och minskat i branscher som använder mycket kapital per anställd. Verkstadsindustrin

har av allt att döma tenderat att minska sin tidigare inriktning på enklare produkter, exempelvis halvfabrikat av järn och stål, enklare hushållsmetallvaror och redskap. I stället har tillverkningen inriktats på mer tekniskt avancerade produkter, som kräver en hög andel tekniker och yrkesarbetare i produktionen.

Undersökningen visar vidare att den relativa tillgången på yrkesarbetare torde vara hög i Sverige om man jämför med andra länder. Likväl är det uppenbart att antalet yrkesarbetare ökat så långsamt att det hållit tillbaka utbyggnaden av yrkesarbetarintensiv produktion i landet.

Detta understryker yrkesutbildningens stora betydelse i en samlad sysselsättningspolitisk planering. Inte minst vid en sådan produktion av kompletta system som diskuteras i avsnitt 8.5 torde kraven på väl utbildad arbetskraft bli höga.

Yrkesutbildningen behandlas från andra utgångspunkter i de arbetsmarknadspolitiska avsnitten av detta betänkande. Bland annat diskuteras där utbildningens betydelse för att förbättra ungdomens situation på arbetsmarknaden. Vi har här velat peka på att yrkesutbildningen också kan ses som ett viktigt regional- och näringspolitiskt medel.

Förskjutningen mot en mera yrkesarbetarintensiv produktion kan i sig tänkas innebära att investeringskostnaden per anställd hålls tillbaka. Förutsatt ett begränsat utrymme för industriinvesteringar kan alltså en ökad satsning på yrkesutbildning tänkas gynnsamt påverka den framtida industrisysselsättningen.

8.5 Organisation av stora industriella samverkansprojekt

Mycket talar för att framställning av kompletta system kommer att bli en allt viktigare del av industriproduktionen. Det gäller inte minst den del av produktionen som går på export. Produkterna kan exempelvis bestå av hela industrianläggningar, system för undervisning, kollektivtrafikförsörjning och sjukvård eller anläggningar på miljövårdsområdet.

Det finns i de senaste årens industriproduktion en hel del exempel på tillverkning av sådana mycket sammansatta produkter som här avses. Man kan peka på den produktion och export av hela industrianläggningar som har förekommit. Det har gällt bl a anläggningar inom pappers- och livsmedelsindustri.

Vi har tidigare konstaterat att tillgången till yrkesutbildad arbetskraft är god i Sverige internationellt sett. Här finns också en tekniskt avancerad industri som bör ha förutsättningar för en produktion av det slag som här diskuteras. Även i ett annat avseende kan vårt land tänkas ha goda förutsättningar för vissa slag av systemproduktion.

Vår höga levnadsstandard och våra långtgående ambitioner på samhällsservicens område gör att vi, internationellt sett, har höga krav på standard vad gäller exempelvis tekniska lösningar av sjukvårds-, utbildnings- eller miljöproblem. Jämfört med andra länder visar sig därför efterfrågan tidigt i Sverige. En produktion som i inledningsskedet är inriktad på att tillgodose en inhemsk efterfrågan kan därför – i samband med en tilltagande utländsk

efterfrågan – i allt större utsträckning komma att finna avsättning på exportmarknaden. Därtill kommer att denna typ av produkter i vårt land ofta utnyttjas inom den offentliga sektorn. Då projekten planeras bör därmed samhället ha relativt goda möjligheter att bedöma efterfrågan på produkterna åtminstone inom landet.

Det kan bli en av näringspolitikens väsentliga uppgifter i framtiden att ta initiativ till och bidra till genomförandet av sådana projekt. För att dessa mycket stora projekt över huvud taget skall bli möjliga att genomföra krävs ett långtgående samarbete mellan olika intressenter. Det krävs samarbete mellan användarna (kommunerna och kanske staten) och producenterna då produkten utformas. Vidare krävs samverkan mellan specialister inom olika branscher (exempelvis dataindustri, byggnadsindustri, olika slag av verkstadsindustri). Det innebär att samarbetet mellan företag med olika ägare måste organiseras. Forskningsinsatser kan behövas. Uppbyggnaden av en produktionsorganisation av detta slag kan på längre sikt innebära ökade exportmöjligheter, och delar av ett sådant större block kan tjäna som tillväxtmotor i skilda regionala produktionssystem.

Hittills har samhällets medverkan i projekt av det här aktuella slaget främst rört kreditfrågor. Det finns emellertid förutsättningar för betydligt ökade näringspolitiska insatser. Samhällets stöd till industriell forsknings- och utvecklingsverksamhet kan bli ett viktigt inslag i utvecklingen av systemproduktion. Styrelsen för Teknisk Utveckling understöder redan idag forsknings- och utredningsverksamhet på sjukvårds- och kommunikationsområdena.

Något mera systematiskt arbete från samhällets sida i form av initiativ för att organisera systemproduktion förekommer inte. För att detta skall kunna ske krävs ett ökat samarbete mellan näringspolitiska institutioner på central nivå. Samarbetet mellan dessa institutioner och användarsidan måste också förbättras. För närvarande utreder Industridepartementet formerna för den offentliga sektorns tekniska upphandling. Där behandlas sådan offentlig upphandling som innehåller ett element av teknisk utveckling. Resultaten av denna utredning kan därmed bidra till att belysa förutsättningarna för samhälleliga insatser vid utveckling av sådan systemproduktion som här diskuteras.

8.6 En regional näringspolitik

8.6.1 *Regionala produktionssystem*

I ett betänkande från Expertgruppen för Regional Utredningsverksamhet, Produktionskostnader och regionala produktionssystem (SOU 1974:3), diskuteras regionala skillnader i produktiviteten inom industrin. Man visar att industrins produktivitet är högre i folkrika områden än i glesbygderna. Det gäller inte endast för industrin i dess helhet utan även för enskilda branscher.

Delvis kan produktivitetsskillnaderna förklaras av olikheter i företagsstorlek och mängden realkapital per sysselsatt. Även om man tar hänsyn till detta kvarstår det emellertid skillnader mellan olika regioner. Vissa externa faktorer verkar positivt på produktiviteten.

Det är ganska naturligt att produktiviteten inom industrin i en region inte enbart är beroende av förhållanden inom företagen. Förekomsten av många företag i en region innebär att enskilda enheter får stora möjligheter till specialisering, tillgång till arbetskraft med erfarenhet av industriarbete och möjligheter att hålla ett jämnt kapacitetsutnyttjande.

Olikheter i graden av arbetsfördelning mellan olika produktionsenheter torde vara ett av de tyngst vägande skälen till de produktivitetsskillnader som vi här talar om.

Då man analyserar samverkan mellan företag inom en region brukar man arbeta med begreppet regionala produktionssystem. Man studerar olika former av samverkan mellan företag inom en region – exempelvis gemensamma aktiviteter inom produktion, försäljning och produktutveckling. Analyserna av regionala produktionssystem ger en bild av hur samverkan mellan företag kan bidra till att höja effektiviteten inom enskilda företag och inom regionens näringsliv i dess helhet. De visar också hur näringslivet i en region kan byggas upp kring gemensamma förutsättningar, exempelvis tillgång till en speciell råvara, närhet till en marknad eller tillgång till ett visst slag av yrkesutbildad arbetskraft. De ger en uppfattning om vilka former av samverkan som är praktiskt möjliga. De kan också bli en utgångspunkt för en bedömning av var samhällsinsatser kan behövas.

De regionala produktionssystemen är ofta uppbyggda kring en nyckelindustri – ett företag som utgör kärnan i systemet. Sådana företag kan återfinnas i olika led av produktionskedjan. Om företagets produktion ligger i ett tidigt stadium av produktionsprocessen kan den ha skapat förutsättningar för vidareförädling inom regionen. Ligger företagets verksamhet i ett senare led av produktionsprocessen kan ett regionalt system av underleverantörer ha byggts upp.

I detta sammanhang kan erinras om att regeringen nyligen uppdragit åt Expertgruppen för Regional Utredningsverksamhet att genomföra en studie rörande utvecklingsproblematiken kring Stålverk 80. Avsikten är att belysa effekterna lokalt, regionalt och på riksplanet av utbyggnaden av stålverket. Av särskilt intresse har angetts vara en analys av hur etableringen av stål- och valsverk i Luleå påverkar utvecklingsbetingelserna och näringslivsstruktur i regionen.

I det tidigare nämnda betänkandet Produktionskostnader och regionala produktionssystem pekas på olika slag av regionala produktionssamband. En typ av sådana samband är det som binder samman olika förädlingsled i produktionen av en färdig vara. En annan är förenad produktion av två eller flera produkter från en grupp råvaror. Man tar som exempel produktion av bensin, fotogen, eldningsolja och asfalt i anslutning till petroleumraffinaderier.

Sambanden kan också grundas på produktionen av en bestämd slutprodukt. Biltillverkning kan här tas som exempel. Runt en sammansättningsfabrik för bilar kan det grupperas en stor mängd fristående enheter, som tillverkar olika komponenter i slutprodukten.

I anslutning till arbetet med länsplanering 1974 insamlades uppgifter om inköp och försäljning av varor och tjänster mellan olika industriföretag. Detta material ger en bild av de produktionssamband som finns inom den svenska industrin. En analys av materialet kan ge en uppfattning om vilka

kompletteringar av den befintliga näringsstrukturen som kan ge de största effektivitetsvinsterna för regionens näringsliv som helhet – och därmed på längre sikt ge en stabil sysselsättning och öka konkurrenskraften hos regionens näringsliv.

8.6.2 *Regionala näringslivsprogram*

Tidigare i detta betänkande har konstaterats att vi har stora outnyttjade arbetskraftstillgångar. En vanlig orsak till att människor avstår från att söka sig ut på arbetmarknaden är att lämpligt arbete saknas inom rimligt avstånd från bostadsorten. De renodlat regionalpolitiska medlen som behandlas i nästa kapitel erbjuder naturligtvis möjligheter till en styrning av arbetskraftsefterfrågan genom att företag etableras i regioner med stora potentiella arbetskraftstillgångar. Samtidigt finns en mängd industripolitiska medel som kan utnyttjas för samma ändamål. Det sker redan i dag, men industri- och regionalpolitik bör, som tidigare nämnts, knytas fastare samman.

Med tanke på den betydelse som de regionala produktionssambanden har är det viktigt att analysera enskilda regioners näringsliv från denna utgångspunkt. En sådan ansats kan bli den naturliga utgångspunkten för en regional näringspolitik. Analysen kan avslöja brister i sammansättningen av regionens näringsliv. Den kan belysa de möjligheter som finns att uppnå effektivitetsvinster genom samverkan mellan företag. En sådan ansats blir väsentlig även med hänsyn till den inomregionala obalans på arbetsmarknaden, som diskuteras i kapitel 9.

Med utgångspunkt från centrala riktlinjer för näringspolitiken bör, enligt sysselsättningsutredningens mening, regionala näringspolitiska program upprättas inom ramen för länsplaneringen. Dessa bör innehålla dels en prognos för regionens utveckling, dels ett program för åtgärder som syftar till att utveckla regionens näringsliv. Målet för ett sådant program bör vara att i regionen utveckla ett näringsliv som är effektivt på lång sikt och som dessutom är så mångsidigt att regionens invånare erbjuds en arbetsmarknad med stora valmöjligheter. Mångsidigheten i näringslivet skall därtill garantera regionen en motståndskraft mot konjunkturvariationer och plötsliga strukturförändringar.

Det industripolitiska arbetet består av dels åtgärder riktade till befintliga enheter inom industrin, dels åtgärder för nyetablering av enheter. De åtgärder som riktas till befintliga enheter kan i viss utsträckning planeras och genomföras på det regionala planet. I fallet med nyetablering blir kravet på central överblick mer uttalat.

En förutsättning för att samhället skall kunna genomföra regionala näringslivsprogram är att man har överblick över konkreta projekt som planeras inom näringslivet. Informationen diskuteras senare i ett särskilt avsnitt. Man måste dessutom ha medel för att påverka lokaliseringen av dessa projekt.

De näringspolitiska styrmedlen handhas idag av ett stort antal institutioner – både på central och regional nivå. Ett organisatoriskt problem är att i ökad utsträckning samordna verksamheten i dessa institutioner dels internt, dels i relation till övrig ekonomisk politik.

Ett av de viktiga medlen i den regionala sysselsättningspolitiken kan vara att samhället i regioner där industrialiseringsgraden är relativt låg gör insatser för att åstadkomma en etablering av en eller flera nyckelindustrier. Som framgått av föregående avsnitt är det här fråga om företag som genom kopplingar framåt eller bakåt i produktionsprocessen ger upphov till en betydande industriell expansion inom regionen utöver den som företaget självt svarar för. I samband med en etablering av sådana företag i industriellt mindre utvecklade regioner kan samhällsinsatser spela en avgörande roll. Det är möjligt att samhället måste bidra till organisationen av delar av produktionssystemet. Direkta samhällsinsatser i form av företagsetablering kan också visa sig nödvändiga. Utbildning av arbetskraft kan behöva genomföras – kanske redan under inledningen av uppbyggnadsprocessen. Samhälleliga investeringar i exempelvis transportapparaten kan vara en förutsättning för projektets genomförande. Här liksom i flera andra sammanhang som tas upp i detta betänkande framstår mycket klart behovet av en ökad planering och samordning av olika samhällsinsatser och ett utbyggt samarbete mellan samhälle och näringsliv.

Det är enligt utredningens uppfattning naturligt att arbetet med regionala näringslivsprogram sker bl a inom länsplaneringen. Den utbyggnad av det näringspolitiska inslaget i länsplaneringen som har skett bör alltså fortsätta. Man bör förstärka kontakterna mellan de statliga länsorganen å ena sidan och kommuner och företag inom regionen å den andra. Det är vidare nödvändigt att utveckla samarbetet mellan de statliga länsorganen inbördes för att kunna förbättra samverkan mellan lång- och kortsiktig ekonomisk politik.

I arbetet med regionala näringslivsprogram bör en av utgångspunkterna vara en analys av de regionala produktionssambanden. Där bör man belysa möjligheterna till organiserat produktionssamarbete i regionen. Vidare bör man undersöka behoven av stöd till teknisk utveckling och marknadsföring och möjligheterna att samordna lagerhållning, transporter och försäljning mellan företag. I det sammanhanget har företagareföreningarna en viktig uppgift, eftersom de har praktiska erfarenheter av detta slags samordning.

Man bör vidare undersöka om regionens näringsliv behöver kompletteras i något avseende för att bli effektivare. Vid kontakterna med företagen i regionen bör man försöka få en bild av de konkreta projekt som planeras, och under vilka villkor dessa kan tänkas bli realiserade. Kartläggningen skall utmynna i konkreta förslag till åtgärder från samhällets sida.

I anslutning till länsplaneringen pågår för närvarande en försöksverksamhet för den träbearbetande industrin. Man prövar där möjligheterna att mera systematiskt utnyttja länsplaneringens prognoser och program vid en utvärdering av centrala planer och prognoser. Försöksverksamheten sker i samarbete mellan Arbetsmarknads- och Industridepartementen. Samtidigt med avstämningen av prognos- och utredningsverksamhet mellan central och regional nivå ser Industridepartementet över insatserna riktade till den träbearbetande industrin.

Enligt vår uppfattning bör ett betydligt mera systematiskt samarbete mellan regional- och näringspolitiska organ på både central och regional nivå komma till stånd. Målen för dessa båda områden inom den ekonomiska politiken sammanfaller i mycket stor utsträckning.

Den pågående integrationen av långtidsutredningar, industripolitiska utredningar och länsplanering bör utgöra den bas varifrån en vidareutveckling av den ekonomiska planeringen utgår. På länsplanet bör ett kontinuerligt samarbete mellan länsstyrelser och länsarbetsnämnder utformas. I samarbetet bör också företagareföreningarna delta. Det är enligt vår mening av mycket stor vikt att därvid ge ett ökat utrymme åt kontakterna med lokala organ och inte minst fackliga representanter. Vårt förslag till organisatoriska former för ett sådant planeringssystem redovisas i kapitel 14.

Sysselsättningsutredningen avser att i det fortsatta utredningsarbetet pröva förutsättningarna för en utveckling av det näringspolitiska arbetet på regional nivå. Formerna för samarbete mellan statliga länsorgan, kommuner, företag och de anställdas fackliga representanter är där ett av de problem som måste lösas. En annan är anknytningen mellan länsorgan och näringspolitiska institutioner på central nivå.

8.7 Energi och sysselsättning

8.7.1 *Allmänt om sambanden*

Huvuddelen av den energi som används i Sverige importeras. Vid början av 1970-talet täcktes mindre än 1/3 av energiförbrukningen av inhemsk produktion. De stora importbehoven medför självfallet att landet är mycket sårbart vid drastiska förändringar i tillförseln av bränslen utifrån. De svårigheter som uppstod under oljekrisen 1973–74 visar också detta

Energiprognosutredningen redovisar i sitt betänkande kalkyler över de kortsiktiga effekterna på produktion och sysselsättning inom industrin vid olika alternativ för nedskärning av oljetillförseln. Beräkningarna visar att en schablonmässig nedskärning av industrins oljetilldelning med 35 % skulle medföra att antalet sysselsatta inom industrin skulle minska med 10–15 %. En första nedskärning på 10 % anses kunna genomföras utan sysselsättningsminskning genom olika energibesparande åtgärder. Några allvarligare störningar i produktion och sysselsättning bedöms därför inte bli ett nödvändigt resultat av en sådan nedskärning. Vid en ytterligare begränsning av tillförseln räknar man däremot med en kraftig försämring av sysselsättningsläget. En nedskärning av oljetillförseln med 45 % skulle enligt beräkningarna innebära att omkring 300 000 av industrins anställda riskerade att förlora sitt arbete. Därtill skulle komma sysselsättningsminskningar även utanför industrin.

Energifrågorna har avgörande betydelse från sysselsättningspolitisk synpunkt också i ett längre tidsperspektiv. Sambanden mellan energitillförsel och sysselsättningsutveckling på längre sikt är dock mer komplicerade och hittills mindre belysta.

Sett på mycket lång sikt kan produktionsmetoderna anpassas till en situation med stor knapphet i fråga om energiförsörjning. Därigenom kan sysselsättningen skyddas vid minskad energitillförsel, men det sker då till priset av en långsammare tillväxt i, eller minskning av, levnadsstandarden.

En mera långsiktig dämpning av tillväxten i energianvändning måste därför genomföras med uppmärksamheten ständigt riktad mot effekterna på

sysselsättningen. Vi vill här peka på effekterna på sysselsättningen under själva anpassningsprocessen. Kraven på minskad tillväxt i energianvändningen kan komma att ge utslag i en snabbare strukturomvandling. Sannolikt kommer vissa regioner att drabbas speciellt hårt. Ett problem som vi här inte skall ta upp är de ogynnsamma följder för den ekonomiska tillväxten, och därmed för möjligheterna att tillgodose angelägna behov i samhället, som en begränsning i energiinsatsen för med sig.

8.7.2 *Sysselsättningsproblem vid en uppbromsning av tillväxten i energianvändning*

De sysselsättningsproblem som hänger samman med uppbromsningen av tillväxten i vår energianvändning beror naturligtvis helt på "bromssträckornas" längd. En hastig omställning skulle ge problem av samma karaktär som de som inträffar vid kraftiga och under en längre tid bestående störningar i tillförseln. Det är viktigt att anpassningsprocessen ges tillräcklig utsträckning i tiden.

Dagens svenska industri har byggts upp under en period med god tillgång på energi och i jämförelse med nuläget låga energipriser. Genom att energipriserna varit relativt låga har intresset för en utveckling av energisnålare produktionsmetoder varit begränsat på många håll inom industrin. De senaste årens arbete för att begränsa energianvändningen i landet har givit vissa erfarenheter. De har visat att besparingar tillfälligt varit möjliga både i konsumtionsledet och i produktionen utan att detta inverkat på sysselsättningen. Dessa erfarenheter kan dock inte läggas till grund för bedömningen att det är möjligt att bevara och upprepa sådana besparingseffekter.

Riksdagen har under 1975 beslutat om åtgärder på det energipolitiska området. Åtgärderna syftar till att minska den årliga tillväxten i energiförbrukningen till 2 % i genomsnitt för perioden 1973–1985. Det innebär – procentuellt sett – en årlig tillväxt som är mindre än hälften av den som skett från slutet av 1950-talet. Riksdagsbeslutet innebär också att vi allvarligt bör pröva att från 1990 hålla förbrukningen på en oförändrad nivå.

Det besparingsprogram som lagts fast innebär självfallet ingen ovillkorlig låsning till de här angivna målen för tillväxten i energianvändning. Om sysselsättningen och andra viktiga välfärdsmål äventyras, kan det bli nödvändigt att tillåta en snabbare tillväxt.

Med hänsyn till det nyligen fattade riksdagsbeslutet om energipolitiken har vi inte anledning att nu närmare uppehålla oss vid de sysselsättningsproblem som kan uppkomma vid alternativa val av tillväxt i energianvändningen. Vi vill dock i korthet nämna arten av de problem, som kan bli aktuella.

Allmänt kan sägas att förändringar i tillgången på energi får samma effekter som andra förändringar i konkurrensvillkoren. Priset på en produktionsfaktor ökar i förhållande till priset på andra, vilket medför nya relationer i enskilda företags konkurrenssituation. Förutsättningarna för strukturomvandlingen förändras.

I speciellt hög grad gäller detta naturligtvis om ett enskilt land går över till en energipolitik, som påtagligt skiljer sig från omvärldens. Det innebär

prisförskjutningar inte bara mellan produktionsfaktorerna. Dessutom förändras tidigare relationer mellan länderna vad gäller priset på en enskild produktionsfaktor.

Självfallet kan detta få konsekvenser för det enskilda landets konkurrensförutsättningar gentemot utlandet. Ett land, vars industri byggts upp på grundval av tillgången till billig energi, och där denna grundval rubbas, måste i ett längre perspektiv räkna med en försämrad internationell konkurrenssituation. Förutsättningarna för landets roll i den internationella arbetsfördelningen förändras, och landets industristruktur måste anpassas till det nya läget. Å andra sidan kan det på längre sikt innebära konkurrensmässiga fördelar att på ett i en internationell jämförelse tidigt stadium driva fram en utveckling av energibesparande teknik.

De branscher, som i första hand kan väntas bli påverkade av förändringar i energipriserna, är de stora energiförbrukarna. För Sveriges del innebär det att dels massa- och pappersindustrin, dels järn-, stål- och metallverken kan komma i ett utsatt läge. Enligt energiprognosutredningen svarade trävaru-, massa- och pappersindustrin år 1970 för 36 % av industrins elförbrukning och 46 % av dess bränsleförbrukning. Motsvarande tal för järn-, stål- och metallverk var 23 % respektive 20 %.

Närmare två tredjedelar av industrins energiförbrukning gick alltså till dessa branscher, samtidigt som deras sammanlagda förädlingsvärde utgjorde ungefär en femtedel av hela industrins.

Företagen inom dessa branscher är mycket ojämt fördelade över landet. Totalt svarade branscherna för drygt 20 % av industrisysselsättningen i landet år 1970. I skogslänen var deras sysselsättningsandel ungefär den dubbla. En utveckling som innebär att problemen i de mest energikrävande industribranscherna ökar, innebär alltså samtidigt att just de regioner drabbas speciellt hårt, som redan i utgångsläget har de mest betydande sysselsättningssvårigheterna.

De problem, som sålunda kan uppträda under en omställningsprocess mot långsammare tillväxt i energianvändningen, visar betydelsen av en långsiktig sysselsättningspolitisk planering. Energipolitiska åtgärder måste genomföras under ständigt hänsynstagande till sysselsättningsfrågorna. Samhället måste förstärka sina insatser för att styra strukturomvandlingen inom industrin. I annat fall kan omställningen inte genomföras utan att sociala mål äventyras.

Sysselsättningsutredningen förbereder för närvarande inför nästa utredningsetapp ett samarbete med den nyinrättade energiforskningsdelegationen. Avsikten är att därvid belysa dels de direkta sambanden mellan sysselsättningsutvecklingen och förändringar i energianvändningen, dels energitillförselns betydelse för standardutvecklingen.

8.8 Det näringspolitiska beslutsunderlaget

Långtidsutredningarna ger en samlad bild av utvecklingstendenserna i ekonomin och villkoren för den ekonomiska politiken på medellång sikt. Där redovisas också prognoser för utvecklingen av produktion, sysselsättning etc inom enskilda näringsgrenar och industribranscher. Långtidsutredning-

arna ger därmed en bild av utvecklingen där olika sektorer stämts av mot varandra.

Det industripolitiska arbetet måste emellertid utgå från betydligt mer djupgående analyser av utvecklingstendenser, problem och möjligheter i enskilda branscher. Tillkomsten av Statens Industriverk har starkt förbättrat möjligheterna att samordna insamling och bearbetning av information på det industripolitiska området. Utredningsverksamheten inom verket ger möjligheter att belysa branschfrågor med utgångspunkt från dels den samlade ekonomiska utvecklingen på lång sikt, dels industripolitiska frågor av mer övergripande karaktär. Exempel på de senare är den fysiska riksplaneringen, arbetsmiljöfrågor och frågor som rör de små och medelstora företagens situation. Energifrågorna är ett annat exempel.

Industrins strukturproblem är ofta branschspecifika, och vissa av de industripolitiska insatserna har därför gjorts inom ramen för olika branschprogram. För närvarande pågår en uppbyggnad av informationssystem i anslutning till branschråden. Som utgångspunkt för åtgärder på det industripolitiska området är det emellertid inte tillräckligt med en information som ger en uppfattning om problem och utvecklingstendenser inom en bransch som helhet. För att kunna förbereda lämpliga åtgärder krävs information om situationen inom enskilda företag eller grupper av företag. Förutsättningarna för samhällets ingripanden skiftar mycket från ort till ort, och de åtgärder som sätts in måste ofta avpassas efter de speciella omständigheterna i varje enskilt fall.

För att ge samhället möjligheter att bedöma situationen inom enskilda företag har en försöksverksamhet startats med ett system för information mellan företag och samhälle. Där besvarar företagen enkäter om sina planer på fem års sikt. Man kan emellertid inte bortse från att företagen i vissa sammanhang anser att det strider mot dess intressen att avslöja sina planer. Ett företag kan exempelvis ha råkat i svårigheter, och det finns risk för att driften inom en tid måste läggas ned. Därvid kan ett, ur företagets synvinkel, för tidigt avslöjande av detta förhållande leda till kreditsvårigheter eller svårigheter att täcka behovet av arbetskraft. Det kan i sin tur framtvinga den nedläggning som tidigare bara var en eventualitet. Samhällets mål överensstämmer emellertid inte alltid med företagets. Det är därför väsentligt att samhället får tillgång till den information som krävs för att man skall kunna planera lämpliga åtgärder.

Arbetet med informationssystemet företag-samhälle är, som tidigare nämnts, en försöksverksamhet. En utvärdering av de hittills gjorda erfarenheterna har nyligen gjorts. Enligt sysselsättningsutredningens mening bör de direkta kontakterna mellan länsorganen å ena sidan och företag, kommuner och fackliga organisationer å den andra tillmätas stor vikt vid utvecklingen av det nuvarande systemet.

Det är alltså möjligt att samhällets behov av information om förestående driftsomläggningar vid enskilda företag delvis måste täckas på annat sätt än genom plandata. Olika slags åtgärder kan bidra till att lösa problemet. En är ökad information om ekonomiska förhållanden inom företag – eller mera systematiskt utnyttjande av sådan information som redan idag är tillgänglig. En annan är att samhället eller de anställda får ökad insyn i företagens löpande verksamhet. En tredje är införandet av något slag av tidig

varselplikt inför en omläggning av driften från ett arbetsställe till ett annat inom ett företag.

Samhället kan naturligtvis aldrig få ett tillfredsställande informationsunderlag för sin sysselsättningspolitik om sysselsättningsplaneringen inom enskilda företag är bristfällig. Enligt sysselsättningsutredningens mening bör samhället kräva att åtminstone de större företagen upprättar sysselsättningsplaner. Dessa bör gälla både det kortsiktiga – konjunkturpolitiskt intressanta – perspektivet och det medellånga. Sysselsättningsplanerna bör utarbetas i samråd mellan företag och representanter för de anställda.

Då informationssystemet företag-samhälle infördes förutsågs att sådant samråd skulle förekomma beträffande företagens enkätsvar. De hittills genomförda undersökningarna har nu utvärderats. Det visar sig att i majoriteten av fallen inget samråd har förekommit. De anställda har under senare år fått ett betydligt ökat inflytande inom företagen. Det är bl a en förutsättning för vissa slag av statligt stöd till företag att de anställdas fackliga representanter har tillstyrkt företagets ansökan. Det gäller t ex då man utnyttjar särskild investeringsfond eller arbetsmiljöfond liksom vid lagerstöd. Liknande regler finns också beträffande vissa typer av arbetsmarknadsutbildning. Enligt sysselsättningsutredningens mening bör regler införas som garanterar ett samråd mellan företag och anställda i anslutning till de enkäter som ingår i informationssystemet företag–samhälle. Därvid skulle företagets planer för sysselsättningen – både på kort och medellång sikt – diskuteras.

Den utveckling mot en ökad samordning mellan regional- och näringspolitik, som vi förordat här, kräver en anpassning av informationsunderlaget. Möjligheterna till flexibilitet i existerande företags produktval bör belysas. Enligt utredningens mening bör man undersöka förutsättningarna för att ta in denna typ av uppgifter i informationssystemet företag-samhälle.

Arbetet med en förbättring av informationen om situationen inom enskilda företag är en fråga som är intimt förknippad med det regionalpolitiska beslutsunderlaget. Informationssystemet företag-samhälle utnyttjas redan idag inom länsplaneringen. Stora förändringar genomförs för närvarande i länsplaneringsarbetet. Det sysselsättningspolitiska inslaget förstärks och de näringspolitiska frågorna ges ökat utrymme.

9 Regionalpolitik

- En långtgående regional utjämning av sysselsättningen – genom en kraftig höjning av sysselsättningsgraden i de delar av landet där den nu är låg – skall vara riktmärke för den långsiktiga sysselsättningspolitiken.
- Insatserna måste inriktas på att skapa goda lokala arbetsmarknader som motsvarar medborgarnas krav på valmöjligheter, trygghet m m.
- Närings- och industripolitiken måste få en klarare regionalpolitisk inriktning. Även tjänstesektorns lokalisering måste ses i ett regionalt sysselsättningsperspektiv.
- Möjligheterna för den enskilde arbetstagaren att nå de arbeten som finns inom den egna regionen måste förbättras. Kollektivtrafiken måste byggas ut. Nya bostads- och arbetsplatsområden måste förläggas så att det går att åstadkomma en god trafikförsörjning mellan dem.

9.1 Utgångspunkter

9.1.1 *Samhällsutveckling och regional struktur*

Den regionala fördelningen av arbetskraften, arbetstillfällena, servicen, bebyggelsen m m har berörts på flera ställen tidigare i betänkandet. Förändringar inom näringslivet – ökande och tillbakagående näringsgrenar, strukturomvandling m m – påverkar hela tiden den regionala fördelningsbilden. Till betydande del är dessa förändringar en följd av långsiktiga och strukturella förändringar i samhället i stort – utbyggnaden av samhällsservicen, mekaniseringen inom varuproduktionen, vidgat handelsutbyte med utlandet, förbättrade kommunikationer m m. Dessa förändringar innebär påfrestningar både på individer och samhälle. Men de är också en grundläggande förutsättning för den ekonomiska och sociala välståndsutvecklingen i landet.

Där finns således ett samband mellan å ena sidan den ekonomisk-sociala utvecklingen och å andra sidan befolkningens och arbetstillfällenas geografiska fördelning. Det nuvarande bebyggelsemönstret i landet är till betydande del en avspegling av näringslivets sammansättning och regionala fördelning i tidigare skeden, från det jord- och skogsbruksdominerade samhället och från det framväxande industrisamhället. Under de senaste år-

tiondena har tjänstesektorn genom sin expansion fått ökad betydelse för den regionala utvecklingen.

9.1.2 *Regionalpolitik utifrån en helhetssyn på samhället*

Den utveckling som nu kan förutses på skilda områden kommer självfallet också att få regionala sysselsättningskonsekvenser. En medveten regionalpolitik förutsätter därför att man inom de skilda samhällssektorerna i planeringen och beslutsfattandet analyserar och beaktar de regionalpolitiska aspekterna. Regionalpolitiken – det gäller både målen och medlen – måste självklart stå i samklang med vad man vill åstadkomma på andra för individen och för samhället väsentliga områden. De av riksdagen år 1972 fastlagda riktlinjerna för den regionala utvecklingen i landet tar sin utgångspunkt i denna helhetssyn på samhället. Man går där ingående igenom de krav på arbete, service, miljö m m som ställs från olika grupper och de möjligheter som finns att realisera dessa krav i olika delar av landet och i skilda ortstyper. Det övergripande målet för regionalpolitiken är, sägs det i riksdagsbeslutet, att skapa en sådan geografisk spridning av tillgängliga resurser att människorna i landets olika delar får likvärdiga möjligheter till sysselsättning och likvärdig tillgång till service och god miljö.

Brister och problem kan pekas på i alla regioner – det är bara arten och graden som varierar. Sysselsättningsproblem finns också i de regioner, bl a storstadsområdena, där man i och för sig har en hög sysselsättningsnivå och också i övrigt en jämförelsevis bra arbetsmarknad. Man kan här peka på bristande balans mellan service- och tillverkningsyrken, långa resor mellan bostad och arbetsplatser m m. Regionalpolitiken måste mot denna bakgrund omfatta hela landet.

Förhållandena förändras hela tiden i de skilda regionerna. Förändras gör också människornas krav och värderingar. Det går således inte att en gång för alla säga att den eller den delen av landet är ett problemområde regionalpolitiskt sett. Utvecklingen måste fortlöpande följas upp i de olika regionerna så att åtgärderna hela tiden kan avpassas och inriktas på ett riktigt sätt.

9.2 Likvärdiga sysselsättningsmöjligheter i landets olika delar

9.2.1 *Sysselsättningsbegreppets olika sidor*

Ett av huvudmålen för regionalpolitiken är, som det uttrycks i 1972 års riksdagsbeslut om regionalpolitiken, att skapa likvärdiga sysselsättningsmöjligheter mellan landets olika delar. Riksdagen preciserar inte vad man mer exakt lägger in i begreppet likvärdiga sysselsättningsmöjligheter. En sådan precisering måste, enligt utredningens mening, göras om man skall kunna bedöma vilka krav fullföljandet av de regionalpolitiska riktlinjerna ställer på den allmänna sysselsättningspolitiken.

Stor vikt måste, som tidigare understrukits i kapitel 7, läggas vid de kvalitativa egenskaperna hos arbetsmarknaden. Det räcker således inte med att man i de skilda regionerna skall kunna erbjuda ett visst antal arbets-

tillfällen. Arbetsmarknaden måste också ha en sammansättning som svarar mot medborgarnas krav vad gäller valmöjligheter, inkomstmöjligheter m m. En utjämning på den kvalitativa sidan är som tidigare nämnts en viktig förutsättning för den eftersträvade höjningen och utjämningen av sysselsättningsnivån. Annars kommer man knappast att kunna nå alla de grupper som nu inte förvärvsarbetar – de arbetslösa, de hemarbetande kvinnorna etc. Kraven på goda lokala arbetsmarknader kommer snarast att öka framöver och detta måste självfallet beaktas i diskussionen om den regionala strukturen. Diskussionen om en regional utjämning av sysselsättningsmöjligheterna mellan regionerna måste innefatta både sysselsättningsgraden som sådan och de kvalitativa egenskaperna på de lokala arbetsmarknaderna.

När man diskuterar en regional utjämning av sysselsättningsmöjligheterna är det nödvändigt att man utgår från hur de lokala arbetsmarknaderna ser ut för den enskilde arbetstagaren. Man skall således se på möjligheterna att nå förbättringar genom åtgärder i det område – den lokala arbetsmarknaden eller regionen – inom vilket daglig pendling är möjlig.

9.2.2 *En utjämning av sysselsättningsgraden*

Benägenheten och möjligheten till förvärvsarbete är avhängig förhållandena på den lokala arbetsmarknaden. Av central betydelse är självfallet tillgången till arbetstillfällen. Olika slag av hinder mot att gå ut i förvärvsarbete har emellertid också stor betydelse. Det kan vara brist på barntillsyn, dåliga kollektiva kommunikationer etc. Förutsättningarna för deltagande i förvärvsarbete kan genom lokaliseringspolitiska insatser och åtgärder för att undanröja förvärvshinder göras mer lika mellan regionerna. Hur effektiv en sådan politik kan bli och hur snabbt de önskade effekterna kan uppnås beror på vilka medel som kan sättas in för att uppnå de önskade resultaten.

Det finns naturligtvis gränser för hur långt man kan komma i utjämning. De lokala arbetsmarknaderna är inte och kommer heller aldrig att bli lika varken vad gäller folkmängd, yta eller struktur. För männens del har olikheterna dock inte lett till några större skillnader i sysselsättningsgraden mellan regionerna. Där är det faktiskt så att de största orterna inte ligger högst. Mot denna bakgrund synes det rimligt att utgå från att också kvinnorna i ett långsiktigt perspektiv kommer att söka sig ut på arbetsmarknaden i ungefär samma utsträckning i alla regioner.

En långtgående utjämning av sysselsättningsgraden mellan de lokala arbetsmarknaderna bör enligt utredningens mening utgöra utgångspunkt och riktmärke för den långsiktiga politiken. Denna utjämning förutsätter en kraftig höjning av sysselsättningsgraden i de delar av landet där den nu ligger lågt och detta kommer att kräva en kraftfull och regionalt inriktad sysselsättningspolitik.

9.2.3 *Kvaliteten på arbetsmarknaden – valmöjligheter, inkomstmöjligheter, trygghet i sysselsättningen*

På den kvalitativa sidan är utjämningsmöjligheterna mer begränsade. Valmöjligheterna, inkomstnivån och tryggheten i sysselsättningen är starkt beroende av den lokala arbetsmarknadens storlek och struktur. Det finns na-

turligtvis inte några möjligheter att göra alla lokala arbetsmarknader i landet lika på den punkten. Befolkningen och arbetskraften liksom resurserna i övrigt räcker helt enkelt inte till för detta. Detta sägs också klart ut i den plan för utvecklingen av den regionala strukturen som riksdagen lade fast år 1972.

Insatserna får därför inriktas på att i varje län bygga upp de olika lokala arbetsmarknaderna så att de kan tillgodose olika gruppers krav på valmöjligheter, trygghet i sysselsättningen m m. Den regionala strukturplanens ambition är att i varje län skapa åtminstone en arbetsmarknad med i stort samma valmöjligheter som i storstadsområdena. Vidare att i övrigt bygga upp orterna så att de inbördes kan komplettera och stödja varandra. Målet är således att på de skilda orterna ge tillgång till en större arbetsmarknad med fler arbetstillfällen att välja mellan och med bättre motståndskraft mot störningar av olika slag. Ett förverkligande av strukturplanens intentioner i dessa avseenden ökar också kommunernas motståndskraft mot konjunktur- och strukturförändringar.

Någon fullständig utjämning av sysselsättningsmöjligheterna i kvalitativ mening kan således aldrig nås mellan regionerna. Vissa förbättringar kan dock påräknas i alla regioner. Höjningen av den allmänna sysselsättningsnivån kommer att verka i den riktningen, liksom en fortsatt omstrukturering av näringslivet i riktning mot en större andel sysselsatta i servicenäringarna. Förbättringar bör vidare kunna nås genom en medveten styrning av de ny- och omlokaliseringar som hela tiden pågår både på industri- och servicesidan.

De största möjligheterna till förbättringar på den kvalitativa sidan ligger dock, enligt utredningens mening, i en vidgning av den enskildes lokala arbetsmarknad. Det finns för närvarande en rad geografiska och andra förvärvshinder som starkt begränsar möjligheterna för den enskilde att ta de arbetstillfällen som finns i regionen. Detta gäller i alla delar av landet – även i storstadsområdena och övriga större orter i landet. Ett raserande av dessa hinder skulle påtagligt öka valmöjligheterna och tryggheten på arbetsmarknaden för många människor.

9.2.4 *Kravet på goda lokala arbetsmarknader*

I 1972 års regionalpolitiska beslut betonas vikten av att man skapar goda lokala arbetsmarknader som svarar mot medborgarnas krav på valmöjligheter, inkomstmöjligheter och trygghet i sysselsättningen. Utredningen vill starkt stryka under nödvändigheten härav. Flera skäl talar för att dessa krav kommer att bli än mer uttalade i framtiden.

Den välutbildade ungdom som nu går ut i arbetslivet kommer att utgöra ett betydande inslag på morgondagens arbetsmarknad. Detta kommer att skärpa kraven på allsidighet. De gifta kvinnornas utträde på arbetsmarknaden kommer också att verka i den riktningen. I allt större utsträckning blir det fråga om att på en och samma lokala arbetsmarknad samtidigt finna arbete för två personer i samma hushåll och också arbetsuppgifter som stämmer överens med deras utbildning och intresseinriktning.

En satsning på en mer utspridd ortsstruktur än vad som anges i den regionala strukturplanen skulle begränsa möjligheterna för många människor

att finna ett arbete som svarade mot deras intresseinriktning och utbildning. Många skulle sannolikt i en sådan situation flytta till orter med större utbud av arbetstillfällen och genom detta ytterligare försvaga de regioner som de lämnar. För många av dem som av olika skäl känner sig starkt bundna till den egna orten skulle de begränsade valmöjligheterna med säkerhet leda till att de inte skulle gå ut på arbetsmarknaden. En sådan politik skulle leda till en fortsatt befolkningsavtappning från de mer glest befolkade delarna av landet och därtill allvarligt försvåra en höjning av sysselsättningsgraden i dessa områden. Utredningen ser, mot denna bakgrund, ett fullföljande av den regionala strukturplanens intentioner som en grundförutsättning för att man, med bibehållen regional balans, skall kunna nå den eftersträvade allmänna höjningen och utjämningen av sysselsättningsnivån i landet.

9.3 Förbättrad regional balans men stora skillnader i sysselsättningsmöjligheterna mellan olika regioner

9.3.1 *Länsplanering 1974 ett viktigt underlagsmaterial*

De befolkningsramar och den ortsstruktur som riksdagen år 1972 angav som riktmärken för planeringen utgick från vad som enligt riksdagens mening borde kunna åstadkommas med i huvudsak de regionalpolitiska medel som då fanns. Medelsarsenalen är med vissa kompletteringar densamma nu som då.

En uppföljning av den regionala utvecklingen och en utvärdering av den förda regionalpolitiken görs nu i arbetsmarknadsdepartementet bl a på basis av material som tagits fram inom länsplaneringens ram. Materialet är av stort intresse för sysselsättningsutredningen och tjänar som ett viktigt underlag för de bedömningar och ställningstaganden som görs i detta kapitel. En mer fullständig analys och utvärdering av materialet redovisas i en särskild departementspromemoria under hösten 1975 (SOU 1975:91).

9.3.2 *Bättre balans både mellan och inom länen – befolkningsramarna håller*

Utvecklingen hittills under 1970-talet har i stort följt de banor som drogs upp av riksdagen för den regionala utvecklingen. Befolkningsförskjutningarna mellan länen är nu avsevärt mindre än tidigare. En större del av flyttningarna har stannat inom det egna länet. De befolkningsramar som ställs upp för länen håller i stora drag, och de prognoser som tagits fram inom länsplaneringen tyder på att de kommer att göra det också under resten av 1970-talet.

Några större förskjutningar i befolkningstalen mellan länen förutses heller inte under perioden 1980–1990. Detta alltså enligt länsstyrelsernas bedömningar av den sannolika utvecklingen vid en oförändrad politik. Även om dessa prognoser naturligtvis är osäkra torde de ändå ge en relativt riktig bild av de förutsättningar som den fortsatta politiken har att utgå från.

En förbättrad regional balans kan iakttas också inom länen. Den regionala strukturplanens intentioner att de enskilda orterna i ökad utsträckning skall

komplettera och stödja varandra synes till betydande del infrias. Befolkningsomflyttningen har, om man ser till nettot, minskat inom länen. Förändringen kan i stor utsträckning återföras på en ökad arbetskraftspendling från de mindre kommunerna in till de större orterna i länen. De större orterna – i vilka ökningen av arbetstillfällena till övervägande del äger rum – fungerar på detta sätt som stödjepunkter för kringliggande kommuner.

I det stora hela ansluter sig utvecklingen hittills under 1970-talet ganska bra till de befolkningsramar som länsstyrelserna ställt upp för de enskilda kommunerna på basis av de ramar som riksdagen angivit för respektive län. De prognoser för kommunerna som nu föreligger för tiden fram till år 1980 visar också på en relativt god överensstämmelse med de uppställda ramarna.

9.3.3 *Olika slags flyttningar*

Den minskade nettoomflyttningen mellan och inom länen motsvaras inte av någon egentlig nedgång i den totala bruttoflyttningen. För den mer långväga flyttningen kan dock en viss minskning registreras.

Att flytta torde i det stora flertalet fall inte ses som något negativt, utan som ett sätt att totalt sett förbättra tillvaron. Endast en mindre del av flyttningarna rör personer vars enda chans till arbete ligger i att flytta till en annan del av landet. Det är denna senare typ av flyttningar som man försöker komma ifrån med en utbyggd regionalpolitik. Man kan utgå från att den förbättrade regionala balansen lett till att dessa av sysselsättningsskäl mer eller mindre påtvingade flyttningar minskat i antal under de senaste åren.

Det finns i detta sammanhang också anledning att peka på det samband som råder mellan regional struktur och behovet av geografisk rörlighet. Med de krav som människorna ställer på att få gå in och ut på arbetsmarknaden och att få välja arbete kommer antalet anpassningsflyttningar mellan regionerna att bli större ju mera spridd och uppdelad ortsstruktur man har. Den av riksdagen upplinjerade regionala strukturen kommer redan den att ställa betydande krav på en geografisk rörlighet mellan de enskilda lokala arbetsmarknaderna. En ytterligare spridning av befolkningen och arbetstillfällena på fler orter skulle leda till en ännu större omflyttning. Behovet av geografisk rörlighet på arbetsmarknaden och frågan om ekonomiskt stöd till den enskilde vid sysselsättningsbetingad flyttning behandlas i kapitel 11.

9.3.4 *Stora regionala skillnader på sysselsättningsområdet – ytterligare insatser nödvändiga*

De regionala skillnaderna inom sysselsättningsområdet är, som tidigare visats bl a i kapitel 4, betydande. Den förbättrade stabilitet som uppnåtts på befolkningssidan under 1970-talets första hälft motsvaras inte av någon mer påtaglig utjämning av sysselsättningsmöjligheterna mellan landets olika delar. Vad man uppnått under de senaste åren är en i stort parallell utveckling på sysselsättningssidan över hela landet. Det är en klar förbättring i för-

hållande till tidigare då ökningen var större i områdena med hög sysselsättningsgrad än i de mer sysselsättningssvaga delarna av landet.

Skillnaderna i den kvinnliga sysselsättningsgraden har minskat något sedan år 1970, men spridningen mellan regionerna är fortfarande mycket stor. Länsplaneringsmaterialet visar också i övrigt på stora skillnader mellan regionerna och att dessa vid oförändrad politik inte kommer att minska i någon större utsträckning.

Även om det alltså befolkningsmässigt blivit bättre balans mellan regionerna visar utvecklingen i fråga om arbetslöshet och sysselsättning att man med nuvarande regionalpolitiska insatser inte klarar den regionala utjämning av sysselsättningsgraden och sysselsättningsmöjligheterna i övrigt som förordats i det tidigare. Det räcker här inte med de direkta regionalpolitiska styrmedlen. Närings- och industripolitiken måste i sig själv ges en klarare regionalpolitisk inriktning. En ökad samordning mellan närings- och regionalpolitiken har tidigare diskuterats i kapitel 8 och är en fråga som kommer att ges stor vikt i det fortsatta utredningsarbetet. Det krävs emellertid också att man inom tjänstesektorn – både inom den offentliga och privata delen – i ökad utsträckning systematiskt beaktar de sysselsättningspolitiska och de regionalpolitiska aspekterna i beslut som rör om- och nylokaliseringar, utbyggnader, nedläggningar och förändringar i verksamheten i övrigt.

Den nödvändiga geografiska anpassningen mellan arbetskraften och arbetstillfällena kan som tidigare antytts inte klaras enbart med en styrning av arbetstillfällenas lokalisering. Åtgärder måste också sättas in för att rasera de geografiska och andra förvärvshinder av olika slag som nu gör det omöjligt för många att ta de arbetstillfällen som finns inom den egna regionen. En vidgning av den lokala arbetsmarknaden i det avseendet är en förutsättning för att sysselsättningsmöjligheterna påtagligt ska kunna förbättras ute i de skilda regionerna.

I vissa delar av landet är avstånden så stora att man inte kan nå ut till alla människor varken med lokaliseringspolitiska insatser eller med förbättrade kommunikationer. För att bereda också dessa människor arbete måste det till särskilda åtgärder. Försök med intensifierad kommunal sysselsättningsplanering (IKS) pågår sedan några år, på glesbygdsutredningens (SOU 1972:56) initiativ, i ett tiotal glesbygdskommuner i norra delen av landet. En utvärdering av verksamheten har nu gjorts inom sysselsättningsutredningen – mer härom i avsnitt 9.6.

I det följande diskuteras – mot bakgrund av de regionala utjämningsmål som riksdagen ställt upp på sysselsättningsområdet – behovet av och möjligheterna till dels en vidgning av den lokala arbetsmarknaden dels en ökad geografisk styrning av arbetstillfällena.

9.4 Åtgärder för att öka den lokala arbetsmarknadens åtkomlighet för den enskilde

9.4.1 *Många hinder i vägen*

En förutsättning för att alla människor i en region som kan och önskar yrkesarbeta skall kunna göra det är naturligtvis att där finns arbetstillfällen

i tillräckligt antal inom rimligt avstånd för daglig pendling. Erfarenheterna visar emellertid att det inte räcker med detta. I många orter som under en följd av år haft gott om arbetstillfällen har de lediga platserna till stor del inte besatts med personer från egna orten, utan med inflyttande utifrån. Detta samtidigt som där finns många människor anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen och ännu fler som går hemma utan att ens ha anmält sig som sökande trots att de i och för sig vill ha ett förvärvsarbete.

Detta beror på en mängd förvärvshinder av olika slag. För en del människor är det fråga om en räcka av hinder som måste undanröjas för att det skall bli möjligt att ta steget ut på arbetsmarknaden, medan det för andra kan röra sig om någon enda sak som lägger hinder i vägen.

I kapitel 4 nämns en rad olika hinder som måste avlägsnas för att fler människor skall kunna gå ut i förvärvsarbete. Många av dessa hinder kan undanröjas med arbetsmarknadspolitiska insatser och behandlas i kapitlen 10 och 11. Insatser på det området är av central betydelse om man skall få de lokala arbetsmarknaderna att fungera bättre. Detta stryks kraftigt under i de förslag till länsprogram som utarbetats inom ramen för länsplanering 1974. Där pekar man också på några andra väsentliga områden där man måste få en förbättring till stånd – lokaliseringen av nya bostads- och arbetsplatsområden, kollektivtrafiken, yrkesvalsmönstret hos män respektive kvinnor, barnomsorgen och annan samhällsservice. Det här är frågor som till betydande del måste få sin lösning genom en förbättrad kommunal planering och en bättre samordning mellan statlig och kommunal planering. Frågorna berörs översiktligt i kapitlen 7 och 14. Det finns emellertid anledning att diskutera dem också här i anslutning till regionalpolitiken – det gäller främst de tre förstnämnda punkterna.

9.4.2 *Bebyggelsestruktur och kollektivtrafik*

Sysselsättningsmöjligheterna för människorna på en ort bestäms till betydande del av i vilken grad arbetsplatserna är tillgängliga ur pendlingssynpunkt. Resmöjligheterna intar sålunda en nyckelroll både för möjligheterna till arbete överhuvudtaget och för valmöjligheterna och tryggheten på arbetsmarknaden. Stora skillnader kan här konstateras mellan dem som för sina arbetsresor har tillgång till egen bil och dem som är hänvisade till kollektiva trafikmedel. De bilburna har genomgående en betydligt större arbetsmarknad till sitt förfogande än de som åker kollektivt. Detta gäller oavsett i vilken typ av ort och var i landet man befinner sig. Standarden på kollektivtrafiken varierar däremot högst väsentligt mellan olika regioner. Det är egentligen bara i de största orterna som den för närvarande är utformad så att någon större andel av människorna kan utnyttja den för sina dagliga arbetsresor.

En ökad pendling inom de gemensamma arbetsmarknadsområdena är som tidigare konstaterats en förutsättning för att man skall kunna nå den regionala utjämning av sysselsättningsmöjligheterna som regionalpolitiken ställt upp som ett av sina huvudmål. Den regionala och lokala trafikplanering som nu pågår kommer med säkerhet att leda till förbättringar också när det gäller resmöjligheterna till och från arbetet. Det räcker emellertid inte

att ensidigt försöka få till stånd förbättringar på trafiksidan. Man måste också förlägga bostads- och arbetsplatsområdena på ett sätt som gör det möjligt att åstadkomma en god trafikförsörjning dem emellan. Det är här viktigt att inte bara se till förhållandena inom den egna lokala arbetsmarknaden, utan också på möjligheterna till pendlingsutbyte med intilliggande regioner.

Sambandet mellan bebyggelsestruktur och kollektivtrafikförsörjning behandlas ingående i den pågående länsplaneringsomgången. Enligt länsstyrelsernas och kommunernas uppfattning är en bättre samordning på den punkten helt nödvändig för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna i de skilda orterna. Utredningen kommer mot bakgrund härav att ägna denna fråga särskild uppmärksamhet i den kommande utredningsetappen.

Större beaktande av sysselsättningsfrågorna i den fysiska planeringen

Den fysiska planeringen måste enligt utredningens mening i ökad utsträckning inriktas på att åstadkomma en bebyggelsestruktur inom de skilda regionerna som lägger grunden till väl fungerande lokala arbetsmarknader. Nya bostadsområden får inte läggas ut på ett sätt som kraftigt försvårar möjligheterna till god kollektiv trafikförsörjning. Det blir kvinnorna och de icke bilburna som kommer i kläm.

Ett samhälle som vill ge arbetsmöjligheter åt alla måste naturligtvis på allt sätt försöka lösa de problem som redan finns på trafiksidan med det spridda bebyggelsemönster som ärvts från tidigare. Samtidigt är det viktigt att man i den fortsatta planeringen inte skapar nya bostadsområden med dåliga förutsättningar för en god kollektiv trafikförsörjning till arbetsplatsområdena. Enligt utredningens mening är det ytterst angeläget att sysselsättningsfrågorna i ökad utsträckning kommer in i bilden i den fysiska planeringen. Detta kommer bl a att ställa krav på en bättre samordning av den kommunala och statliga planeringen, en fråga som diskuteras i kapitel 14.

Resmöjligheter för alla

Ungefär 75 % av samtliga förvärvsarbetande utnyttjar trafikmedel av något slag vid resor till och från arbetet. Hälften av dem färdas med egen bil, en fjärdedel med cykel, moped, mc m m och en fjärdedel med kollektivt trafikmedel. Fördelningen varierar starkt mellan olika delar av landet. Det största kollektivresandet förekommer i de tre storstadsområdena. Där reser 30–50 % kollektivt. I övriga delar av landet är denna andel endast 10–15 %. För de individuella transportmedlen är förhållandet det omvända – låga andelar i storstäderna och höga i övriga landet. Detta gäller såväl bilen som cykeln/mopeden.

Arbetsresorna är bara en del av det totala resandet och det komplicerar naturligtvis bilden. Transportapparaten måste utformas på ett sätt som också passar för resor till serviceinstitutioner, fritidsanläggningar m m. Den skall också kunna användas av människor i alla åldrar, dvs även av barn och ungdom liksom av äldre människor. Man måste här se på transportapparaten som en helhet, både på det resande som sker med individuella fordon och

på det som sker med kollektiva trafikmedel.

Särskilt viktigt är det dock att man från samhällets sida beaktar de icke bilburnas situation. De är en mycket stor grupp människor och kommer också att vara det i framtiden. Hela 40 % av landets drygt 3 miljoner hushåll har inte bil. En betydande del av de billösa hushållen består naturligtvis av äldre personer. Kvar står dock att det även bland människor i yrkesverksam ålder finns många som inte har tillgång till egen bil.

Problemet med en begränsad arbetsmarknad med små valmöjligheter m m på grund av begränsade resmöjligheter är en realitet för många av dem som redan är ute i arbetslivet. Det gäller emellertid i hög grad också för dem som står utanför arbetsmarknaden. Den gruppen består till övervägande del av personer som inte har tillgång till bil. En förbättring av resmöjligheterna är en förutsättning för att många av dessa personer överhuvudtaget skall kunna gå ut på arbetsmarknaden, och därmed också en förutsättning för förverkligandet av målet arbete åt alla.

Det torde vara realistiskt att räkna med en fortsatt ökning av bilbeståndet under den period som utredningen överblickar. En viss del av den eftersträvade ökningen av rörligheten inom regionerna kommer därför sannolikt att ske genom en ökad bilpendling. Trots en fortsatt ökning av antalet bilar i landet kommer emellertid många hushåll av olika skäl aldrig att kunna ha bil. Samhället har självklart ett ansvar för att även dessa människor får möjligheter att nå ut på den arbetsmarknad som finns inom regionen.

Många skäl talar vidare mot en mer allmän övergång till tvåbilshushåll. En ytterligare bil i hushållet kommer inte att ha samma värde som den första när det gäller att utnyttja den för andra resor och kommer därför säkerligen att te sig synnerligen kostsam att ha för det stora flertalet hushåll. Man kommer därför med stor sannolikhet att i första hand försöka ordna det så att åtminstone en i familjen inte behöver använda bil för att ta sig till och från arbetet.

En betydande del av den ökade rörlighet inom de lokala arbetsmarknaderna som en ökad sysselsättning och förbättrade sysselsättningsmöjligheter i övrigt kräver måste klaras genom en utbyggd kollektivtrafik. Detta kommer att ställa krav på betydande insatser från samhällets sida. Kollektivtrafiken svarar för närvarande på de flesta håll i landet för en mycket liten del av arbetsresorna – endast något tiotal procent. Arbetsresorna utanför storstäderna och övriga större orter i landet utgör endast en mindre del av det totala kollektivresandet. Detta gör att även en relativt stor sysselsättningsökning kommer att ge ett begränsat tillskott till det totala trafikunderlaget. Tillskotten i sig kommer på flertalet linjesträckningar knappast att ge underlag för någon påtagligt förbättrad trafikstandard.

Den pågående regionala och lokala trafikplaneringen har visat att det går att uppnå förbättringar redan genom en bättre samordning och bättre lokal anpassning av trafiken. Ett förverkligande av de förslag som lagts fram inom ramen för denna planering kommer att innebära vissa förbättringar också för resor till och från arbetet. Utredningen vill starkt understryka den betydelse som en utbyggd och förbättrad kollektivtrafik har för möjligheterna att öka sysselsättningen och också i övrigt förbättra förhållandena på arbetsmarknaden. Det är enligt utredningens mening dock nödvändigt att också studera nya former av samhälleligt ordnad trafikförsörjning om

man skall kunna nå ut till alla grupper. Sådana har diskuterats i olika sammanhang under senare år, bl a i utredningen om kollektivtrafik i tätorter (SOU 1975:47) och i senaste rapporten från Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), "Orter i regional samverkan" (SOU 1974:1). Med bl a det materialet som grund bör det enligt utredningens mening vara möjligt att under nästa etapp i utredningen studera olika former av förbättringar på kollektivtrafiksidan för resor till och från arbetet.

9.4.3 *Breddning av mäns och kvinnors yrkesval*

Från yrkes- och utbildningssynpunkt består den lokala arbetsmarknaden av flera delarbetsmarknader. För att hela tiden hålla balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft krävs en fortlöpande geografisk och yrkesmässig rörlighet. Den geografiska rörligheten, dvs flyttningen, har berörts i ett tidigare avsnitt. Yrkesmässig rörlighet och olika åtgärder för att underlätta den behandlas i kapitel 11. Det finns dock anledning att se på den frågan också ur regionalpolitisk synvinkel. Den allmänna höjning och regionala utjämning av sysselsättningsnivån som diskuteras i detta betänkande är i stort en fråga om att göra det möjligt för kvinnorna att i ökad utsträckning gå ut på arbetsmarknaden. Det stora flertalet av dessa kvinnor har familj och är härigenom bundna till den egna orten. Kvinnornas yrkesval är traditionellt begränsat till ett relativt litet antal yrken, främst inom tjänste- och servicesektorn.

Så länge kvinnorna nästan helt inriktar sig på serviceyrkena är deras arbetsmöjligheter tämligen begränsade på de mindre och medelstora arbetsmarknaderna där tjänste- och servicesektorn är relativt sett dåligt representerad. Skall kvinnorna påtagligt närma sig männens sysselsättningsnivå också på dessa orter, måste de i ökad utsträckning gå in på arbetsuppgifter som enligt nuvarande könsrollsmönster är förbehållna männen, inte minst inom industrin. En betydande del av sysselsättningsökningen på dessa orter måste komma inom just industrin och det gäller då för kvinnorna att komma in på den sektorn. Även för männens del kommer det att bli nödvändigt att gå in på yrkesområden som hittills dominerats av det motsatta könet, exempelvis inom barnomsorgen, åldringsvården och sjukvården. Det är inom de sektorerna den stora tillväxten nu sker, medan sysselsättningen fortsätter att minska inom typiskt manliga näringar som jord- och skogsbruk och byggnadsverksamhet.

En uppluckring av nuvarande yrkesvalsmönster är nödvändig både bland männen och kvinnorna för att man skall kunna nå den eftersträvade regionala utjämningen av sysselsättningsgraden. Utredningen vill stryka under vikten av att man intensifierar det arbete som pågår på olika områden för att få män och kvinnor att i ökad utsträckning söka sig in på yrkesområden som traditionellt dominerats av det andra könet.

9.5 Behovet av och möjligheterna till en regional styrning av arbetstillfällena

9.5.1 *Behov av ökad regional styrning av arbetstillfällena*

De prognoser över sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen som tagits fram inom länsplaneringen pekar som tidigare nämnts inte på någon mer påtaglig utjämning mellan regionerna av sysselsättningsgraden och inte heller av förhållandena i övrigt på arbetsmarknaden. Sysselsättningsökningen blir enligt dessa prognoser inte större i de sysselsättningssvaga delarna av landet än i de områden som redan ligger väl framme ur sysselsättningssynpunkt. Så måste emellertid bli fallet om man skall nå den eftersträvade regionala utjämningen. För detta krävs både fler arbetstillfällen totalt sett och ökad regional styrning av arbetstillfällena från samhällets sida.

Särskild vikt måste i fortsättningen ägnas lokaliseringen inom länen och även inom de lokala arbetsmarknaderna. De strukturella obalansproblemen på de enskilda lokala arbetsmarknaderna måste likaså ägnas ökad uppmärksamhet i lokaliseringsövervägandena.

9.5.2 *Geografiskt rörliga och geografiskt icke rörliga verksamheter*

Möjligheten att styra arbetstillfällenas lokalisering inom en näringsgren bestäms av dess krav på närhet till marknaden, råvarukällor, kommunikationer, andra produktionsenheter m m. Vissa verksamheter går överhuvudtaget inte att lokalisera annat än till vissa bestämda platser. Andra verksamheter däremot är i det närmaste helt obundna vad det gäller lokaliseringen.

Mellan dessa två ytterligheter finns hela skalan av mer eller mindre lokaliseringsbara verksamheter. En viktig skiljelinje går mellan verksamheter som är inriktade på varuproduktion och verksamheter inom tjänstesektorn. De förra är till stor del relativt obundna vad gäller lokaliseringen medan de senares lokalisering och dimensionering i stor utsträckning är avhängig av befolkningens storlek och geografiska fördelning. Detta är emellertid en alldeles för schematisk beskrivning av förhållandena. Den gängse näringsgrensindelningen är helt enkelt inte tillämplig i sammanhanget.

För den fortsatta diskussionen synes det därför ändamålsenligt att dela upp verksamheterna med hänsyn till hur låsta eller rörliga de är vad gäller lokaliseringen:

1. lokal service
2. areella näringar (jord- och skogsbruk m m)
3. regional service
4. länsservice
5. nationell service
6. tillverkningsindustri.

Även detta är en mycket schematisk indelning. Det kan i många fall vara svårt att entydigt föra den ena eller andra verksamheten till någon av dessa grupper.

De två förstnämnda grupperna – den lokala servicen och de areella näringarna – är från lokaliseringssynpunkt låsta till den egna regionen. Den

lokala servicen av kravet på närhet till de människor som den skall betjäna och de areella näringarna genom att marken är den fundamentala produktionsfaktorn.

Befolkningens geografiska fördelning är styrande också för sysselsättningens lokalisering inom verksamhetsgrupperna regional service och länsservice. När det gäller den regionala servicen är det, det totala befolkningsunderlaget för respektive ort med servicen i fråga, som bestämmer. Sysselsättningen inom länsservicen är på motsvarande sätt kopplad till invånarantalet i de skilda länen. Både den regionala servicen och länsservicen är således lokaliseringsmässigt bundna till den egna länsdelen respektive det egna länet. Möjligheterna att påverka lokaliseringen utsträcker sig av dessa verksamhetsgrupper följaktligen till styrning inom dessa geografiska områden. Arbetstillfällena inom dessa verksamheter kan alltså inte användas för utjämning mellan länen. För utjämningen inom länen kan de däremot spela en viktig roll.

De två återstående grupperna – den nationella servicen och tillverkningsindustrin – är inte på samma sätt bundna till någon bestämd del av landet. Verksamheten inom dessa kan således också utnyttjas för utjämning av sysselsättningsmöjligheterna mellan länen.

Den gjorda genomgången visar på begränsningarna i möjligheterna att påverka lokaliseringen av arbetstillfällena inom skilda verksamheter. En stor del av dem är helt bundna till de lokala arbetsmarknaderna. Det gäller arbetstillfällena inom den lokala servicen och de areella näringarna. Med dem kan man inte åstadkomma någon regional utjämning. Den måste klaras genom medveten styrning av arbetstillfällena inom de fyra övriga grupperna. Det gäller här att söka påverka lokaliseringen inom de geografiska områden som verksamheten medger – inom länsdelen, inom länet och inom landet som helhet.

9.5.3 *Ortens funktion i det regionala ortssystemet har stor betydelse*

Utgångspunkten för den gruppindelning som här gjorts är alltså att föra samman verksamheter efter deras allmänna lokaliseringskrav. Skillnaderna mellan grupperna i detta avseende återspeglas också i deras fördelning mellan olika regioner och ortstyper. Olikheterna i lokaliseringsmönstret slår naturligtvis också igenom i näringssammansättningen i skilda ortstyper.

Sysselsättningsutvecklingen i en region bestäms i hög grad av näringsstrukturen i regionen ifråga. Den allmänna utveckligen för de skilda verksamheterna slår i större eller mindre grad också igenom i de enskilda regionerna. Eftersom sysselsättningen utvecklas mycket olika i de skilda verksamhetsgrupperna, är det av avgörande betydelse för en ort vilken näringsstruktur den har. Strukturen är i sin tur avhängig vilken funktion orten ifråga har i det regionala ortssystemet och hur stort kringliggande område den betjänar ur servicesynpunkt.

Det är i huvudsak inom servicesektorn som den framtida sysselsättningsökningen kommer att ligga. Vissa regioner har en serviceapparat som också betjänar kringliggande kommuner. De har därigenom en större servicesysselsättning och kan därför räkna med en bättre sysselsättningsutveckling än orter som bara har lokala servicefunktioner.

9.5.4 *Ökad konkurrens om arbetskraften i de största orterna*

En sysselsättningsökning inom den offentliga sektorn av den storleksordning som förordas av utredningen kan i de största orterna komma att leda till en konkurrenssituation om arbetskraften mellan servicenäringarna och industrin. Den kvinnliga sysselsättningsgraden ligger i dessa områden redan nu relativt högt och detta gör att de egna arbetskraftstillgångarna där är begränsade.

Samhällets service kommer främst att byggas ut inom sektorer där omfattningen är direkt beroende av det lokala befolkningsunderlagets storlek. Ökningen kommer således i relativa tal att bli ungefär lika stor i alla delar av landet. Några möjligheter att förlägga denna typ av lokal och regional service till annan ort föreligger självfallet inte. Konkurrensen kommer i stället att stå mellan vad som här kallas länsservice och nationell service å den ena sidan och tillverkningsindustrin å den andra sidan. Balansen mellan service- och industriarbeten är en fråga som måste ägnas stor uppmärksamhet vid avvägningen mellan dessa olika verksamheter.

Man måste här också ha med i bilden de konsekvenser denna ökade konkurrens om arbetskraften kan få ur servicesynpunkt. Samhällets service inom hälso- och sjukvården, barnomsorgen, åldringsvården etc kan i ett sådant läge få svårigheter att rekrytera personal i tillräcklig omfattning, vilket ytterst naturligtvis kan komma att inkräkta på servicens omfång och kvalitet.

9.5.5 *De skilda verksamhetsgrupperna*

Flera av grupperna har delvis berörts tidigare i detta avsnitt. Det kan dock finnas anledning att något mer systematiskt gå igenom sysselsättningsutvecklingen och möjligheterna att påverka lokaliseringen för de skilda verksamhetsgrupperna.

Den lokala servicen

Verksamhetsgrupper omfattar sådan grundläggande service som finns i varje kommun. En stor ökning av sysselsättningen väntas inom denna verksamhetsgrupp. I långsiktigt perspektiv kommer sannolikt servicenivån och också servicesysselsättningen per invånare att vara ungefär densamma i alla regioner.

För den lokala servicen finns det inte några egentliga möjligheter att påverka lokaliseringen mellan kommunerna och därmed heller inte mellan de lokala arbetsmarknaderna. Det man möjligen kan diskutera är om man av sysselsättningsmässiga eller andra skäl kan och bör skynda på utvecklingen i vissa regioner. Det blir då en fråga om tidigareläggning av den allmänna serviceutbyggnad som ändå skulle komma till stånd.

De areella näringarna

De areella näringarna, dvs jord- och skogsbruket samt fisket, väntas få en fortsatt vikande sysselsättning. En viss uppbromsning jämfört med tidigare är dock att vänta. Rationaliseringen inom näringarna har kommit olika långt i olika delar av landet och minskningstakten kommer därför att variera

något mellan regionerna.

Jordbruket svarar fortfarande för en relativt stor del av den totala sysselsättningen i vissa regioner och kommer också – trots en fortsatt sysselsättningsminskning – att göra det framöver. Några möjligheter att långsiktigt påverka den regionala fördelningen av sysselsättningen inom näringen synes inte föreligga. Vad man däremot gör och kan göra är att bl a med hjälp av det särskilda Norrlandsstödet dämpa takten i strukturrationaliseringen och på det sättet också avgången från näringen i de delar av landet där bristen på alternativ sysselsättning är stor.

Sysselsättningen inom skogsbruket bestäms helt av den för skogsproduktion tillgängliga arealen och dess beskaffenhet. Inte heller inom denna näring finns några egentliga möjligheter att långsiktigt påverka den regionala fördelningen av sysselsättningen. Detta hindrar emellertid inte att man av sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl med speciella stimulansmedel kan öka skogsvårdsinsatserna tidigare i vissa regioner än i andra. Sådana insatser kan också vara näringspolitiskt motiverade med hänsyn till den råvarubrist som förutses framöver.

Den regionala servicen

Den regionala servicen omfattar servicefunktioner som gymnasium, sjukhus, varuhus m m – sådant som normalt finns i regionala centra. En betydande sysselsättningsökning kan förväntas också inom denna verksamhetsgrupp.

Vissa möjligheter finns att sprida den regionala servicen till exempelvis kommuncentra. På den samhälleliga sidan pågår redan nu en spridning inom den öppna sjukvården och långtidssjukvården. Däremot synes utvecklingen på den kommersiella sidan snarast gå i motsatt riktning med satsningar på varuhus och stormarknader. Landstingen och länsstyrelserna har här en gemensam uppgift att bevaka möjligheterna till en ytterligare spridning ut till de olika kommuncentra för att därigenom förstärka arbetsmarknaden och även servicen i dessa.

På samma sätt som när det gäller den lokala servicen kan man här överväga om man av sysselsättningsskäl genom särskilda insatser skall försöka skynda på utbyggnaden av regional samhällsservice i vissa regioner. Det blir även i detta fall då mera fråga om att tidigarelägga en utbyggnad än att påverka dess lokalisering.

Länsservicen

Denna grupp av verksamheter hänför sig närmast till de servicefunktioner som normalt finns i de s k primära centra – sådana som eftergymnasial utbildning, centrallasarett eller regionssjukhus, länsstyrelse och andra statliga länsorgan, stormarknadsvaruhus, olika slag av specialiserad service etc. Även denna del av servicesektorn har expanderat mycket kraftigt under de senaste årtiondena. Expansionen kommer att fortsätta men förmodligen i en något lugnare takt.

Möjligheter till en viss spridning av länsservicen torde finnas. Detta får emellertid inte ske i sådan omfattning att det förhindrar den regionala struk-

turplanens intentioner att bygga upp arbetsmarknaden i de primära centra så att den kvalitativt närmar sig storstädernas.

Den nationella servicen

Till denna grupp hänförs i första hand den statliga centrala förvaltningen, huvudkontor för banker, försäkringsbolag och andra stora koncerner. Dit hör också andra mycket specialiserade servicefunktioner. Den nationella servicen är i huvudsak lokaliserad till Stockholmsregionen. Viss sådan service finns emellertid också i Göteborgs- och Malmöregionerna. Också denna typ av service och tjänster kommer att fortsätta expandera. Den beslutade och påbörjade utlokaliseringen av statliga verk till ett antal primära centra kommer till en del att avlänka expansionen till andra delar av landet.

Som tidigare nämnts kan konkurrensen om arbetskraften komma att öka i de största orterna. Främst gäller detta mellan industrin och de delar av servicen som inte är direkt kopplade till det lokala befolkningsunderlaget, bl a den nationella servicen. Olika vägar att decentralisera ut funktioner och arbetsuppgifter till andra orter måste här prövas. En särskild utredning, den s k decentraliseringsutredningen, studerar för närvarande den frågan.

Tillverkningsindustrin

Industrin kommer genom sin geografiska obundenhet att spela en nyckelroll för möjligheterna att nå upp till målet arbete åt alla i alla regioner. Ser man till de övriga näringarna är de lokaliseringsmässigt låsta på olika regionala nivåer. Industrin är den verksamhet med vilken man får fylla ut sysselsättningsutrymmet i de skilda regionerna. Största utrymmet finns relativt sett på de mindre lokala arbetsmarknaderna där servicesektorn är sämst representerad och det minsta i de största städerna. När det gäller de senare områdena, är det som tidigare betonats viktigt att man kan behålla och utveckla den industri man nu har så att dessa regioner inte blir renodlade tjänste- och serviceorter.

Sett över en längre tidsperiod är en relativt stor del av industrin att betrakta som rörlig. Detta även om man i fysisk mening inte skulle flytta ett enda företag. Bruttoförändringarna – nedläggningar, nyetableringar och andra förändringar – är så stora att de ensamma klarar en betydande omfördelning mellan regionerna. Tillverkningsindustrin inrymmer verksamheter av mycket varierande karaktär, det gäller inte minst ur lokaliseringssynpunkt. Vissa verksamheter är med hänsyn till närhetskrav till råvaror, djuphamnar etc helt låsta till en bestämd plats. Andra verksamheter – och den gruppen är större – är i princip helt fria när det gäller val av lokaliseringsort. Mellan dessa ytterligheter finns sedan en skala av mer eller mindre rörliga verksamheter. Situationen varierar också mellan företag inom en och samma bransch beroende på hur bunden man är i det enskilda fallet genom nedlagt kapital i byggnader och maskiner, leverantörs- och kundförhållanden etc.

9.6 Regionalpolitiska styrmedel och åtgärder med regionala sysselsättningseffekter

9.6.1 *Nuvarande medel*

I detta avsnitt analyseras den nuvarande medelsarsenalen med utgångspunkt från det krav på en bättre regional styrning av arbetstillfällena, som en höjning och regional utjämning av sysselsättningen ställer. Under 1960- och 1970-talen har samhället successivt byggt ut sina möjligheter att med olika medel påverka lokaliseringen av nytillkommande arbetsplatser.

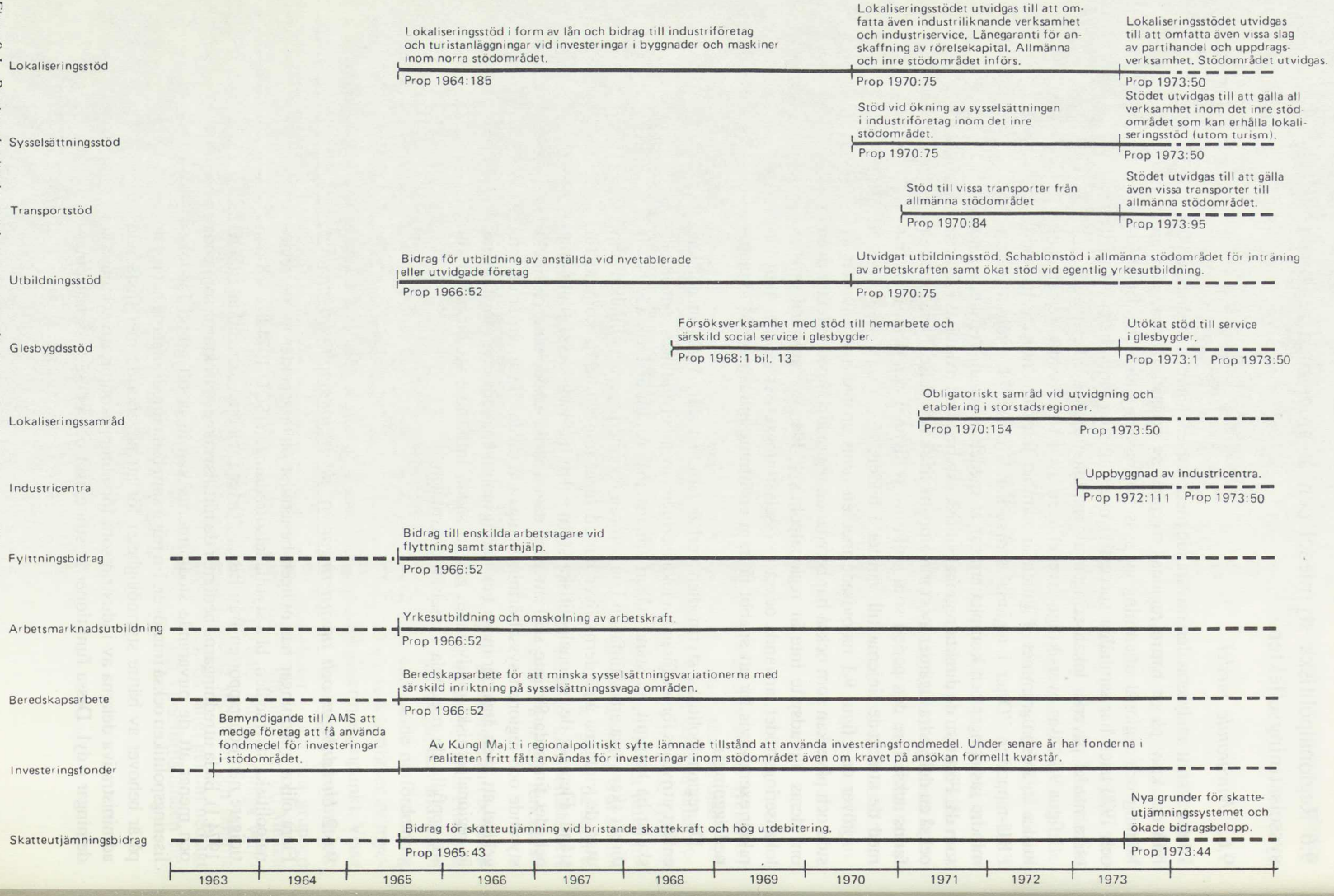
I figur 9.1 visas översiktligt utvecklingen av det nuvarande regionalpolitiska åtgärdsprogrammet. Figuren är hämtad från den tidigare nämnda ERU-rapporten "Orter i regional samverkan" från 1974. Frånsett några mindre justeringar och kompletteringar är medelsarsenalen densamma nu som då. Förutom de direkta regionalpolitiska styrmedlen redovisas i figuren också en del andra åtgärder av stor regionalpolitisk betydelse. Flera av dessa fanns också före den period som omfattas av figuren och detta markeras med de streckade linjerna till vänster i bilden.

Utöver de i figur 9.1 redovisade medlen finns en rad andra former av stöd och påverkan som också har betydande regionalpolitiska effekter även om deras huvudsyfte inte är regionalpolitiskt. Flera av styrmedlen, t ex lokaliseringsstödet, används också i sysselsättningskriser av mer akut karaktär exempelvis för att snabbt få fram ersättningsindustrier vid företagsnedläggningar.

De regionalpolitiska styrmedlen verkar på olika sätt. Vissa medel kan enbart utnyttjas för att förändra lokaliseringen av arbetstillfällen som annars skulle ha kommit till stånd någon annanstans. Andra är inriktade på att direkt skapa nya arbetstillfällen i de berörda regionerna, arbetstillfällen som utan de vidtagna åtgärderna över huvud taget inte skulle ha kommit till stånd. Flera av de regionalpolitiska styrmedlen har båda dessa funktioner och det finns därför inte skäl att göra någon strikt uppdelning på direkt styrande och regionalt sysselsättningsskapande medel. Tvärtom är det angeläget att även åtgärder inom t ex näringspolitiken, som inte i första hand är regionalpolitiskt motiverade, ges en sådan inriktning att de bidrar till att uppfylla de regionala sysselsättningsmålen.

9.6.2 *Utredningar och utvärderingar av de regionalpolitiska medlen*

Flera olika utredningar har nyligen behandlat olika aspekter av de regionalpolitiska styrmedlen, bl a styrmedelsutredningen (SOU 1974:82) och den tidigare nämnda rapporten från ERU, "Orter i regional samverkan" (SOU 1974:1). Båda utredningarna bedömer de hittillsvarande effekterna som goda och menar att de nuvarande stödformerna kan ligga till grund för lokaliseringspolitiken också framöver. En fråga som båda utredningarna har pekat på är behovet av bättre styrmöjligheter för att påverka de mer fristående administrativa delarna av industrin som försäljningskontor, utvecklingsavdelningar o dyl. Dessa funktioner är strategiskt och också sysselsättnings-



Figur 9.1 Regionalpolitiskt stöd samt vissa åtgärder med regionala effekter.

mässigt viktiga och är till övervägande del lokaliserade till storstadsområdena.

Mot denna bakgrund har sysselsättningsutredningen ansett det varken möjligt eller lämpligt att göra en detaljerad genomgång av de regionalpolitiska medlen. Utredningen avser dock att arbeta vidare med en mer omfattande översyn av medlen och redovisa ytterligare material i sådan tid att statsmakterna kan fatta beslut i medelsfrågan före det att innevarande femårsperiod för den regionalpolitiska stödverksamheten går ut den 30 juni 1978.

När det gäller stödet till intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser för ortsbunden arbetskraft i glesbygd (IKS) har utredningen, som tidigare nämnts, gjort en första utvärdering av den hittills bedrivna försöksverksamheten. Det material som på utredningens uppdrag tagits fram vid länsstyrelsen i Östersund visar att verksamheten är av stort värde, både ekonomiskt och socialt för de människor som på detta sätt får möjlighet till förvärvsarbete. Till absolut övervägande del är det här fråga om personer som av olika skäl – vård av anhörig, makens arbete, egen gård o dyl – är bundna till den egna orten. Endast 15 % uppger, när de intervjuas om sin syn på IKS-verksamheten, att de skulle kunna tänka sig att flytta om de finge fast anställning på annan ort. Uppemot 60 % av dem som arbetar inom verksamheten är över 50 år. Syftet att ge arbete åt lokalt bunden arbetskraft – företrädesvis äldre sådan – har sålunda väl uppnåtts.

Det framtagna materialet visar att det till förhållandevis låga kostnader är möjligt att få fram lämpliga arbetsuppgifter i betydande antal. En god geografisk spridning av arbetstillfällena kan konstateras och det gör att människorna i flertalet fall kan beredas arbete på relativt nära avstånd från bostaden. Vanligen rör det sig om resvägar på mindre än en halvmil. Av redovisningen framgår vidare att kommunerna liksom de IKS-sysselsatta själva upplever arbetsuppgifterna som meningsfulla. Arbetena består till betydande del av allmänt miljöförbättrande insatser till gagn för lokalbefolkningen men också för turismen i dessa områden.

IKS-verksamhet kan enligt sysselsättningsutredningens mening ses som ett viktigt komplement till övriga sysselsättningspolitiska insatser i de befolkningsglesa delarna av landet. Utvärderingen visar dock på en del brister och oklarheter i uppläggningen och organisationen av verksamheten. På vissa punkter redovisas också tänkbara förändringar och kompletteringar av det nuvarande systemet. En del är av den karaktären att de relativt omgående bör kunna prövas i den pågående försöksverksamheten.

Den hittillsvarande försöksverksamheten visar betydelsen av att huvudansvaret för verksamheten ligger hos kommunerna. De har den kännedom om de lokala förhållandena som krävs för att verksamheten skall fungera och också nå ut till de människor det här gäller. Erfarenheterna visar vidare att verksamheten så långt som möjligt bör integreras i den kommunala verksamheten i övrigt. Detta ligger helt i linje med utredningens allmänna synsätt om ett ökat kommunalt engagemang i sysselsättningsplaneringen. Sett som ett led i en sådan utveckling kan det enligt utredningens mening finnas skäl att pröva verksamheten i ytterligare några kommuner och också inom nya verksamhetsområden.

Det har i detta delbetänkande inte varit möjligt att i detalj diskutera

alla de synpunkter och förslag till förändringar som finns redovisade i den framlagda rapporten. Utredningen avser dock att göra en mer noggrann genomgång i den kommande utredningsetappen. Den nu gjorda materialsammanställningen kommer därvid att utgöra ett viktigt underlag. Materialet har vidare översänts till arbetsmarknadsdepartementet.

9.6.3 *Krav på medlen*

De ambitioner som redovisats i avsnitt 9.2 beträffande utjämningen av sysselsättningsgraden mellan regionerna ställer ökade krav på de regionalpolitiska styrmedlen. En förbättring av de kvalitativa sidorna av arbetsmarknaden kommer också att ställa krav på mer precisa styrmedel.

I avsnitt 9.5 diskuterades möjligheterna att påverka lokaliseringen av sysselsättningen i skilda verksamheter. Där berördes också något med vilken typ av medel de olika verksamheterna kan påverkas. Av stor betydelse i sammanhanget är naturligtvis vem som är huvudman för verksamheten ifråga. Gemensamt för de styrmedel som här diskuteras är att de skall handhas av staten, som har det övergripande ansvaret för sysselsättningspolitiken. Styrmedlen skall påverka beslutsfattarna så att de förlägger verksamhet i enlighet med de regionalpolitiska intentionerna. I det följande diskuteras först möjligheterna att på olika sätt söka påverka lokaliseringsbesluten inom den offentliga sektorn, stat och kommun, och därefter inom den privata sektorn.

9.6.4 *Den statliga verksamheten*

Lokaliseringen av sådan verksamhet som bedrivs i *statlig regi* kan direkt påverkas genom politiska beslut. Det är emellertid då viktigt att de regionalpolitiska aspekterna systematiskt beaktas i beslutsfattandet.

Den verksamhet som på detta sätt kan påverkas är i första hand den nationella service som bedrivs av staten. De beslutade omlokaliseringarna av statlig förvaltning är ett exempel på regionalpolitisk styrning genom direkta politiska beslut. Den s k decentraliseringsutredningen studerar för närvarande möjligheterna att förändra de centrala myndigheternas organisation och arbetsformer och på det sättet föra över arbetsuppgifter och funktioner till regionala och lokala myndigheter.

Även beträffande delar av tillverkningsindustrin bör lokaliseringsbesluten kunna fattas på direkt politisk väg. Statsmakterna har ju det avgörande inflytandet när det gäller finansieringen av utbyggnader inom den statliga företagssektorn. Utredningen har tidigare i kapitel 8 diskuterat behovet av ett ökat statligt engagemang inom industrin. Där betonas vidare att den statliga industripolitiken måste få en mer regional inriktning. Det skulle bl a ge större möjlighet att påverka den regionala fördelningen av nya arbetstillfällen inom industrin genom direkta lokaliseringsbeslut av statsmakterna.

9.6.5 *Den kommunala verksamheten*

Den regionala omfattningen av länsservice, regional service och lokal service bestäms som tidigare framhållits, huvudsakligen av folkmängden i de olika

regionerna, såvida inte stora regionala skillnader i serviceutbud skall accepteras. Möjligheterna för statsmakterna att påverka den regionala fördelningen av sysselsättningen inom den kommunala sektorn kommer med den utgångspunkten främst att gälla en eventuell tidigareläggning av serviceutbyggnaden. När det gäller lokaliseringen inom länen och kommunerna förutsätter utredningen att landstingen och kommunerna följer de riktlinjer som de själva i länsplaneringen är med om att ställa upp för den regionala utvecklingen i länet.

Utredningen har också diskuterat frågan om man genom att göra statsbidragen till kommunerna mer arbetskraftsinriktade i de sysselsättningssvaga delarna av landet skulle kunna *förskjuta relationen mellan arbetskraft och kapital* och på det sättet öka sysselsättningen där. Med den stora andel av den totala sysselsättningen som kommunerna och landstingen svarar för skulle redan en mindre förskjutning i den riktningen få ganska stora effekter på sysselsättningen. Frågan om en eventuell regional differentiering av kostnadsrelationen mellan kapital och arbetskraft måste emellertid ses i ett vidare perspektiv. Utredningen avser ta upp frågan till en mer utförlig belysning i den kommande utredningsetappen.

För att *påverka omfattningen av verksamheten* skulle ett eventuellt sysselsättningsstöd behöva göras tämligen stort om det skall få någon påtaglig effekt. Det är här inte tillräckligt att skjuta till bidrag exempelvis av den storleksordning som nu utgår i sysselsättningsstöd till den privata sektorn inom inre stödområdet. På det kommunala området måste bidraget täcka en avsevärt större del av den totala kostnaden för att ge någon sysselsättningsökning.

Möjligheterna att genom förändringar i det nuvarande statliga stödet till kommunerna påverka den regionala fördelningen av verksamheten är enligt utredningens mening relativt små. Frågan kommer dock att närmare studeras i det fortsatta utredningsarbetet. De största möjligheterna att regionalt styra sysselsättningen inom primär- och landstingskommunala sektorn ligger i ett ökat regionalpolitiskt hänsynstagande i den kommunala beslutsprocessen. Dessa frågor berörs vidare i kapitel 14.

9.6.6 *Den privata sektorn*

Utredningen har tidigare konstaterat att tillverkningsindustrin genom sin relativt stora geografiska rörlighet intar en nyckelställning när det gäller att åstadkomma erforderligt antal arbetstillfällen i de skilda regionerna. De nuvarande regionalpolitiska styrmedlen är också inriktade främst på tillverkningsindustrin. Huvuddelen av tillverkningsindustrin finns inom den privata sektorn. Även viss privat serviceverksamhet med mer än lokal betydelse har successivt kommit att omfattas av de regionalpolitiska styrmedlen.

Styrmedlen kan indelas i administrativa och ekonomiska. *Administrativa styrmedel* verkar på så sätt att nyetableringar och utbyggnader underställs myndighetsprövning. *Ekonomiska styrmedel* verkar genom bidrag eller avgifter som varierar regionalt och därigenom påverkar den ekonomiska kalkylen för ortsvalet. De nuvarande regionalpolitiska medlen är i huvudsak av typen ekonomiska stimulansmedel, dvs bidrag och lån som varierar re-

gionalt. Ekonomiska stimulansmedel är avsedda att motverka regionala variationer i produktionskostnaderna. Stimulansmedlen kan också vara så utformade att företagen utöver kompensation för kostnadsskillnader ges en direkt ekonomisk fördel av att bygga ut verksamheten på vissa platser.

Ytterligare en typ av regionalpolitiska åtgärder är de som, i stället för att kompensera själva företagen för variationer i kostnadsläget, tar sikte på att allmänt minska de regionala skillnaderna i produktionsbetingelserna. Exempel på sådana åtgärder är investeringar av stat och kommun med syfte att *skapa en god industriell miljö*, olika typer av samhällsservice till företagen etc. Skatteutjämningsbidragen till kommunerna är här av stor betydelse. Även samhällets insatser inom utbildningssektorn kan räknas hit. Tillgång på utbildad yrkeskunnig arbetskraft kan många gånger vara avgörande för ett företags lokaliseringsval. Samhällets åtgärder för att minska företagens kontaktkostnader är också av stor betydelse för en regional utjämning. Exempel på sådana åtgärder är förbättrade persontransporter mellan olika primära centra samt utveckling och införande av ny teleteknik för informationsöverföring.

En viktig fråga när det gäller de ekonomiska styrmedlen är stödets varaktighet – en indelning kan här göras i *inledningsstöd* och *varaktigt stöd*. Med inledningsstöd avses stöd som utgår vid eller i nära anslutning till en utbyggnad, nylokalisering o dyl. Exempel härpå är lokaliseringsstödet och sysselsättningsstödet. Ett varaktigt styrmedel förutsätts däremot verka under obegränsad tid. Varaktiga stödformer kan användas bl a för att kompensera företag för varaktiga regionala kostnadsskillnader. Så är fallet med exempelvis åtgärder av varaktig karaktär som tar sikte på vissa grupper med särskilt stora svårigheter på arbetsmarknaden.

Förvisso finns det betydande produktivitetsskillnader mellan olika regioner. Det visar bl a ERU:s studier på området. Till stor del kan emellertid skillnaderna återföras på förhållanden i den industriella miljön som det går att påverka genom olika åtgärder från samhällets sida. Den regionalt inriktade näringspolitik som diskuteras i kapitel 8 är en viktig del i detta arbete.

När man här diskuterar skillnader i produktionsbetingelserna måste man hålla i minnet att förhållandena hela tiden förändras i de skilda regionerna. Problemområdena växlar från tid till annan liksom problemen ändrar karaktär och åtgärderna måste självfallet anpassas med hänsyn härtill. Det är därför tveksamt om man från samhällets sida bör binda sig för ett stöd för många år framåt. Avgörande för om man i ett område skall gå in med stöd måste alltid vara om stödet bedöms som nödvändigt för att få det eftersträvade antalet arbetstillfällen till regionen i fråga. För företag som överväger att utvidga eller nyetablera verksamhet väger kostnaderna och intäkterna under de första åren av verksamheten särskilt tungt. Ett i tiden väl anpassat inledningsstöd torde därför i de flesta fall vara bäst ägnat att påverka utbyggnader och nyetableringar i för samhället önskvärd riktning. Huvuddelen av det regionalpolitiska stödet som är mer direkt inriktat på företagen bör mot denna bakgrund ha karaktären av inledningsstöd. Som tidigare konstaterats måste detta inledningsstöd kompletteras med olika former av varaktigt stöd för att utjämna vissa bestämda olikheter i produktionskostnaderna mellan olika delar av landet, exempelvis på transportsidan.

Något som också diskuterats inom utredningen är frågan om de regio-

nalpolitiska stimulansmedlen i ökad utsträckning borde inriktas mer på *arbetskraftskostnaderna*. Flera av de stimulansmedel som används för närvarande är inriktade på *andra produktionsfaktorer* än arbetskraften. Som exempel kan nämnas lokaliseringsstödet, som subventionerar kapitalanskaffning, och transportstödet, som subventionerar fraktkostnaderna. Det har i olika sammanhang hävdats att dessa stödformer kan leda till att produktionsfaktorn arbetskraft används i mindre utsträckning än vad som skulle ha varit fallet om stödet varit mer inriktat på arbetskraftskostnaden.

Någon sådan effekt har dock inte kunnat utläsas av de undersökningar som gjorts beträffande de företag som hittills erhållit lokaliseringsstöd. Även om lokaliseringsstödet är inriktat på en viss produktionsfaktor – investeringar i byggnader och maskiner – synes det ändå uppfattas mer som ett allmänt stöd. Stödet fungerar – trots att det är en form av kapitalstöd – som ett inledningsstöd och verksamheten inrättas så att avvägningen mellan olika produktionsfaktorer blir den som på lång sikt ger det bästa ekonomiska resultatet. Att så sker är naturligtvis nödvändigt om verksamheten efter stöd i inledningsskedet ekonomiskt skall gå ihop. Så länge det rör sig om olika former av inledningsstöd är således riskerna relativt små att man lockar till ökad kapitalanvändning på arbetskraftens bekostnad. Det finns trots detta, enligt utredningens mening, skäl att i den kommande utredningsetappen närmare studera möjligheterna till en mer direkt koppling av det regionalpolitiska stödet till den sysselsättningsökning som faktiskt uppnås i de enskilda stödföretagen.

Vid bedömningen av medlens utformning måste särskilt uppmärksammas vilken träffsäkerhet olika medel har. Det gäller att utforma medel som når så stor del som möjligt av de beslutssituationer man kan påverka från lokaliseringssynpunkt utan att samtidigt en stor del av de satsade resurserna går till spillo genom att ges till verksamhet som trots stödet inte ändrar lokalisering eller omfattning. Vissa stödformer verkar med i förväg bestämda belopp eller procentsatser och ges till alla företag inom ett område som uppfyller vissa i förväg bestämda krav, t ex sysselsättningsstödet. Andra stödformer används och avvägs efter individuell prövning i varje särskilt fall. t ex lokaliseringsstödet. I praktiken har även lokaliseringsstödet drag av allmän stödform. Om vissa minimikrav beträffande lönsamhet, sysselsättningsökningen m m är uppfyllda, får företagen i regel stöd med vissa allmänt tillämpade procentsatser som grundar sig på investeringskostnaden. Den eftersträvade sysselsättningsökningen och utjämningen mellan regionerna kommer att ställa krav på ökad precision i den regionala styrningen av arbetstillfällena. Detta ställer självfallet också ökade krav på styrmedlen. De måste vara så utformade att de i den praktiska tillämpningen medger en långtgående anpassning till förhållandena och insatsbehoven i skilda regioner. Generellt verkande åtgärder måste kompletteras med selektivt stöd som utgår endast i vissa områden eller efter särskild prövning.

Utredningen anser att lokaliseringsstöd vid investeringar även i framtiden bör spela en viktig roll inom regionalpolitiken. Det bör dock övervägas om inte en större del av investeringsstödet kan lämnas i form av lån med viss räntebefrielse under inledningsskedet av verksamheten. Det bör vidare prövas om lokaliseringsbidragens storlek kan knytas till sysselsättningsökningen i stället för till en viss procentsats av byggnadskostnaden. Eventuellt

kan lokaliseringsbidragen ersättas med avskrivningslån som skrivs av med ett visst belopp för varje person som nyanställs i verksamheten. För servicenäringarna har investeringsstödet begränsad betydelse. Möjligheterna att påverka den privata servicens lokalisering – det gäller såväl regional, läns- som nationell service – med någon form av sysselsättningsstöd bör ytterligare prövas. Eventuellt skulle det nuvarande introduktionsstöd som utgår inom stödområdet till alla typer av verksamhet kunna omformas till sysselsättningsstöd.

Det finns, som framgått av det tidigare, möjligheter att göra de nuvarande ekonomiska styrmedlen mera effektiva. Detta är dock inte tillräckligt. Med hänsyn till de mål för sysselsättnings- och regionalpolitiken som här diskuteras bör de ekonomiska stimulansmedlen kompletteras med någon form av system för lokaliseringspåverkan omfattande såväl industri- som tjänste/servicesektorn.

Frågan om arbetstillfällenas fördelning inom länen har fått ökad tyngd under de senaste åren och kommer att vara av största betydelse också framöver. För att klara de sysselsättningsmål för enskilda lokala arbetsmarknader, som diskuterats tidigare, kommer det att krävas styrmedel med stor geografisk precision. Man kan här överväga om man mer än hittills bör differentiera den ekonomiska stödgivningen – exempelvis lokaliseringsstödet – efter på vilka orter man från samhällets synpunkt från tid till annan ser det som mest angeläget att få fram ytterligare arbetstillfällen. Detta kommer naturligtvis att ställa anspråk på ett aktuellt och heltäckande beslutsunderlag så att man hela tiden kan följa utvecklingen på de skilda lokala arbetsmarknaderna. Formerna för hur detta material skall tas fram diskuteras i kapitel 14.

10 Anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar och krav

- ☐ Anpassningen av arbetsplatserna kan medverka till att förhindra utslagning och underlätta för nya grupper att komma in på arbetsmarknaden. Insatser måste göras inom områden som arbetsmiljö, personalpolitik och arbetsorganisation.
- ☐ Arbetsmarknadspolitiken måste i större utsträckning än nu föras in i företaget. Personalpolitiken skall bidra till att klara omställningen inom företaget på ett för den enskilde positivt sätt och genom omplacering inom företaget förhindra utslagning samt underlätta rekrytering av grupper som står utanför arbetsmarknaden, t ex handikappade.
- ☐ Arbetstiden och dess förläggning är ofta av avgörande betydelse för stora gruppers möjlighet att ta arbete.
- ☐ Ökade insatser måste göras för att stödja personer med arbetshandikapp, om möjligt utan att skilja ut och särbehandla dem.

Anpassningen av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar och krav har både ett långsiktigt och ett mera kortsiktigt perspektiv. Den mera långsiktigt inriktade distributionen av permanenta arbetstillfällen är i huvudsak uppgifter för näringspolitik och regionalpolitik. Det gäller att skapa ett tillräckligt stort antal arbetsplatser och att fördela dessa geografiskt så att de blir tillgängliga för arbetskraften. Det gäller också att anpassa de nya arbetsplatserna till människornas fysiska och psykiska förutsättningar. Detta är långsiktigt en uppgift för arbetarskyddet.

Även frågor som rör arbetsmiljö, personalpolitik och arbetsorganisation har ett långsiktigt och ett kortsiktigt perspektiv. Den fortsatta diskussionen i detta avsnitt om dessa frågor rör sig emellertid i huvudsak i det korta perspektivet. De långsiktiga frågorna behandlas i andra sammanhang. Det gäller t ex arbetsmiljön. Vissa av de områden som berörs är eller har nyligen varit föremål för övervägande i andra utredningar. Den fortsatta diskussionen har därför i vissa avseenden karaktären av allmänna beskrivningar av utvecklingstendenser och önskvärda reformer. På en del områden krävs ytterligare information som underlag för utredningens ställningstagande till åtgärder. På dessa avsnitt får därför förslagen i huvudsak anstå till utredningens senare betänkande.

Behovet av bättre anpassning av arbetsplatserna till människornas fysiska och psykiska förutsättningar gäller i stort sett hela arbetsmarknaden. Det är ett gemensamt intresse för alla anställda. Anpassningen av arbetsplatserna kan medverka till att förhindra utslagning och underlätta för nya grupper att komma in på arbetsmarknaden. Denna mera allmänt inriktade och långsiktiga anpassning av arbetsplatserna för att underlätta anställning av t ex handikappade grupper är emellertid inte tillräcklig. I vissa fall måste svårplacerade grupper ges särskilt stöd för att de skall kunna få en anställning. I en del fall måste man anordna särskilda arbetstillfällen i skyddade verkstäder etc. Behovet av särskilt stöd till svårplacerade grupper behandlas i avsnitt 10.4.

10.1 Långsiktig anpassning av arbetstillfällena

Uppgiften att skapa ett tillräckligt antal arbetstillfällen faller i huvudsak på den ekonomiska politiken och på näringspolitiken i vid mening. Å andra sidan är den allmänna ekonomiska politikens manöverutrymme betingat av den anpassningsfrämjande och selektiva arbetsmarknadspolitikens effektivitet. Utrymmet för allmänt efterfrågehöjande åtgärder kan ökas genom mer selektiva insatser. Dessa insatser syftar till att skapa sådan balans på alla delarbetsmarknader att prishöjande och produktionshämmande knapphetsfenomen inte uppträder förrän full sysselsättning uppnåtts. Detta innebär bl a att det också i fortsättningen kommer att krävas punktvisa insatser för att få fram tillräckligt många arbetsplatser på alla orter, till alla personer (även handikappade) och under alla perioder. Sådana insatser måste också i fortsättningen kunna göras i form av beredskapsarbeten och skyddad sysselsättning. Om ambitionsnivån för sysselsättningspolitiken höjs på det sätt som anvisas i utredningens direktiv, måste för övrigt den allmänna näringspolitiken kompletteras med sådana ingrepp som direkt och snabbt skapar arbetstillfällen. Beredskapen för sådana insatser måste därför vara hög.

Den geografiska fördelningen är ett grundläggande problem när det gäller den långsiktiga och permanenta anpassningen av arbetstillfällena till arbetskraften. Man står också här inför besvärliga avvägningar. Om man sprider arbetsplatserna till ett stort antal mycket små orter för att möta krav som finns hos framför allt de äldre, som för närvarande bor där, riskerar man att skapa små och föga attraktiva arbetsmarknader. Det kan tänkas att nästa generation inte kommer att acceptera sådana begränsade arbetsmarknader. Detta kan i sin tur leda till större omställningsproblem än de som skulle uppstå om man från början hade planerat för att skapa större fungerande arbetsmarknader. En alternativ lösning kan i detta fall vara att använda sig av "icke permanenta sysselsättningsskapande insatser", bl a i form av beredskapsarbeten, för att övergångsvis ge arbete åt t ex äldre arbetskraft på en mindre ort. Sådana insatser har då fördelen att de från början är planerade som temporära. Det skulle alltså lösa akuta sysselsättningsproblem utan alltför långtgående bindningar på längre sikt. Med tanke på arbetskraftens geografiska fördelning och dess ålderssammansättning finns det starka skäl att tro att temporära insatser av detta slag kan komma att spela

stor roll om man på kort sikt väsentligt skall kunna närma sig målet "arbete åt alla".

Det är emellertid ibland svårt att dra bestämda gränser mellan vad som är "skyddad" sysselsättning och vad som är normal industriverksamhet. Det är uppenbart att om sysselsättningsmöjligheterna skall spridas på sådant sätt som förutsätts i riktlinjerna för regionalpolitiken, så får man i vissa fall utgå från andra bedömningar än de snävt företagsekonomiska. Frågan om över vilken del av budgeten som sysselsättningen skall finansieras kan i detta sammanhang inte vara en förstahandsfråga.

Vid den mera konkreta planeringen av nya arbetsplatser är det viktigt att arbetskraftens krav och förutsättningar kommer in och beaktas på ett tidigt stadium. Det kan t ex gälla utformningen av arbetsplatserna så att det blir möjligt att anställa personer med olika typer av handikapp. Enligt nu gällande regler skall investeringar i nya arbetsplatser godkännas av olika myndigheter som bl a har att bevaka arbetsmiljöaspekterna. I förekommande fall sker också samråd med de redan anställda i företaget. Det kan emellertid ifrågasättas om denna granskning av planerad utbyggnad liksom inflytandet för de anställda är tillräcklig. De arbetsmarknadspolitiska aspekterna är t ex inte direkt bevakade i den granskning som för närvarande förekommer. Det borde vara möjligt att göra en ändring på den punkten. Samtidigt bör också det fackliga inflytandet kunna förstärkas. Detta är emellertid frågor som hänger nära samman med de anställdas allmänna möjligheter till inflytande på arbetsplatserna.

10.2 Arbetsmiljön

10.2.1 *Kunskapsunderlaget*

Sambandet mellan otillfredsställande arbetsmiljö och utslagning bör närmare kartläggas. Det är troligt att det här finns en väsentlig förklaring till den minskade sysselsättningsfrekvensen bland män. Männen finns ofta i de arbetsmiljöer som fortfarande har mer påtagliga brister och som direkt orsakar yrkesskador och sjukdomar av mycket allvarlig karaktär. Tendenser i denna riktning kan bl a avläsas i den ökade användningen av förtidspensioneringen. Detta behöver inte tydas som att arbetsmiljöerna direkt har försämrats. Både samhället och individerna har mindre tolerans mot dåliga arbetsmiljöer än tidigare. Samtidigt har möjligheterna t ex att förtidspensionera sig ökat genom att villkoren mjukats upp.

Det finns en rad undersökningar, som belyser bristerna i arbetsmiljön t ex byggnadsarbetarförbundets "Din rätt till arbete" och Rosengrens och Svenssons "Betingat arbetsföra". Av utrymmesskäl är det inte möjligt att närmare redovisa resultaten av dessa när det gäller arbetsmiljöns betydelse för hälsorisker, arbetsbyten etc. -

10.2.2 *Krav på förbättrad arbetsmiljö*

Av olika undersökningsresultat kan man dra slutsatsen att arbetsmiljön spelar en förhållandevis stor roll för yrkesbytena både inom och mellan

företagen. Det finns stort behov av ytterligare insatser både i form av direkta förbättringar av arbetsmiljön på arbetsplatserna och i form av ökade anpassningsåtgärder inom de olika företagen och på arbetsmarknaden i stort. De handikappade skulle därigenom kunna beredas sådana arbeten där deras besvär blir mindre.

Arbetsmiljön spelar inte enbart en roll när det gäller att förhindra utslagningen. Den har också stor betydelse för rekrytering av nya grupper. Dessa grupper kommer troligen att ställa stora krav på arbetsmiljön. Försök görs t ex för närvarande med att i större utsträckning rekrytera kvinnor till vissa traditionella manliga arbeten inom industrin. Försöken tyder också på att en förbättring av arbetsmiljön kan påskyndas genom att nya grupper tas in på arbetsplatserna.

En arbetsmiljö som är bättre anpassad till människans fysiska och psykiska förutsättningar kommer alltså att orsaka mindre förslitningar, mindre utslagning och på sikt färre arbetshandikappade personer. Samtidigt underlättas anställning av fysiskt och psykiskt handikappade. Det finns ingen skarp gräns mellan de krav som ställs på arbetsmiljön för att skydda de anställdas hälsa och insatserna för de redan handikappade.

Arbetsmiljöutredningen har som huvuduppgift att utreda bl a de här berörda problemen. Utredningen kommer att framlägga sitt huvudbetänkande i början av 1976. De förslag som där framkommer kan alltså vägas in i sysselsättningsutredningens slutbetänkande.

Ett nytt instrument för att förbättra arbetsmiljön prövades under 1974. Enligt riksdagens beslut skall 20 % av årsvinsten för verksamheten 1974 avsättas till särskilda arbetsmiljöfonder. Dessa arbetsmiljöfonder får användas till investeringar för att förbättra arbetsmiljön liksom för andra investeringar som kan förbättra förhållandena för de anställda i företaget. De fackliga organisationerna har fått inflytande på användningen av fonderna.

Ibland måste en viss arbetsplats anpassas till de speciella krav som ställs av en arbetssökande på grund av handikapp av särskilda slag. Det finns då möjligheter att ge stöd för ombyggnad av arbetsplatserna och särskilda anordningar på arbetsplatsen liksom för arbetshjälpmedel och arbetsbiträde åt handikappade. Anpassningsgrupperna har här ett väsentligt hjälpmedel som emellertid ännu bara i begränsad utsträckning tagits i anspråk. Sysselsättningsutredningen vill betona betydelsen av att möjligheterna att anpassa de enskilda arbetsplatserna används i så stor utsträckning som möjligt. Ur samhällsekonomisk synpunkt är förhållandevis omfattande investeringar i ombyggnad av en arbetsplats för att underlätta för en handikappad synnerligen önskvärda. Därigenom kan man nämligen ofta undvika särskilda arbetsplatser utanför den ordinarie arbetsmarknaden.

10.2.3 *Personalpolitik*

Den följande diskussionen om personalpolitiken – liksom för övrigt också andra problem på arbetsplatserna – berör inte enbart den privata sektorn av arbetsmarknaden. Även om vi för enkelhetens skull i fortsättningen använder begreppet "företag", så avses arbetsplatser också inom den offentliga sektorn. Behovet av förändrad inriktning av personalpolitiken är

lika stort inom den offentliga sektorn.

En naturlig följd av att företagen blir allt större är att en ökande del av anställningsbytena sker inom företaget. Också andra faktorer kan leda till minskad rörlighet mellan företagen och ökad rörlighet inom dem. Lagstiftningen för ökad trygghet i anställningen och trygghetsavtalen är exempel på detta. De ökade rekryterings-, introduktions- och utbildningskostnaderna, som medför att hög personalomsättning kan bli en stor belastning för företaget, verkar i samma riktning. Den förbättrade anställningstryggheten kan också få till följd att svårigheterna att få anställning i vissa fall kan öka. Ökad trygghet för de redan anställda måste därför – som också skett – kombineras med ökade insatser för att främja anställningar av arbetssökande utanför företagen.

Mycket tyder på att den här antydda utvecklingen fortsätter. Ökad uppmärksamhet måste därför riktas på omställningarna inom företagen. Uppgiften kan till en del sägas vara att "föra in arbetsmarknadspolitiken" i företaget. Man kan också uttrycka det så att personalpolitiken måste få arbetsmarknadspolitiska ambitioner. Tre viktiga uppgifter för "arbetsmarknadspolitiken" i företagen kan urskiljas. För det första skall den bidra till att klara omställningarna inom företaget så att de blir så positiva som möjligt för den enskilde individen. För det andra skall den bidra till att förhindra utslagning. Uppgiften att sköta omplacering inom företaget är en viktig del i denna strävan. En tredje och väsentlig uppgift är att underlätta rekryteringen av grupper som står utanför arbetsmarknaden, t ex handikappade och äldre.

De anpassningsgrupper som inrättades på grundval av den nya trygghets- och främjandelagstiftningen är ett första steg i denna riktning. Det finns mer än 4 000 anpassningsgrupper. Aktiviteten i grupperna skiftar ganska mycket. Anpassningsgrupperna tycks i första hand ha sysslat med omställningar inom företagen. Men de bör i växande omfattning kunna verka för att grupper som nu står utanför arbetsmarknaden skall kunna föras in i den vanliga arbetsgemenskapen. Anpassningsgrupperna kan ses som ett första steg i en utveckling där de anställda får ett mera direkt inflytande på personalpolitiken. Det är också viktigt att understryka att anpassningsgrupperna innebär ett uttalat samarbete mellan företagen och arbetsmarknadsverket i personalpolitiska frågor. Arbetsmarknadsverkets medverkan är väsentlig inte minst för att hävda intressena hos de många arbetssökande som står utan arbete. Arbetsmarknadsverket skall motverka att personalpolitiken blir snävt inriktad på det enskilda företagets intressen. Om verksamheten skall ge resultat krävs det emellertid stora personella insatser – inte minst från arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsstyrelsen har under 1975 haft en särskild arbetsgrupp med uppgift att utvärdera erfarenheterna av anpassningsgruppernas verksamhet. Arbetsgruppen har hösten 1975 avlämnat en rapport.

Möjligheterna att utveckla samarbetet mellan arbetsförmedlingen som representant för samhället och företagen är emellertid många. Innan en viss plats förklaras ledig skulle man t ex kunna undersöka om det finns möjligheter att genom intern omplacering ledigförklara en plats som inte i första hand har blivit vakant men som passar de arbetssökande från förmedlingen bäst. Det skulle alltså ske en intern bedömning av vilka jobb

som kunde ledigförklaras med hänsyn till efterfrågan även bland arbetssökande som står utanför företaget. Denna verksamhet måste givetvis bedrivas inom ramen för gällande avtal och i samarbete med både arbetsgivaren och de anställdas organisationer.

Interna omplaceringar med syfte att bereda plats för någon arbetssökande utanför företaget kan underlättas också på annat sätt. Det skulle vara av värde om arbetsförmedlingen hade möjlighet att ge viss ekonomisk kompensation till den som frivilligt lämnade ett arbete för att underlätta en handikappads övergång till nya arbetsuppgifter inom företaget. Kompensationen kan t ex avse vidareutbildning eller temporär garanti för löneutveckling etc. Sysselsättningsutredningen föreslår därför att en sådan möjlighet införs. Den närmare utformningen diskuteras inte här.

Det är en väsentlig personalpolitisk uppgift att underlätta anställning av psykiskt och socialt handikappade och andra svårplacerade av liknande skäl. Sådana personer är ofta fullt arbetsföra – när de fungerar – men har alltför lite motståndskraft mot vad de uppfattar som svårigheter eller hinder.

En lösning vore att utse en handledare som tar sig an och stöder den handikappade både när det gäller arbetet och kontakten med kamraterna. Ibland kan man tänka sig att kontakten också omfattade fritiden. Anpassningsgrupperna skulle kunna ta initiativ till och organisera handledarverksamheten. Där anpassningsgrupper saknas skulle verksamheten bedrivas av arbetsförmedlingen i samverkan med företag och fackliga organisationer.

Utbyggd intern utbildning i företagen med vidgade uppgifter är mycket viktig. Den kan bli led i ett närmare samarbete mellan arbetsmarknadspolitiken och företagen och den kan förbättra personalpolitikens instrument. I mars 1975 tillsattes också en särskild utredning med uppgift att utreda utbildningen i företagen. Denna utredning bör kunna ge betydelsefulla bidrag till en utbyggd och förbättrad personalpolitik, som möjliggör bättre anpassning till arbetsmarknadspolitiska målsättningar inom företaget.

Av stor betydelse för personalpolitiken i framtiden blir den reformering av arbetsrättslagstiftningen som pågår. Enligt de förslag som lagts fram av arbetsrättskommittén kommer de anställda att få rätt att förhandla i alla frågor. I vilken utsträckning förhandlingsrätten enligt majoritetsförslaget också är reell är omtvistat. Löntagarreservationen hävdar att majoritetsförslaget enbart innebär en fortsatt och möjligen något utvidgad överläggningsrätt.

Mot bakgrund av den diskussion som pågår på arbetsrättens område finns det alltså goda skäl att anta att utvecklingen där snabbt kommer att gå mot ett ökat inflytande för de anställda över personalpolitiken. Men ett sådant vidgat inflytande för de anställda leder inte automatiskt till att man också underlättar möjligheterna att anställa svårplacerade personer som står utanför företaget. Det är nödvändigt att den nya personalpolitiska organisationen har nära kontakt med arbetsmarknadsverket som kan sägas representera samhällsintresset i dessa frågor och särskilt de arbetssökande som står utanför företaget. Detta ansluter alltså till den organisatoriska modellen för anpassningsgrupperna.

Personalpolitiken är av avgörande betydelse för lösningen av flera av de frågor som förelagts utredningen. Frågan om inflytandet på personalpolitiken kommer att prövas i samband med behandlingen av arbetsrättskommitténs

förslag. Utredningen förutsätter att de synpunkter som ovan framförts på personalpolitikens roll för sysselsättningspolitiken beaktas vid denna behandling. Sysselsättningsutredningen avser att i sitt fortsatta arbete – utifrån det förändrade arbetsrättsliga läget – närmare överväga formerna för hur samhällsintresset skall tillgodoses inom personalpolitiken.

10.3 Arbetets organisation

10.3.1 *Betydelsen av arbetets organisation för att öka sysselsättningen*

Organisationen av arbetet på olika arbetsplatser kommer att spela mycket stor roll om man skall kunna öka sysselsättningsgraden påtagligt i framtiden. En förutsättning för att nya grupper skall kunna gå ut på arbetsmarknaden är att deras krav på arbetets organisation blir uppfyllda. Man kommer att kräva bättre anpassning av arbetets organisation till olika individers förutsättningar. Orsakerna till de ökade kvalitetskraven är flera. Den allmänna demokratiseringen av samhället spelar sin roll. Den nya skolan och den mindre auktoritära inriktningen av samhällslivet överhuvudtaget är vidare av betydelse. Samtidigt befinner sig de nya grupper som söker sig ut på arbetsmarknaden inte i samma ekonomiska tvångssituation som de grupper som traditionellt har tillhört helårsarbetskraften, dvs i huvudsak män med försörjningsbörda. De nya grupper som söker arbete består till stor del av personer som har viss försörjning tryggad, dvs gifta kvinnor, pensionärer och studerande. För fler och fler grupper blir den ekonomiska grundtryggheten större, vilket gör att de har "råd" att ställa högre krav på de arbeten som de vill ta.

Flera aspekter på arbetets organisation kommer säkert att vara av intresse. Här kan bara nämnas frågor som rör inflytandet på den egna arbetssituationen, löneformer, uppdelningen av arbetsmomenten etc. Den nuvarande organisationen av arbetslivet kommer successivt att brytas ned och ersättas med mera gemenskapsorienterad organisation. Dessa frågor har behandlats eller behandlas ingående av en rad statliga utredningar bl a om arbetsrätten och arbetsmiljön. Här kan konstateras att en förändring i riktningen mot mindre auktoritär arbetsorganisation kan förväntas.

Av avgörande betydelse för arbetets organisation är arbetstidsfrågorna (i vid mening). Det gäller då inte enbart frågor som rör arbetstiden per dag eller vecka utan också livsarbetstiden och hur den fördelas på olika perioder av studier, ledighet etc. Det gäller önskemål om olika genomsnittlig arbetstid under olika perioder av livet, i olika familjesituationer, under olika delar av året etc. Men det gäller också frågor som rör möjligheterna att med en viss bestämd genomsnittlig arbetstid kunna variera uttaget per dag, vecka eller månad inom vissa ramar. Arbetstidens förläggning under dygnet eller veckans dagar eller månadens veckor skall också kunna varieras. Variationsmöjligheterna syftar bl a till att ge möjlighet för olika personer att anpassa arbetstiden till andra sysselsättningar än förvärvsarbete t ex arbete i hemmet, barntillsyn, studier, fritidssysselsättning etc. Det kommer antagligen att krävas mycket stor anpassning av arbetstiderna till önskemål

hos olika individer om det skall bli möjligt att komma i närheten av målet "arbete åt alla". Samtidigt som variationer i arbetstiden syftar till att öka anpassningen av arbetslivet till individernas önskemål kan de också i vissa avseenden bidra till att produktionen blir mer effektiv.

10.3.2 *"Normalt" arbetsliv och "normal" arbetstid*

Man föreställer sig gärna att arbetslivet fungerar efter vissa ganska fasta mönster. I verkligheten är ofta bilden mera komplicerad än vad den kan verka när man betraktar t ex olika beskrivningar av genomsnitt. Dessa döljer i allmänhet betydande variationer.

Personer som arbetar ett helt år med avbrott endast för semester och sjukdom etc uppgår till ca 3,5 miljoner, medan ungefär 1 miljon endast arbetar under en del av året. Om man utsträcker tidsperioden från ett år till t ex fem år minskar naturligtvis den andel som arbetar kontinuerligt under så lång tid, och den som endast arbetar under en del av dessa fem år ökar kraftigt. Strömmarna ut ur och in i arbetskraften är mycket stora. Tecken tyder också på att dessa strömmar har ökat. Helårsarbetskraften är visserligen fortfarande helt dominerande men tenderar att bli en mindre del av den totala arbetskraften än den tidigare varit. Förklaringarna till detta är bl a ökade inslag av kvinnor, som har perioder av hemarbete respektive barntillsyn insprängda i den yrkesverksamma tiden, liksom ökade inslag av studerande, av återkommande utbildning etc. Arbetstiden per vecka är mycket olika för olika grupper. Detta har utförligt redovisats i kapitel 4.

När det gäller arbetstidens förläggning finns också stora variationer. En betydande del av de anställda har olika typer av skiftarbete. Det gäller inom delar av den kapitalintensiva industrin, i första hand processindustrin, men också stora delar av vårdsektorn och den privata servicesektorn.

Inträdet på arbetsmarknaden uppvisar också ett alltmer varierat förlopp. Det sker successivt efter olika perioder av utbildning och vid olika åldrar. På samma sätt skiftar också utträdet från arbetsmarknaden alltmer från person till person.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att bilden av ett "normalt" arbetsliv och "normal" arbetstid har blivit allt mindre framträdande. Utvecklingen går i påfallande grad mot mångfald och variation. Detta betyder emellertid inte att det alltid har skett en anpassning efter individens önskemål och förutsättningar. Variationerna är t ex stora när det gäller arbetstidens förläggning (skiftgångar etc) men möjligheterna till en flexibel anpassning till den enskilde individen är fortfarande små. Vi skall i fortsättningen diskutera möjligheterna att få större anpassning till individens förutsättningar och önskemål.

10.3.3 *Vad görs nu?*

Utvecklingen har sedan en tid tillbaka otvivelaktigt gått i riktning mot större flexibilitet i arbetslivet. Det kan därför vara skäl att här något beröra utvecklingen på några områden. Genom reformer på olika områden har det successivt skapats ekonomiska och andra förutsättningar för växling mellan förvärvsarbete och annan sysselsättning.

Det finns sedan ganska lång tid tillbaka möjlighet att få pension innan man uppnått den fastställda pensionsåldern. Förutsättningen har emellertid i allmänhet varit att man är sjuk och pension har då beviljats efter rekommendation av läkare. Under de allra senaste åren har det emellertid också getts möjligheter att få pension på grund av arbetsmarknadsskäl. Då har de medicinska kraven inte varit lika framträdande. Man kan alltså hävda att pensionsåldern har gjorts flexibel i förhållande till individens hälsotillstånd och i viss utsträckning till arbetsmarknaden. Man kan se detta som en viss anpassning till individens förutsättningar.

På grundval av pensionsålderskommitténs betänkande har riksdagen nyligen beslutat om utbyggda möjligheter att själv bestämma pensionsåldern mellan 60 och 70 år. Beslutet innebär också möjligheter att kombinera deltidsarbete med deltidspension. Reformen innehåller dock vissa begränsningar i detta avseende, vilka inte behandlas här. Frågan om att skapa tillgång till deltidsarbete har emellertid inte lösts lagstiftningsvägen. Avsikten är i stället att deltidsarbeten i tillräcklig omfattning skall skapas genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter.

En annan fråga när det gäller att fördela förvärvsarbetet under livstiden gäller möjligheterna till återkommande utbildning. Under 1950- och 1960-talen byggdes ungdomsutbildningen kraftigt ut. Flera år under ungdomstiden ägnas nu åt utbildning i stället för förvärvsarbete. Under 1960-talet uppstod en diskussion om detta var ett ändamålsenligt sätt att bygga upp utbildningssystemet på. Man hävdade att man i stället borde försöka fördela utbildningsperioderna under individens yrkesverksamma tid. Begreppet återkommande utbildning myntades. Under 1974 och 1975 genomfördes en rad förslag som syftade till att underlätta återkommande utbildning.

Sjukförsäkringen har nyligen förbättrats och en särskild utredning håller på att se över arbetslöshetsförsäkringen. Det är uppenbart att en utbyggnad av dessa försäkringar plus en del andra möjligheter att få ekonomiskt stöd när man inte förvärvsarbetar på grund av sjukdom, arbetslöshet etc också kommer att ge en ökad reell valfrihet åt individen.

Familjelagstiftningen är också av intresse i detta sammanhang. Här har skett en utbyggnad genom att småbarnsföräldrar har möjligheten att under barnets första sju månader stanna hemma med i stort sett bibehållen lön för att ta hand om det nyfödda barnet. Om båda förvärvsarbetar kan föräldrarna själva välja vem som skall stanna hemma, eller hur lång tid vardera av dem skall stanna hemma. Utfallet av detta illustrerar emellertid också att valfriheten i vissa sammanhang är illusorisk. Endast ca 5 % av männen har hitintills utnyttjat möjligheten att stanna hemma.

Enligt ett förslag från familjestödsutredningen bör möjligheterna till barnledighet förlängas med en månad – från sju till åtta. Förutsättningen skall dock vara att barnets pappa stannar hemma minst en månad. Familjestödsutredningen föreslår vidare att småbarnsföräldrar vardera skall få möjlighet att under tio månader arbeta sex timmars arbetsdag. Ersättning för inkomstbortfallet skall betalas av föräldraförsäkringen.

Hösten 1975 lade 1974 års semesterkommitté fram förslag om en femte semestervecka. Kommittén föreslår att den femte semesterveckan skall kunna sparas till en längre sammanhängande period. Mer än fem veckor skall dock inte få sparas. Förslaget innebär att det efter fem år skulle vara möjligt

att ta ut tio veckors semester.

En särskild kommitté, DELFA, finns för arbetstidsfrågorna i stort, inte minst frågan om generell förkortning av arbetstiden till sex timmar. Sysselsättningsutredningen är genom ordföranden och huvudsekreteraren representerad i DELFA och kan på så sätt följa arbetet där.

Försöksverksamhet med flexibel arbetstid pågår bl a vid flera statliga förvaltningar. Den första försöksverksamhetsperioden löpte ut i september 1975 och Statistiska Centralbyrån (SCB) har nu fått till uppgift att utvärdera försöksverksamheten. Allt tyder på positiva resultat och att flexibel arbetstid inom förvaltningsområdet kommer att få relativt snabb spridning under den närmaste tiden. Det bör emellertid noteras att försöken är begränsade till arbetsplatser inom offentlig förvaltning eller inom privat service. Det är naturligtvis angeläget att man kan få till stånd försöksverksamhet för alla kategorier inom produktionen.

10.3.4 *Några begränsningar av möjligheterna till ökad flexibilitet*

Det har funnits starka skäl för att i den tidigare lagstiftningen undvika allt för stora möjligheter till flexibilitet. Det gäller t ex lagarna om arbetstid eller semester. Ett motiv har varit att mer flexibilitet inom dessa lagar skulle kunnat ge den starkare arbetsgivarparten möjligheter till otillbörliga påtryckningar på den svagare arbetstagaren. Denna kunde t ex förmås att avstå från semester eller att ta på sig orimlig arbetstid. Tvingande bestämmelser till skydd för löntagarna kan inte heller i dag undvikas i ett system för friare val mellan förvärvsarbete och andra sysselsättningar. Men det kommer samtidigt att innebära begränsningar i den enskildes valfrihet.

Ökad valfrihet kan ibland komma i konflikt med andra mål, t ex att bryta det traditionella könsrollsmönstret. För närvarande får föräldrarna bestämma i vilken utsträckning de skall dela på rätten till sju månaders barnledighet. En förälder kan ta ut hela rätten. Om man – i syfte att bryta könsrollsmönstret för omvårdnaden av de små barnen – t ex skulle ge *var och en* av föräldrarna viss tids betald ledighet för vård av ett nyfött barn, så skulle det innebära en begränsning av de enskilda individernas möjlighet att själva fatta beslut. En avvägning mellan olika mål måste göras.

Fördelarna med ökad flexibilitet för både individ och samhälle har tidigare framhållits. Det finns också begränsningar av ekonomisk natur. Flextid i vanlig mening är ju inte heller möjlig i verksamhet som måste vara tidtabellstyrd eller där flera personers arbete måste tidsmässigt samordnas. Eventuellt uttag av t ex rätten till vuxenutbildning leder till omställning på arbetsplatsen och bör därför varslas i tid. Individerna ställer både krav på ökad och mer effektiv produktion av varor och tjänster och krav på flexibilitet i arbetstiderna och möjligheterna till familjeliv, fritid och studier. Det rör sig här om grundläggande fördelningsproblem som är i centrum både för avtalsrörelserna och den politiska diskussionen. Det gäller t ex vilka ekonomiska möjligheter det finns att ge rätt att välja mellan arbete och andra sysselsättningar. Allt detta leder till att valfriheten och flexibiliteten i arbetsinsatsernas tidsfördelning inte kan göras helt obegränsad. Man bör eftersträva en samordning med arbetsmarknadsutvecklingen genom att stimulera så många som möjligt att frivilligt utnyttja sina möjligheter till

vuxenutbildning, långsemestrar eller förtida respektive uppskjutet pensionsuttag på ett sådant sätt att det stämmer med variationer i näringslivets behov av arbetskraft (konjunktur- och säsongmässigt eller i andra avseenden). Det skulle t ex kunna göras särskilt ekonomiskt gynnsamt att studera under en lågkonjunktur. Om politiken utformas så skulle den ökade individuella friheten kunna paras med samhällsekonomisk effektivitet. Valfriheten måste emellertid, som framgått ovan alltid ges ramar med utgångspunkt från olika mål för samhällsutvecklingen.

10.3.5 *Aktuella reformer*

Ökat inflytande för de anställda i företagen skulle kunna innebära ett avgörande steg för att anpassa arbetets organisation till de anställdas krav, t ex när det gäller arbetstidens förläggning och möjligheterna till deltid. Inte heller på detta område bör emellertid företagen ses isolerade från arbetsmarknaden i övrigt. Det är därför viktigt att arbetsförmedlingen ges resurser också för att medverka i diskussionen omkring arbetstidsproblemen och för att företräda de speciella kraven från personer som är arbetslösa eller står utanför arbetsmarknaden. Som förut påvisats är arbetstiden och dess förläggning ofta av avgörande betydelse för stora gruppers möjligheter att ta arbete.

Beslutet om rörlig pensionsålder och deltidspension bygger på förutsättningen att arbetsmarknadens parter genom förhandlingar skapar deltidsarbeten också på de områden där sådana inte i dag existerar i större utsträckning. Sådana förhandlingar kommer alltså snart att tas upp. Dessa förhandlingar är i detta sammanhang intressanta ur flera synpunkter. Framgångar i förhandlingarna är en förutsättning för att pensionsålderskommitténs förslag skall kunna genomföras. Det bör emellertid också påpekas att möjligheterna till deltidsarbete i dag är mycket olika inom olika branscher. Framför allt inom områden som av tradition är manligt dominerade är deltidsarbete mycket ovanligt. Ett genombrott för möjligheten till deltid inom dessa områden för pensionärerna skulle kunna bidra till en förändring av arbetsorganisationen. En sådan förändring skulle göra det lättare också för t ex kvinnor som önskade deltidsarbete att ta anställning inom dessa branscher.

Det är naturligtvis ännu för tidigt att uttala sig om vilka resultat som kan åstadkommas genom förhandlingarna om deltidsarbete. Sysselsättningsutredningen har möjlighet att återkomma till frågan i sitt huvudbetänkande om en lösning inte kan åstadkommas genom förhandlingarna.

Det finns emellertid andra områden där lagstiftningen bör anpassas till det förhållandet att flera arbetar deltid än tidigare. Stora grupper kan också i framtiden beräknas arbeta mycket kort tid per dag, vecka, månad eller år. Det kan gälla bl a pensionärer eller studerande. Sysselsättningsutredningen kan för sin del inte finna några skäl för att dessa grupper inte i alla möjliga avseenden skall omfattas av den sociala lagstiftningen och den trygghet som detta ger, även om deras arbetstid är mycket kort. Utredningen anser därför att nödvändiga förändringar av lagstiftningen bör göras. Deltidsarbete bör så långt detta är praktiskt möjligt jämställas med heltidsarbete ur socialförsäkringssynpunkt. Dessa frågor behandlas för närvarande av andra utredningar.

10.4 Särskilt stöd för svårplacerade grupper – sysselsättningsskapande åtgärder

Även om den potentiella arbetskraften inte till större del utgörs av grupper med uttalade arbetshandikapp kommer det ändå att finnas en stor grupp handikappade som söker arbete. Denna grupp kommer troligen också att öka. Svårigheten att bereda handikappade och äldre sysselsättning var även under den senaste högkonjunkturen påtaglig. Detta trots att det var god tillgång på arbete och brist på arbetskraft. Det är därför mycket angeläget att åstadkomma förbättringar av möjligheterna att stödja dessa grupper på arbetsmarknaden. Lösningen av deras sysselsättningsproblem är en förutsättning för att målet om arbete åt alla skall kunna uppnås.

Arbetsmarknadspolitiken skall i så liten utsträckning som möjligt skilja ut och särbehandla handikappade. I stället bör man eftersträva att så mycket som möjligt använda de normala arbetsmarknadspolitiska instrumenten. Denna strävan har bl a tagit sig uttryck i att arbetsvården under senare år i allt större utsträckning inordnats i den ordinarie arbetsförmedlingen.

De arbetsmarknadspolitiska medlen är till största delen avsedda för samtliga arbetssökande eller för samtliga anställda. Samtidigt är dessa medel också av speciell betydelse för de svårplacerade. Personalpolitik, arbetsmiljö samt informations-och utbildningsfrågor behandlas i särskilda avsnitt och tas inte upp här även om dessa frågor naturligtvis är av yttersta vikt för de svårplacerade grupperna. Frågorna som rör arbetsprövning och arbetsträning behandlas i anslutning till arbetsmarknadsutbildningen i kapitel 11.

För personer som inte kan placeras med hjälp av de ordinarie insatserna finns ytterligare ett antal medel att tillgå. Arbetsgivarna kan t ex erbjudas stöd för utbildning eller inskolning eller också kan man ta över en del av lönekostnaderna i form av halvskyddat arbete. Uppgiften för dessa stödformer är att ta över de merkostnader som arbetsgivaren kan tänkas åsamkas, varigenom kostnaderna via budgeten fördelas jämnt på hela produktionen. Om inte heller dessa olika former av introduktions- och anställningsstöd ger resultat återstår att anordna särskilda arbeten, t ex i skyddade verkstäder eller i särskilda beredskapsarbeten.

Som tidigare påpekats är behovet av sysselsättningsskapande åtgärder inte avgränsat till individuellt handikappade. Också inom vissa geografiska områden finns behov av att anordna sysselsättning i särskild ordning. Behovet av att skapa särskilda sysselsättningstillfällen av i huvudsak konjunkturpolitiska skäl (beredskapsarbeten etc) behandlas dock inte här. Vissa aspekter tas emellertid upp i kapitel 13. I fortsättningen av detta kapitel diskuteras de arbetsmarknadspolitiska medel för svårplacerade som inte behandlas mera ingående på annan plats.

10.4.1 *Nuvarande stödformer för svårplacerade*

Arbetsgivare kan få olika former av ekonomiskt stöd om de anställer personer som är svårplacerade på arbetsmarknaden. I de flesta fall är det ekonomiska stödet kombinerat med krav på vissa insatser när det gäller utbildning eller inskolning av de arbetslösa. Bidrag kan utgå till arbetsgivare som förbinder sig att utbilda personer med svårare handikapp eller äldre för anställning

i företaget.

Detta bidrag utgick med fem kr/elev och timme. Den arbetsgivare som, utöver normal rekrytering, anställde och utbildade i första hand ungdomar under 25 år och kvinnor kunde i samband med förra lågkonjunkturen (t o m 31/12 1974) få ett särskilt utbildningsbidrag. Syftet med bidraget var att intressera företagen att tidigarelägga sin rekrytering som annars skulle komma först senare i konjunkturuppgången.

För närvarande pågår försök med bidrag till arbetsgivare som anställer och utbildar män respektive kvinnor i yrken som domineras av arbetstagare av motsatt kön. Verksamheten syftar till att hjälpa till att bryta ned fördomar hos arbetsgivarna när det gäller anställning av vissa kategorier. Antalet berörda yrken har efter hand utvidgats.

Statsbidrag till halvskyddad sysselsättning kan utgå till företag samt kommunala eller landstingskommunala myndigheter och statliga affärsdrivande verk. Bidragen uppgår till 40 % av lönen. Avsikten är att bereda sysselsättning åt handikappade och äldre med nedsatt arbetsförmåga som inte på vanliga villkor kan få anställning. Om det finns särskilda skäl kan en redan anställd i företaget också överföras till en arbetsplats för halvskyddad sysselsättning. Detta har blivit vanligare under den senaste tiden. Cirka en tredjedel av ökningen av den halvskyddade verksamheten har bestått av interna överföringar huvudsakligen som en följd av verksamheten med anpassningsgrupper. I dessa fall kan alltså subventionen sägas uppgå till 80 % av lönen. Antalet i halvskyddad verksamhet uppgick i januari 1975 till drygt 8 000 personer.

De *särskilda* beredskapsarbetena kan inräknas bland de mera permanenta sysselsättningsalternativen för handikappade, äldre och lokalt bundna arbetslösa. Avsikten är naturligtvis inte att de skall vara helt permanenta men i vissa fall får de ändå mer eller mindre en sådan karaktär. Anledningen är att inga alternativ i den öppna marknaden kan uppbringas.

Till skyddat arbete räknas arkivarbete, verkstäder för skyddat arbete och hemarbetscentraler. I verksamheten sysselsattes vid halvårsskiftet 1975 drygt 30 000 personer. Arkivarbete bedrivs till övervägande del i statlig regi medan verkstäder för skyddat arbete och hemarbetscentraler drivs i kommunal regi. De statliga industriella beredskapsarbetena fyller i vissa fall samma syfte som de skyddade verkstäderna. Personer som anvisas arkivarbete, verkstäder för skyddat arbete och hemarbetscentraler och i viss utsträckning de särskilda beredskapsarbetena (t ex industriella beredskapsarbeten) blir ofta långvarigt sysselsatta i dessa arbeten. Det bör emellertid understrykas att det ingår i förutsättningarna för denna verksamhet att de sysselsatta så långt som möjligt skall erbjudas arbete på den öppna marknaden.

Arkivarbetsplatser kan inrättas hos statliga verk och myndigheter och hos kommunala myndigheter, institutioner m fl. Arkivarbetet innebär att lönekostnaderna tas över av arbetsmarknadsverket. Arbetsuppgifterna kan variera från enkla arbeten till biträde i forskningsarbeten. Den ram som statsmakterna har fastställt för arkivarbete uppgår för närvarande till 15 000 personer och är i det närmaste fylld.

En särskild organisationskommitté för skyddat arbete m m framlade sitt betänkande hösten 1975 (SOU 1975:82). Kommittén konstaterar att det splitt-

rade huvudmannaskapet har inneburit nackdelar beträffande såväl planering som drift av verksamheten. Kommittén föreslår därför att verksamheten bör samordnas i en stiftelse med staten och landstingen som huvudmän. Den skyddade verksamheten föreslås i framtiden finansieras med arbetsgivaravgifter.

10.4.2 *Kritik mot det nuvarande systemet*

Det har riktats kritik mot det nuvarande systemet för stöd åt svårplacerade på arbetsmarknaden från åtminstone två olika utgångspunkter. Från i första hand fackligt håll har systemet kritiserats med utgångspunkt från att vissa arbetsgivare fått ekonomiska bidrag. Man har menat att arbetsgivaren inte gjort en motprestation, som svarat mot bidraget. När det gäller stöd för utbildning, t ex i samband med lokalisering, har det antytts att företagen inte gett någon verklig utbildning. På samma sätt har det sagts att företag som fått stöd för halvskyddad verksamhet i verkligheten har anställt personer som gör en helt eller i det närmaste fullgod arbetsinsats. Bl a för att undvika sådana effekter av systemet har de fackliga organisationerna getts mycket stort inflytande på beviljandet av denna typ av bidrag. När det gäller utbildningsbidrag i olika former, liksom halvskyddad sysselsättning, har de fackliga organisationerna i det närmaste haft vetorätt. Dessutom har de fackliga organisationerna varit inkopplade på uppföljningen av utbildning respektive halvskyddad sysselsättning. Trots detta har just från fackligt håll kritik riktats mot systemet. Denna har dock i flera fall berott på bristande information om de förutsättningar som gäller.

Den andra typen av kritik utgår i sin tur från att prövning och utbetalning av stödet blir omständligt och administrativt krävande på grund av individualisering och ett omfattande samrådsförfarande, bl a med fackorganisationerna. Man menar då att detta leder till en olycklig byråkratisering och till att enskilda individer på ett olyckligt sätt blir utpekade som svårplacerade eller handikappade. Detta skulle kunna undvikas genom ett mera allmänt system som stimulerade eller tvingade företagen att anställa också svårplacerade personer. Som synes är inte de olika typerna av kritik helt förenliga.

Den fackliga kritiken mot bidrag till företagen skulle sannolikt mildras om bidragen finansierades på ett sätt som mera direkt åskådliggjorde att det var fråga om överföring från ett företag till ett annat. Företagen skulle alltså betala avgifter i de fall de rekryterade personal på ett sätt som inte överensstämde med de sysselsättningspolitiska ambitionerna.

Ett mera långtgående alternativ till en ordning med avgifter och bidrag skulle vara en lag om kvotering som skulle ålägga företagen att anställa en viss andel handikappade och äldre. En kombination av kvotering, avgifter och bidrag är naturligtvis också tänkbar. I följande avsnitt diskuteras något mera ingående möjligheterna av att införa ett system av mera allmänt verkande karaktär. Först redovisas dock de möjligheter som den nuvarande lagstiftningen ger. Dessa bör vara en utgångspunkt för diskussionen även om kvoteringslagstiftning. Dessa båda metoder ligger nämligen principiellt nära varandra.

10.4.3 *Informations- och överläggningsskyldighet för arbetsgivare*

Åtgärder för att främja anställningen av svårplacerade grupper bör om möjligt byggas upp på samarbete mellan myndigheter, fackliga organisationer och arbetsgivare. Tvångsmedel bör därför så långt som möjligt undvikas. Främjandelagen av den 1 juli 1974 bygger också på denna princip. Arbetsgivarna har dock ålagts vissa skyldigheter som syftar till att främja anställningen av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Länsarbetsnämnden kan t ex fordra att en arbetsgivare lämnar uppgift om

- arbetsstyrkans sammansättning och storlek m m
- antalet arbetstagare som har uppnått en viss ålder eller har nedsatt arbetsförmåga
- förestående förändringar i arbetsstyrkan, t ex uppsägningar, permitteringar, omplaceringar och lediga platser.

Länsarbetsnämnden kan också kräva överläggningar med en arbetsgivare om

- åtgärder för att förbättra arbetsförhållanden eller trygga fortsatt anställning för redan anställda äldre eller handikappade arbetstagare
- nyanställning eller åtgärder för att främja nyanställning av sådana arbetstagare.

Dessa regler syftar bl a till att understödja trepartssamverkan mellan arbetsgivare, arbetsförmedling och fackliga organisationer i de s k anpassningsgrupperna. Kan samförståndet inte uppnås i denna samverkan så kan frågan hänskjutas till länsarbetsnämnden och därifrån till AMS. Länsarbetsnämnden och AMS kan ge anvisningar till arbetsgivarna om åtgärder som bör vidtas för att bereda bättre sysselsättningsmöjligheter åt äldre och handikappade samt anmoda arbetsgivaren att i samband med nyanställning öka andelen sådana arbetstagare i arbetsstyrkan. I sista hand kan också arbetsgivarna åläggas att inte anställa andra arbetstagare än dem som arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit. AMS kan även ta upp överläggningar och meddela anvisningar för en viss bransch eller del av den för att förbättra de äldres och handikappades situation. Dessa tvångsmedel har, under hänvisning till statsmakternas uttalande att lösningar skall sökas på frivillighetens väg, ännu inte prövats.

10.4.4 *Allmänt verkande stöd för svårplacerade*

Ekonomiska bidrag till arbetsgivare som anställer svårplacerade grupper är sedan länge ett viktigt inslag i arbetsmarknadspolitiken. Sådana bidrag har främst använts när arbetsmarknadsläget varit dåligt på grund av konjunkturen eller i sysselsättningssvaga regioner. Diskussionen gäller därför i stor utsträckning om de nuvarande bidragssystemen kan ersättas eller kompletteras med mera allmänt verkande avgifts- eller bidragssystem – eventuellt i form av differentierade arbetsgivaravgifter. Syftet med ett utbyggt system liksom med de nuvarande bidragen skulle vara att få till stånd en omfördelning av kostnaderna mellan företagen. Företag som fungerar ur samhällsekonomisk synpunkt olämpligt skulle betala till dem som beter sig

lämpligare genom att ge arbete åt personer som annars skulle vara svårplacerade på arbetsmarknaden. Ett avgifts- och subventionssystem skulle ha till uppgift att ekonomiskt premiera de företag som förde en anställningspolitik som gav önskvärda arbetsmarknadspolitiska resultat. Systemet skulle syfta till att mildra effekterna av de brister som finns i marknadsekonomin.

Syftet med ett system med avgifter och bidrag, skulle alltså vara att skapa sysselsättning, som annars inte skulle komma till stånd.

Ett mera allmänt verkande system kommer alltid att ge stöd till viss sysselsättning, som också utan bidraget skulle ha kommit till stånd. Detta är emellertid mindre väsentligt. Visst "överspill" måste accepteras i ett allmänt verkande system ifall effekterna sammantagna är positiva. Effekterna på sysselsättningen måste dock stå i rimlig proportion till systemets ekonomiska omfattning.

Ett allmänt verkande system måste utgå ifrån några relativt väldefinierade och lätt identifierbara kriterier på arbetskraftens status. De kriterier som hittills använts är som framgått ovan kön, ålder och handikapp. Av dessa är kön och ålder lätta att definiera. När det däremot gäller handikappen har dessa i praktiken definierats genom att man som handikappade har räknat personer som varit föremål för arbetsvård. Gruppen handikappade har också i sin tur kunnat delas upp på olika typer av handikapp, bl a fysiska, psykiska och sociala handikapp. Det får väl också betraktas som praktiskt taget omöjligt att definiera handikappade personer på något annat sätt än att göra en ganska ingående individuell undersökning. Om man således skulle ha ett allmänt verkande system för t ex differentiering av avgifter och bidrag i förhållande till antalet anställda handikappade, så torde detta innebära, att man måste göra en klassificering av samtliga anställda vid samtliga företag. I stället för en minskad byråkratisering och minskade risker för utpekande av handikappade personer skulle dessa uppenbarligen komma att öka. Ett system av mera generell karaktär som utgår ifrån handikapp verkar därför inte särskilt rimligt att införa. De båda andra nämnda kriterierna ålder och kön är naturligtvis möjliga att använda på ett relativt enkelt sätt. Den hittillsvarande användningen har utgått ifrån att man har betalat en viss tidsbegränsad introduktions- eller utbildningskostnad för nyanställningar eller tidigareläggning av anställningarna, exempelvis femkronan. Då har man inte gjort någon ingående prövning av den enskildes arbetsförmåga. I de fall man gått längre t ex när det gäller halvskyddad sysselsättning, utbildning av äldre eller handikappade har det i sin tur förknippats med en ingående prövning av den enskilde personens arbetsförmåga. Prövningen har skett under medverkan av arbetsförmedlingen, företaget och fackföreningen.

Frågeställningen får därför närmast sägas vara: kan man med ett mera allmänt verkande system för avgifter och bidrag förbättra i första hand de äldres, ungdomarnas och kvinnornas läge på arbetsmarknaden så att de individuella insatserna kan reserveras för dem som är "kvalificerat" svåra att placera på arbetsmarknaden?

De hittillsvarande insatserna har i stor utsträckning varit inriktade på flöden – dvs att man *tidsbegränsat* har *subventionerat själva anställningen av personer*. Undantag gäller delvis och främst den halvskyddade syssel-

sättningen, där stödet visserligen kan sträckas ut i tiden, men som ändock i princip är begränsat till nyanställda. Dessa typer av anställningsstöd för olika grupper bör enligt utredningen också kunna användas i fortsättningen. Principiellt intressant är därför om det är möjligt att bygga upp mer allmänt verkande system med utgångspunkt från de redan anställda ("stocken") och/eller om stödet kan göras permanent. Sådana system är emellertid samtidigt förknippade med betydande problem – inte minst när det gäller att hitta konstruktioner som ger de önskade sysselsättningseffekterna utan att man får icke önskade bieffekter.

Den grundläggande invändningen mot ett allmänt verkande system för "stocken" äldre är emellertid att det inte är helt ändamålsenligt utan mycket kraftig differentiering. En sådan stark differentiering är av andra skäl svår att genomföra – åtminstone på relativt kort sikt. Detta beror bl a på de starka och plötsliga förskjutningar i lönsamhet mellan olika företag som skulle kunna uppkomma. Dessa skulle på en del håll kunna motverka sysselsättningen. Äldre arbetskraft som har anställning behöver inte heller subventioneras. Vare sig yrkesarbetare eller verkställande direktörer anses t ex vara en belastning för företagen, även om de är äldre. Problemen uppstår när de av olika anledningar måste byta arbete.

Om vi sedan ser på kvinnorna i arbetskraften är förhållandena likartade. Olika branscher har mycket olika könsfördelning och det kan inte anses rimligt eller lämpligt att t ex stimulera branscher med redan hög eller dominerande kvinnlig andel av arbetsstyrkan att anställa ytterligare kvinnor. Bestämmelserna i detta fall skulle väl snarast få syfta till att söka skapa så jämn fördelning mellan könen som möjligt i olika yrkesgrupper –dvs att på något sätt subventionera de företag inom en bransch som har en jämnare könsfördelning än normalt i branschen. Ett sådant system skulle å andra sidan inte speciellt gynna kvinnorna. Ett system med könsavgifter tycks vara förhållandevis svårt att genomföra.

En ytterligare variant av allmänt verkande system är ett stöd till *nettoökningar* i antalet anställda. Detta tillämpas för närvarande främst i form av sysselsättningsstöd i inre stödområdet, varvid premier utgår utan hänsyn till personkategori. Den tidigare "femkronan", utbildningsstödet till kvinnor och ungdomar, hade en liknande karaktär då den gällde anställning och utbildning av sådana personer "utöver normal rekrytering". Hitintills har emellertid sådant stöd varit begränsat till en viss period efter anställningen (för "femkronan" ett halvår). Även denna metod bör man ha i åtanke för eventuell förstärkt och utvidgad användning med tanke på sysselsättningspolitikens stigande ambitionsnivå.

Vad som här har sagts om möjligheterna och svårigheterna att införa avgifts- och bidragssystem gäller i betydande utsträckning också möjligheten att genomföra kvoteringslagstiftning. En sådan lagstiftning måste i huvudsak bygga på samma principer. Skillnaderna är väl snarast att man i det ena fallet utnyttjar den ekonomiska stimulansen medan man i det andra fallet har tvingande lagstiftning. För den enskilde som skall få anställning, kan emellertid de psykologiska skillnaderna vara mycket betydelsefulla.

Bortsett från ovanstående kommentarer har det inte varit möjligt för sysselsättningsutredningen att närmare diskutera nya system som i sina längst

gående varianter skulle innebära betydande ingrepp på arbetsmarknaden. Utredningen anser emellertid att dessa frågor bör bli föremål för ytterligare prövning. En mera ingående diskussion i ämnet bör kunna föras i sysselsättningsutredningens slutbetänkande.

10.4.5 *Brister i det nuvarande systemet*

Ovan har diskuterats möjligheterna att införa ett mera allmänt verkande system som stöd för svårplacerade grupper. Svårigheterna har redovisats. Mot denna bakgrund ter det sig naturligt att närmare undersöka möjligheterna att förändra de nuvarande bidragssystemen så att de kan stimulera till placering av fler handikappade m fl på den öppna marknaden.

Bristerna i det nuvarande systemet kan kort sammanfattas på följande sätt:

1) Enligt de formella regler som gäller skall halvskyddad sysselsättning och arkivarbete omprövas och de anställda om möjligt överföras till vanlig anställning. Trots detta är rörligheten och överföringen till ordinarie anställning mycket liten. Anledningen är svårigheten att finna lämpliga anställningar på öppna marknaden. Detta leder till att denna typ av halvskyddad och skyddad sysselsättning blir långsiktiga lösningar.
2) Systemet tar inte hänsyn till att produktionsförmågan hos en handikappad rimligen förändras efter en viss period av allmän inskolning och inträning på en viss arbetsuppgift. Från företagsekonomiska synpunkter är alltså subventionsbehovet från början kanske mycket stort för att sedan efter hand avta och i många fall helt upphöra.
3) Det kan ifrågasättas om uppdelningen på olika arbetsgivarkategorier är rimlig. Det förutsätts t ex att statliga arbetsgivare (med undantag av affärsdrivande verk) skall driva en önskvärd anställningspolitik när det gäller svårplacerade utan ekonomisk stimulans.
4) Kostnaderna för halvskyddat och skyddat arbete delas inte jämnt mellan olika arbetsgivare.

10.4.6 *Förslag till förändringar*

Många människor, med avsevärt nedsatt arbetsförmåga, arbetar i den öppna marknaden och uppbär lön enligt vanliga villkor. Andra får arbete på de villkor som gäller för halvskyddad sysselsättning, dvs arbetsgivaren får statsbidrag till en del av lönen. I dessa fall delas kostnaderna som uppstår på grund av nedsättningen av arbetsförmågan av alla skattebetalare. Återigen för andra handikappade har det inte varit möjligt att finna lämpligt arbete i öppna marknaden varför de anvisats skyddat arbete av något slag. Det innebär att stat och kommun får stå för de jämförelsevis höga merkostnader, som den skyddade verksamheten drar. Slutligen finns det en stor grupp som är arbetslösa, undersysselsatta eller som bl a på grund av sitt handikapp inte ens tillhör arbetskraften, men vilka under tillrättalagda förhållanden borde kunna utföra ett produktivt arbete. Även för dessa har samhället vissa kostnader.

Produktionen är inget självändamål utan den är till för människornas

skull. Alla människor kan inte i dag på grund av begränsad produktionsförmåga och sådana förhållanden som den internationella konkurrensen, lönesystem, arbetets organisation etc få den plats i produktionen som de önskar. Det är ändå från ekonomiska, sociala och andra synpunkter nödvändigt att man vidtar särskilda arrangemang så att dessa grupper också kan få del av den fulla sysselsättningens värden och bidra till att öka produktionen. Kostnaderna för att sysselsätta handikappade bör alltså ses som en del av de totala produktionskostnaderna i samhället och det är därför logiskt att de bärs av hela produktionen.

En del av bristerna i det nuvarande systemet för halvskyddad sysselsättning skulle kunna avhjälpas om det t ex byggdes upp på följande sätt. Under första halvåret utbetalas ett bidrag för halvskyddad sysselsättning till arbetsgivaren som uppgår till exempelvis 75 % av den totala lönekostnaden. Därefter skulle bidraget utgå med 50 % av lönekostnaderna. Efter ytterligare ett år skulle en nedtrappning av bidraget ske till exempelvis 25 % av lönekostnaderna. Ett system som är utformat på detta sätt skulle ha uppenbara fördelar. För det första är stödet till en början mycket stort. Detta bör göra det lättare att övervinna inledningsmotståndet hos arbetsgivarna (det bör observeras att det nuvarande stödet på 40 % enbart gäller de direkta lönerna. Enligt förslaget skulle 75 % av de *totala lönekostnaderna* betalas).

En ytterligare fördel med systemet skulle vara att en automatisk nedtrappning av bidraget skulle ske i takt med att den anställde anpassas till sina arbetsuppgifter. Denna nedtrappning skulle alltså ske utan särskild prövning om inte arbetsgivaren begärde förhandlingar för att visa att nedtrappningen inte var rimlig. Det normala skulle alltså vara en avtrappning av bidraget Undantagen skulle vara förhandlingsresultat mellan företaget, arbetsmarknadsverket och den fackliga organisationen. Även det kvarstående 25-procentiga bidraget skulle omprövas årligen.

Den nuvarande regeln om möjligheter för arbetsgivarna att överföra en redan anställd till halvskyddad verksamhet skulle kunna täckas på följande sätt. En sådan överföring kunde ske om och när en handikappad utifrån anställts och bidraget trappats ned fullständigt. I så fall skulle man kunna få bidrag med 25 % för en redan anställd. Också dessa fall skulle prövas årligen.

Sysselsättningsutredningen anser att halvskyddad sysselsättning bör finnas också på statens område. Det bör därför utfärdas regler och anvisningar för statsmyndigheternas budgetering som gör det rimligt och önskvärt att utnyttja denna möjlighet. Fördelarna med detta skulle bl a vara att man fick ett komplement till arkivarbetarsystemet.

Behovet av olika former av skyddat arbete – i särskilda verkstäder, särskilda beredskapsarbeten eller på annat sätt – kommer också i framtiden att finnas kvar. Inte minst gäller det regioner av landet där bristen på arbetstillfällen är stor och där det finns ett stort inslag av äldre arbetskraft. Olika former av skyddad sysselsättning har också i dessa delar av landet relativt stor omfattning. De skyddade arbetsplatserna måste emellertid också i dessa delar av landet i första hand reserveras för de personligt handikappade. Om ambitionsnivån för sysselsättningspolitiken skall höjas på det sätt som angivits i utredningens direktiv är det rimligt att anta att olika typer av skyddade arbetstillfällen måste få relativt stor omfattning åtminstone på

kort sikt.

Som tidigare framgått har en särskild organisationskommitté framlagt förslag om organisationen av skyddat arbete. Sysselsättningsutredningen ger därför inga förslag på detta område utan förutsätter att organisationskommitténs betänkande leder fram till en mera enhetlig och slagkraftig organisation.

När det gäller arkivarbetena anser utredningen att riskerna för permanentning bör uppmärksammas. Det är omvittnat att många arkivarbetare efter flera års arbete ingår som en självklar del i arbetsorganisationen på en arbetsplats och gör helt nödvändiga arbetsinsatser. Trots detta är det svårt att få dem överförda till vanliga tjänster hos myndigheterna. En lösning är att ge myndigheter (och organisationer) möjlighet att anställa fler arkivarbetare på personliga tjänster. Så har skett i viss utsträckning under det senaste året (150 platser). Enligt utredningens uppfattning bör emellertid de medel som ställs till förfogande för sådan överföring väsentligt utökas.

11 Rörligheten på arbetsmarknaden – stöd åt den enskilde

- ☐ Samhällsutvecklingen ökar behovet av yrkesmässig och geografisk rörlighet, dvs flyttning mellan yrken eller orter.
- ☐ Rörligheten på arbetsmarknaden bör därför underlättas genom bl a:

  Utvidgad skyldighet för arbetsgivare att anmäla lediga platser till arbetsförmedlingen

  Utvidgad skyldighet för arbetsgivare att anmäla lediga platser till arbetsförmedlingen

  Ökade möjligheter till information vid arbetsförmedlingen utbyggd studie- och yrkesorientering

  Facklig medverkan vid information om lediga platser

  Fördubbling av flyttningsbidragen

  Försök med extra rörlighetsbidrag för att i vissa fall underlätta flyttning

  Försök med att slopa arbetslöshet som förutsättning för att få flyttningsbidrag.

11.1 Varför ställs det krav på rörlighet?

I tidigare kapitel har vi diskuterat behovet av att anpassa arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar. Det finns ett samband mellan å ena sidan den anpassning som sker av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar och å andra sidan de krav som ställs på den enskilde individen, t ex när det gäller geografisk och yrkesmässig rörlighet. Sambandet är emellertid långt ifrån entydigt.

De nya arbetstillfällena skall producera varor och tjänster som svarar mot angelägna behov. Produktionen skall ske på effektivast möjliga sätt. Detta kan i vissa fall komma i konflikt med kravet på att arbetsplatserna i så stor utsträckning som möjligt skall förläggas till platser där arbetskraften bor. Den geografiska anpassningen diskuteras i kapitel 9. Det konstateras där att små och föga differentierade arbetsmarknader sannolikt inte kommer att svara mot de krav som människorna kommer att ställa i framtiden. Därför blir de inte attraktiva.

Anpassningen av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar gäller inte enbart frågan om den totala omfattningen av sysselsättningen och dess fördelning på regioner, utan också i hög grad frågan om den enskilda ar-

betsplatsen anpassning till individernas fysiska och psykiska förutsättningar. Som tidigare framhållits krävs betydande förbättring av personalpolitik och arbetsmiljö för att förhindra onödig förslitning och utslagning av arbetskraft samt för att underlätta anställningen av t ex handikappade personer. Också här finns emellertid gränser för hur långt anpassningen av arbetsplatsen kan drivas. Insatserna måste bedömas i förhållande till vad som kan göras för att skapa bättre anpassning genom att underlätta rörlighet för individen, t ex att genom utbildning eller flyttning inom eller utom företaget hjälpa den enskilde att hitta en lämpligare arbetsplats.

Anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar är inte enbart svår att genomföra. I vissa fall finns det inte heller några motiv för att genomföra en sådan anpassning. Detta gäller t ex för den anpassning som måste ske mellan kraven på utbildning och yrkeserfarenhet för ett visst arbete och de förutsättningar som den enskilde individen har i detta fall. Det är inte önskvärt att man t ex går tillbaka till mindre effektiva, mindre utbildningskrävande och mindre kvalificerade produktionsformer (om inte detta är önskvärt av andra skäl). Det naturliga är i stället att anpassningen sker genom utbildning och inskolning av arbetskraften. Kraven på yrkesmässig rörlighet har ökat under de senaste decennierna och ingenting tyder på att dessa krav skulle bli mindre i framtiden.

Med ovan gjorda reservationer är alltså utgångspunkten för diskussionen i det följande att ansträngningar i första hand görs för att anpassa arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar. Det gäller både fördelningen av arbetstillfällena på regioner och anpassning av arbetstillfällena till människornas fysiska och psykiska förutsättningar. Det är alltså inte fråga om att anpassa den enskilde individen till okontrollerade tekniska och ekonomiska krafters spel.

Debatten om regionalpolitiken kan ibland ge intrycket att om man endast kunde sprida arbetstillfällena till tillräckligt många mindre orter så skulle man också radikalt kunna minska flyttningarna. Sett i ett längre tidsperspektiv är effekten emellertid långt ifrån självklar. Det finns nämligen starka krafter som verkar i mottsatt riknting.

De tekniska och ekonomiska förändringar som äger rum i samhället är bl a en följd av människornas ökade krav på materiell standard och förbättrad service. I arbetslivet leder dessa krav bl a till att arbetskraften behöver större och ständigt förnyade yrkeskunskaper. Yrkeskunnadet bygger i många fall på förhållandevis långa utbildnings- och upplärningstider. I samma mån som utbildnings- och upplärningstiderna ökar, ökar också individernas anspråk på att i praktiskt arbete få använda sig av de yrkeskunskaper som de förvärvat. Även om det finns en allmän strävan inom utbildningssystemet efter att bredda utbildningsbasen och undvika alltför långt driven specialisering på ett tidigt stadium, leder ändå yrkesutbildningarna till sist till ett relativt avgränsat yrkesområde. Ju längre tid en individ har ägnat åt att kvalificera sig för ett visst arbete, desto större ansträngningar får han förmodas vara beredd att göra för att söka ett sådant arbete – t ex genom flyttning. Utbildningsmöjligheterna har spritts över landet och de flesta yrkesutbildningar är tillgängliga på relativt nära håll. Ungdomarnas fria yrkesval betraktas som ett utomordentligt stort värde och få, om någon, är beredda att allvarligt inskränka det. Ju mer specialiserade, kvalificerade och

utbildningskrävande yrkena blir, desto större och mer differentierade arbetsmarknader kommer attt krävas för att kunna tillfredsställa individernas krav på arbetstillfällen.

Den andra tendensen som mycket snabbt gör sig gällande är att två (eller flera) personer förvärvsarbetar i familjerna. Också kvinnorna ställer krav på att det skall finnas lämpliga arbetstillfällen på den lokala arbetsmarknaden. Det är uppenbart att om man i samma familj skall tillgodose två eller flera personers önskemål om arbete kommer detta att kräva ganska stora och differentierade arbetsmarknader.

En tredje tendens, som är nära förknippad med den andra, är de ökade kraven på jämställdhet mellan män och kvinnor. Det kommer att innebära att kvinnorna inte endast kräver att få ett arbete vilket som helst, utan att de också ställer bestämda krav på att dessa arbeten skall kunna anpassas till deras tidigare utbildning och yrkeserfarenheter.

De större arbetsmarknaderna kan åstadkommas antingen i stora centra eller också genom att ett större geografiskt område görs tillgängligt genom bl a förbättrade kommunikationer. De tre ovan antydda tendenserna skulle därför, om de kombinerades med en spridning av arbetstillfällen till många små orter på relativt stort avstånd från varandra, komma att ställa betydligt större krav på geografiska flyttningar. Utvecklingen kan emellertid även leda till att det blir svårare att rekrytera arbetskraft till mindre orter med begränsad arbetsmarknad, eftersom möjligheterna att tillfredsställa kraven från två eller flera arbetande i en familj kommer att vara förhållandevis begränsade.

De ovan redovisade tendenserna behöver inte enbart leda till ökade krav på *geografisk rörlighet* för att lösa anpassningsproblemen. Det är också rimligt att förutsätta att en stor del av anpassningen kommer att ske genom *yrkesmässig rörlighet*. Man söker sig till det utbud av arbetstillfällen som finns på en viss ort genom att skaffa sig en yrkesutbildning, som är gångbar där. Kraven på omskolning, vidareutbildning etc kommer därigenom också att öka. Om man som ett förstahandsmål har att bo kvar på en viss ort är man antagligen beredd att ändra eller göra avkall på sina yrkesplaner för att slippa flyttning.

11.2 Stöd till rörligheten på arbetsmarknaden

Samhällets stöd till den yrkesmässiga och geografiska rörligheten bygger på två grundläggande motiv. Stödet skall underlätta för den enskilde att skaffa ett lämpligt och önskat arbete. Därigenom kan stödet förstärka den enskildes position och minska arbetslösheten. Samtidigt syftar stödet till att motverka inflationstendenser i ekonomin genom att förebygga eller lindra flaskhalsproblem i form av brist på arbetskraft.

Att byta yrke eller bostadsort medför ofta betydande kostnader för den enskilde individen, både i snäv ekonomisk och i vidare mening. Dessa kostnader tycks också bli högre. Samtidigt tenderar de fördelar som rörligheten skulle kunna medföra, t ex ökade löner, att minska. Solidarisk lönepolitik

och geografisk utjämning av löneskillnader leder till att rörligheten efterhand blir förhållandevis mindre lönsam för den enskilde individen. Utbildning eller flyttning får därför till största delen betalas av den enskilde individen, medan det ekonomiska utbytet kommer samhället tillgodo. Diskussionen om rörligheten har också i stor utsträckning koncentrerats på arbetslösa grupper, där pressen på den enskilde att byta yrke eller flytta har varit stor.

Ju mindre positiva motiv som finns för rörlighet desto mindre kommer denna att bli ett positivt alternativ för de personer som i och för sig skulle ha lättast att röra sig. Rörligheten kommer istället att upplevas som påtvingade av de personer som på grund av arbetslöshet måste flytta eller byta yrke. Samhällets stöd till rörligheten har måhända mot denna bakgrund varit alltför ensidigt inriktat på att underlätta rörlighet i samband med arbetslöshet.

Flera skäl kan anföras för att samhällets stöd till rörlighet bör vara mindre koncentrerat till de arbetslösa. Det finns uppgifter som tyder på att de kvarstående arbetslösa vid arbetsförmedlingarna i mycket stor utsträckning består av personer som har stora hinder för eller är obenägna till rörlighet både geografiskt och yrkesmässigt. I själva verket kan detta vara en väsentlig förklaring till arbetslöshet.

De flesta tecken tyder på att löneskillnaderna mellan regioner eller yrken kommer att fortsätta att minska. I ett sådant läge är det naturligt att sätta in samhällets resurser för att så långt som möjligt underlätta själva den geografiska eller yrkesmässiga rörligheten. Det gäller då att i första hand överta individens direkta kostnader som är förknippade med rörligheten. I vissa fall kan det vara befogat med en viss ekonomisk överkompensation för själva flyttningen eller yrkesutbildningen. På det sättet kan man kompensera andra nackdelar och därmed övervinna den naturliga tröghet som man alltid måste räkna med. Detta är desto angelägnare som det kan visas att samhället gör ekonomiska vinster på rörligheten.

Arbetsmarknadspolitiken måste också i fortsättningen starkt inriktas på att ge stöd åt den enskilde individen och att underlätta för denne att kombinera sina önskemål om arbete och boendeort. Detta är utgångspunkten för den fortsatta behandlingen i kapitlet av möjligheterna att bygga ut och förbättra en del arbetsmarknadspolitiska medel.

11.3 Information och rekrytering

Individen måste på ett relativt enkelt sätt kunna skaffa sig information om förhållandena på arbetsmarknaden. Det är en förutsättning för att han skall kunna anpassa sig till förhållandena på arbetsmarknaden t ex när det gäller efterfrågan på arbetskraft. Det är naturligt att både arbetslösa, arbetssökande och ombytessökande söker information på arbetsförmedlingen. Detta kommer att ställa krav på utvidgad och utbyggd information vid arbetsförmedlingarna. Inte minst kravet på arbetsförmedling mellan olika orter kommer successivt att öka.

Utredningen om utvidgad platsinformation (UPI) har visat att obligatorisk anmälan av lediga platser i kombination med ökade personella insatser vid

förmedlingen kan få positiva effekter. Fler kan placeras i arbete och flera arbetssökande vänder sig till arbetsförmedlingen. Försöken, som gjorts i Gävleborgs län, tyder på att hela arbetsmarknaden kan fungera bättre genom en effektivare arbetsförmedling.

Enligt UPI:s förslag skall den utvidgade platsanmälan byggas ut parallellt med arbetsförmedlingens informationsbehandling (ADB). Enligt 1975 års budgetproposition skall ADB-systemet i första hand byggas ut med dagliga platslistor. AMS har levererat underlag till regeringen för beslut om nästa steg i reformen. Med tanke på de positiva effekter som ett genomförande av förslaget kan väntas få, anser sysselsättningsutredningen att det är angeläget att reformen kan genomföras utan ytterligare dröjsmål. En proposition kommer att anmälas i december 1975, alltså ungefär samtidigt som sysselsättningsutredningens delbetänkande publiceras. Vi utgår därför ifrån att arbetsförmedlingen i framtiden kommer att ha kännedom om samtliga lediga platser som finns på arbetsmarknaden, i princip i enlighet med UPI:s förslag.

Förbättring av informationsmöjligheterna genom att arbetsförmedlingen kan informera om större antal lediga platser, är av stor vikt. Det är emellertid också angeläget att informationen kan göras så omfattande som möjligt så att den enskilde individen kan bedöma de erbjudanden som ges på arbetsmarknaden. Det gäller upplysningar om arbetsuppgifter, löner och andra arbetsvillkor, arbetsmiljö, personalpolitik och andra förhållanden som är av betydelse för den arbetssökande. När det gäller den interlokala förmedlingen är det naturligtvis också viktigt att det finns uppgifter registrerade om andra förhållanden som är betydelsefulla för dem som skall flytta själva eller tillsammans med sina familjer till en annan ort. En sådan ökad registrering av uppgifter med anknytning till lediga platser kommer naturligtvis också att väsentligt öka informationsvolymen. Det är ytterligare ett skäl för att så snabbt som möjligt införa ADB-behandling av informationsflödena.

Enbart ADB kommer emellertid inte att vara tillräckligt. Ytterst kan inte informationsbehovet tillgodoses med ökad satsning på tekniska hjälpmedel. ADB är ett redskap som kan användas av arbetsförmedlaren för att underlätta arbetet och göra det mera effektivt. Det är samtidigt viktigt att understryka kravet på att arbetsförmedlingen också får ökad personal. Betydelsen av en sådan ökad satsning på arbetsförmedlingen, har belysts i det s k Eskilstuna-projektet. Syftet var att undersöka i vilken utsträckning ökade insatser för gruppen med längre arbetslöshetstid än tre månader kan ge förbättrade anställningsresultat.

Sannolikt kommer kraven på individuell behandling på arbetsförmedlingen att öka. Arbetsförmedlingen kommer troligen att behöva medverka mer aktivt vid själva arbetsplaceringen, t ex genom att delta i diskussionerna med den tilltänkte arbetsgivaren och de fackliga organisationerna på arbetsplatsen. Arbetsförmedlingen kan behöva medverka till olika lösningar av arbetstider eller på annat sätt medverka vid "förhandlingen" mellan de arbetssökande och företagen om olika alternativ för sysselsättningen. Arbetsförmedlarna måste då i stor utsträckning bege sig ut från sina kontor och detta kommer att ställa stora anspråk på personalresurser.

Det är alltså inte tillräckligt att arbetsförmedlingarna fungerar som informationscentraler. Det är säkert minst lika viktigt att på olika sätt hjälpa

individen att "efterfråga" rätt information. Många arbetssökande har av naturliga skäl svårt att överblicka vilken information man bör skaffa sig om t ex arbetsmarknaden på en annan ort. Det krävs då att arbetsförmedlingen aktivt kan hjälpa till och visa vad den enskilde bör veta innan han beslutar sig för en ny anställning. Detta kan ske på olika sätt. Ett som redan nu praktiseras är att ge arbetssökande checklistor, dvs en förteckning på frågor, som kan användas vid t ex arbetsplatsbesök. Men också i detta fall är det frågan om att kunna ge personlig assistans t ex vid besök på tilltänkt ny ort. En rimlig ambitionsnivå bör vara att en person som söker arbete på en annan ort på förhand bör få tillgång till samma information som finns tillgänglig för en som redan bor på orten.

Det är emellertid inte tillräckligt att arbetsförmedlingen påvisar behovet av information för den enskilde och medverkar till att informationen görs tillgänglig. En förutsättning för att den arbetssökande skall ha intresse av information är att han har grundläggande kunskaper om hur arbetsmarknaden fungerar. Dessa kunskaper är i dag bristfälliga.

Betydligt större uppmärksamhet måste i utbildningen ägnas åt hur arbetsmarknaden fungerar. Utbildningen bör ha en praktisk inriktning så att man lär sig hur man söker arbete. Denna utbildning bör ges i alla utbildningsformer såväl i den obligatoriska skolan som i ungdomsutbildning och vuxenutbildning. Frågan berörs ytterligare i kapitel 11.

Med hänsyn till bl a den potentiella arbetskraftens sammansättning kommer det med stor säkerhet också att finnas behov av aktiverande och uppsökande insatser för att rekrytera arbetskraften. Detta kan kanske tyckas onödigt om man bara ser till det totala antalet tillgängliga arbetstillfällen och den totala efterfrågan på arbete bland t ex kvinnor. Aktiva rekryteringsinsatser blir emellertid nödvändiga t ex därför att kvinnorna ofta inte vill ha det arbete som finns tillgängligt på en viss ort. Det kan bero på bristande kunskaper om arbetets karaktär och villkor. De försök som jämställdshetsdelegationen har gjort och gör när det gäller rekrytering av kvinnor till traditionellt manliga inudstriarbeten är av stort intresse när det gäller att bedöma vilka framgångsvägar som kan användas.

För den uppsökande verksamheten är det viktigt att kunna informera om de utbildningsmöjligheter som står till buds t ex genom arbetsmarknadsutbildningen. Enligt riksdagsbeslutet våren 1974 om vuxenutbildning skall informationen om möjligheterna till sådan utbildning – inklusive arbetsmarknadsutbildning – i huvudsak ges på arbetsplatserna genom de fackliga organisationerna.

Arbetsförmedlingarnas möjlighet att ge fördjupad studie- och yrkesorientering har under senare år förbättrats genom införandet av de särskilda s k ALU-kurserna. Användningen av anlagsprov har också ökat. En otillräcklig studie- och yrkesorientering kan inte accepteras varken ur individuell eller samhällsekonomisk synpunkt. För samhället innebär det större utgifter än vad som annars skulle behövas och för den enskilde blir "kostnaderna" både materiella och psykiska. Varje satsning på studie- och yrkesorientering bör därför inte bara ge väsentliga förbättringar för den enskilde individen utan också mycket god samhällsekonomisk utdelning. KAMU föreslog att studie- och yrkesorienteringen ytterligare skulle byggas ut, bl a genom att möjligheter skulle öppnas att ge viss praktik utan samband med fullständig

ALU-kurs. En sådan utbyggnad skulle också enligt KAMU leda till att yrkesvägledningsinsatserna bättre skulle kunna byggas under och anpassas till individens behov. Det finns för närvarande en stor klyfta mellan de olika formerna för studie- och yrkesorienterande åtgärder. Å ena sidan finns ALU-kurser som omfattar fyra veckor och å andra sidan har man i bästa fall ett samtal med en yrkesvägledare. Det går inte att bortse från att personer blir hänvisade till de förhållandevis kostnads- och resurskrävande ALU-kurserna på grund av att det saknas resurser på arbetsförmedlingen. Som jämförelse kan nämnas att för samma kostnad som att ha två kursdeltagare i en ALU-kurs kan man anställa en yrkesvägledare under en månad.

Propositionen om arbetsmarknadsutbildningen är i princip positiv till KAMU:s förslag om utbyggd studie- och yrkesorientering. Utredningen om yrkesinriktad rehabilitering (YR) har för övrigt till uppgift att se över en del av de studie- och yrkesorienterande instrumenten, bl a den arbetspsykologiska utredningsverksamheten, ALU-kurserna m m.

Den arbetssökande är ofta i underläge gentemot arbetsgivarna. Företagen och myndigheterna förfogar över ett stort antal möjligheter att skaffa sig information om den sökande. Man kan begära att han går igenom omfattande tester av olika slag, uppvisar betyg från tidigare anställningar, besvarar frågeformulär som rör hälsotillstånd och ibland också familjeförhållanden etc. Olika källor utnyttjas i företagen för att skaffa information om de sökande. Också arbetsförmedlingen ger naturligtvis information. Mot denna bakgrund ter det sig naturligt att arbetsförmedlingen också i större utsträckning än för närvarande ger individuell vägledning och handledning åt den enskilde som söker arbete. Tidigare har påpekats behovet av information om anställningsförhållandena i vid mening i olika företag. Arbetsförmedlingarna bör vara det ställe där man samlar upplysningar om företagen, deras anställningsförhållanden och personalpolitik. Arbetsförmedlingarnas informationsmöjligheter bör som tidigare anförts byggas ut i detta syfte. De fackliga organisationerna bör också medverka till att ge de arbetssökande bättre information genom att komplettera de uppgifter som av naturliga skäl huvudsakligen kommer från arbetsgivarna.

En mer eller mindre spontan utveckling i den ovan antydda riktningen kan redan observeras. Efter initiativ från AMS har det blivit allt vanligare att företag som söker arbetsförmedlingens medverkan vid personalrekrytering anger facklig kontaktman. Detta system borde göras obligatoriskt. De lokala fackliga organisationerna bör kunna påta sig denna informationsverksamhet, eftersom den kan ske på betald arbetstid, enligt lagen om facklig förtroendemans ställning. På sådana små arbetsplatser där ingen facklig kontaktman finns bör den lokala fackliga organisationen kunna lämna uppgift om lämplig kontaktman till arbetsförmedlingen.

Den information som den arbetssökande kan få på ett enskilt företag – från arbetsgivare och fackförening – torde ändå inte alltid vara tillräcklig. Det finns risker för att den blir "ensidig" eftersom man inte har tillgång till jämförelsematerial från andra företag. Detta skulle kunna undvikas genom att den lokala informationen kompletterades med jämförande information från andra företag. Fackföreningsrörelsen skulle kunna lägga upp enhetliga metoder, t ex för att beskriva företags arbetsmiljö och personalpolitik, enligt det mönster som företagen själva använder för arbetssökande.

Vissa försök i denna riktning har också gjorts. Som exempel kan pekas på industritjänstemannaförbundets register över företag, där medlemmarna kan få upplysningar om ett företag där de söker arbete. Fackföreningsrörelsen skulle kunna få särskilt ekonomiskt stöd för att bygga upp sådan service åt de arbetssökande. Det bör dock betonas att detta enbart kan bli ett komplement till den basinformation som oundgängligen måste finnas på arbetsförmedlingarna. Det får inte ha den formen att arbetsförmedlingarnas resurser och inflytande minskas.

11.4 Stöd för och "uppbyggnad" av den enskilde individen

"Uppbyggnaden" av och stödet till individen kan naturligtvis ske på flera olika sätt beroende på den situation som han befinner sig i. I många fall måste ett stöd åt den enskilde i första hand innebära uppbyggnad av självförtroendet. Det kan t ex gälla de äldre som länge varit borta från arbetsmarknaden. Dessa personer har ofta en mycket pessimistisk syn på sina egna möjligheter att få arbete eller att kunna klara en yrkesutbildning. Ett viktigt medel för att bygga upp de obestämda eller dåligt motiverade är att ge dem möjligheter att praktisera i olika yrken med eller utan samband med en fullständig ALU-kurs. Arbetsförmedlaren måste också ges ordentlig tid för att diskutera igenom olika utbildnings- och yrkesalternativ och redovisa erfarenheter av liknande situationer och deras resultat osv.

11.4.1 *Yrkesinriktad rehabilitering*

För olika grupper av handikappade är den yrkesinriktade rehabiliteringen av stor betydelse. För denna rehabilitering finns olika hjälpmedel. Det är i allmänhet i första hand frågan om att kartlägga den handikappades möjligheter genom olika typer av utredningar och undersökningar, anlagsundersökningar och i vissa fall arbetsprövning. Uppbyggnaden av individen sker genom arbetsträning och i anpassningskurser och i vissa fall direkt genom arbetsmarknadsutbildning i andra former. I mars 1974 tillsattes en särskild utredning om den yrkesinriktade rehabiliteringen (YR). YR har fått till uppgift att ta upp hela frågan om gränsdragningen mellan arbetsmarknadsutbildningen och olika vårdformer liksom frågan om hur anpassningskurser och i viss mån ALU-kurser skall samordnas med landstingens prövning och träning i framtiden. Sysselsättningsutredningen vill starkt betona behovet av att den yrkesinriktade rehabiliteringen snarast möjligt effektiviseras framför allt genom en förbättrad samordning.

Sysselsättningsutredningen anser det också synnerligen angeläget att ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och de sociala myndigheterna görs klarare än idag. Den grundläggande medicinska och sociala vården måste utgöra basen för en yrkesinriktad rehabilitering. Arbetsmarknadspolitiska insatser får inte bli en ersättning för utebliven eller resultatlös vård. Utvidgat samarbete mellan de sociala myndigheterna, försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheterna är också av stor vikt. Arbetsmarknadspolitiska synpunkter måste få komma in på ett tidigt stadium i rehabiliteringskedjan.

11.4.2 *Arbetsmarknadsutbildningen*

Arbetsmarknadsutbidningen har nyligen varit föremål för utredning (KAMU) och beslut i riksdagen. Riksdagsbeslutet innebär på väsentiga punkter förstärkningar av arbetsmarknadsutbildningen. Den kommer att i framtiden bli ett bättre instrument för att hjälpa den enskilde att förverkliga sina önskemål om arbete. Utbildningsbidragen byggs ut så att de för de allra flesta med låga eller normala inkomster täcker hela eller större delen av inkomstbortfallet. I förhållande till arbetslöshetsförsäkringen kommer bidragen att innebära en klar stimulans till utbildning. Bristyrkesutbildningen byggs ut väsentligt, vilket innebär ökade möjligheter för icke arbetslösa att skaffa sig en yrkesutbildning som är efterfrågad på arbetsmarknaden. Utbildningens kvalitet kommer att förbättras på en rad punkter. Den elevsociala verksamheten kommer att få en betydande förstärkning. Möjligheterna att erbjuda ungdomar som är berättigade till kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) utbildning vid AMU-centren kommer att öka. De får i fortsättningen behålla KAS och får därtill ett stimulansbidrag.

Riksdagsbeslutet om riktlinjerna för arbetsmarknadsutbildningen genomförs från den 1 januari 1976. Effekterna av reformen bör avvaktas innan arbetsmarknadsutbildnigen tas upp till mera ingående behandling.

Sysselsättningsutredningen vill understryka arbetsmarknadsutbildningens roll för den mycket stora del av den potentiella arbetskraften som består av äldre personer. De äldre utgör en förhållandevis liten del inom arbetsmarknadsutbildningen. Olika vägar bör närmare prövas för att stimulera äldre arbetssökande att i större utsträckning använda sig av arbetsmarknadsutbildning. Detta skulle kunna ske med hjälp av ökade insatser genom t ex kollektiv information till äldre arbetssökande, besök på AMU-center, utnyttjande av ALU-kurser etc. Försöken bör kunna genomföras i ett eller några län där andelen äldre arbetslösa är hög och där yrkesutbildad arbetskraft samtidigt efterfrågas.

Uppföljningarna av de äldre som genomgår arbetsmarknadsutbildning visar mycket goda resultat. Det gäller både andelen som fullföljer kurserna och anställningsresultaten efter fullföljd utbildning. Den äldsta gruppen i arbetsmarknadsutbildning har i själva verket de bästa resultaten. Trots detta är säkert många av de äldre tveksamma inför sina möjligheter att genomföra utbildningen och att få anställning efter avslutade kurser. Det borde därför också undersökas om det är möjligt att skapa någon typ av personliga "garantier" hos vissa arbetsgivare för att den äldre arbetskraften också får arbete efter utbildningen. Som framgår ovan avser vi att återkomma till denna fråga i slutbetänkandet.

11.5 Stödet till geografisk rörlighet

Tidigare har framhållits att det arbetsmarknadspolitiska stödet för geografisk rörlighet blir av betydelse också i framtiden. Även om regionalpolitiken byggs ut enligt de riktlinjer som statsmakterna dragit upp, får vi räkna med att flyttningar sker både inom och mellan regionerna. Lokaliseringspolitiken kan t o m leda till att det totala antalet flyttningar (bruttoflyttning)

ökar även om befolkningsförskjutningar (nettoflyttning) mellan regionerna inte uppstår.

Det är som förut sagts bara i begränsad utsträckning möjligt att "anpassa" den potentiella arbetskraften till arbetstillfällena genom geografisk rörlighet. Anledningen är att det i så stor utsträckning rör sig om starkt ortsbundna personer. En större allmän rörlighet på arbetsmarknaden skulle emellertid vara till fördel för de grupper som står utanför arbetskraften. Dessa skulle då lättare finna lämpliga arbetstillfällen. Detta ger starka skäl för att utvidga stödet till geografisk rörlighet för andra grupper. Detta kommer emellertid att kräva en förstärkning av stödet eftersom det då gäller att underlätta för personer som redan har arbete att flytta. Det bör återigen framhållas att det här inte enbart är en fråga om ekonomiska stimulanser, utan också om information om och introduktion på nya orter.

Det finns allmänt sett goda ekonomiska skäl för samhället att underlätta arbetskraftens rörlighet. När det gäller den geografiska rörligheten har detta övertygande visats i en studie utförd inom expertgruppen för arbetsmarknadsforskning (EFA) (SOU 1974:29, "Att utvärdera arbetsmarknadspolitik"). Undersökningen visar att de individuella flyttningsvinsterna i genomsnitt var tämligen små. Däremot var flyttningsvinsterna avsevärt större för samhällsekonomin. De företag som rekryterar arbetskraft på avlägsna orter får också antas göra betydande ekonomiska vinster på flyttningarna. En stor del av de samhällsekonomiska flyttningsvinsterna tillfaller med andra ord andra grupper än flyttarna själva. Detta ser sysselsättningsutredningen som ett starkt argument för höjning av flyttningsbidragen.

Antalet personer som fått flyttningsbidrag har under senare år varit 20 à 25 000. Totala antalet flyttningar över kommungränserna uppgår till 350 000–400 000 per år. Flyttningsbidrag utgår alltså till endast ca fem procent av alla flyttningar. Andelen är dock betydligt högre i skogslänen. Flyttningsbidragens antal beräknas inte öka under kommande budgetår, utan vara i stort sett desamma som under innevarande budgetår.

De i budgetpropositionen 1975 föreslagna förbättringarna av flyttningsbidragen är ett steg i rätt riktning, men är alltför blygsamma. Ett första rimligt mål bör vara att fullt ut ersätta den enskildes kostnader vid flyttning. Som framgår av den tidigare åberopade EFA-studien täcks för närvarande endast ca hälften av flyttningskostnaderna. Sysselsättningsutredningen föreslår mot denna bakgrund att bidragen skall höjas så att de täcker de verkliga flyttningskostnaderna, vilket inledningsvis i stort sett skulle innebära en fördubbling av de nuvarande bidragen. När det gäller fördelningen av flyttningsstödet på olika typer av bidrag och ersättningar framlägger utredningen inte något detaljerat förslag.

Det finns emellertid fall då det av olika skäl inte är tillräckligt med flyttningsbidrag som ger kompensation för de direkta kostnaderna som åsamkas individen genom flyttningen. Som ett led i den försöksverksamhet som sysselsättningsutredningen avser att bedriva under tiden fram till slutbetänkandet skall lämnas bör också försök göras med att komplettera flyttningsbidragen med ett extra förlighetsbidrag. AMS bör inom en bestämd ekonomisk ram kunna besluta att sätta in ett sådant bidrag när flyttningen är särskilt angelägen. Bidraget skulle ge ekonomisk stimulans som bl a skulle kunna anpassas till olika strukturförändringar eller konjunktursituationer. Det

skulle kunna variera och prövas i enskilda fall av driftsinskränkningar och för olika delar av landet. Ett sådant bidrag skulle kunna effektivisera arbetsförmedlingens arbete med att ge enskilda arbetssökande stöd vid ofrånkomliga omställningar inom näringslivet.

Sysselsättningsutredningen menar att försök bör inledas med att ge möjligheter till ekonomiskt stöd för kostnaderna vid flyttningar också till icke arbetslösa som därigenom underlättar för lokalt bundna arbetslösa att få ett arbete. För att få flyttningsbidrag skulle man alltså inte själv behöva vara arbetslös. Det skulle räcka med att man flyttar från ett område med hög arbetslöshet till ett område med efterfrågan på arbetskraft inom det aktuella yrkesområdet.

En förbättring av det ekonomiska stödet vid flyttning som vi föreslagit ovan är viktigt. Det bör emellertid samtidigt framhållas att problemen vid flyttningar inte enbart är ekonomiska. Anpassningsproblemen för den enskilde individen på en ny ort är i allmänhet mycket stora. Kommunerna gör ofta allt för små om ens några insatser för att ta hand om de nyinflyttade. Det bör vara en uppgift för kommunerna i samarbete med arbetsmarknadsverket att förbättra informationen och vidta andra typer av åtgärder som kan underlätta anpassningen för den enskilde på en ny ort. Problemen för den nyinflyttade förstärks t ex ofta av att de är hänvisade till nybyggda områden som inte bara har höga hyror, utan där den kommunala servicen också ofta fungerar mindre väl. Samtidigt finns det inte ett uppbyggt fungerande kontaktnät i form av föreningsliv etc.

Flyttningen framstår i många fall för den enskilde med rätta som ett stort och ofta kanske oåterkalleligt beslut. Det är därför naturligt att man först vill praktiskt pröva på hur det nya arbetet och den nya orten passar ens förutsättningar och krav innan man definitivt tar ställning till en flyttning. Möjligheterna bör därför utvidgas för den enskilde individen att få en viss prövotid på en ny ort innan han tar definitiv ställning och det slutliga flyttningsstödet beviljas.

12 Samspel mellan utbildningspolitik och sysselsättningspolitik

- ☐ Övergången mellan skola och arbetsliv måste underlättas. Alla ungdomar skall genom uppföljning och uppsökande verksamhet tillförsäkras utbildning, praktik och arbete.
- ☐ Genom försöksverksamhet med intensifierad arbetsförmedling uppnås ökade kunskaper om ungdomens situation på arbetsmarknaden. Arbetslivet bör i större utsträckning medverka vid introduktion och inskolning av nyanställda ungdomar.
- ☐ Utbildnings-och arbetsmarknadspolitik bör socialt, ekonomiskt och organisatoriskt samordnas för att skapa möjligheter till återkommande utbildning.
- ☐ Denna utbildning bör bestå av grundläggande yrkesutbildning efter grundskolan samt gymnasieskolutbildning i etapper och/eller på deltid eller fritid.
- ☐ Ett gott studiesocialt stöd bör ge alla ungdomar möjligheter att välja mellan studier och arbete.
- ☐ Ungdomarnas studie- och yrkesval är fortfarande alltför könsrollsbundet och utgör ett direkt hinder för jämställdhet i arbetslivet. Det är därför angeläget att man i läroplaner och i övrigt i undervisningen systematiskt inriktar sig på att skapa möjligheter till ett mera realistiskt yrkesval.

De senaste årtiondenas utveckling inom utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden har i en del fall skapat svårigheter för dem som söker anställning efter avslutad utbildning. Allt fler ungdomar går allt längre i skolan. Tack vare detta förhållande men också oberoende härav har arbetslivet förändrats och fortsätter att förändras. Mellan skola och arbetsliv behövs det därför nya bryggor som fungerar bättre. Detta kapitel handlar om försök att skapa sådana bryggor.

Inledningsvis presenteras olika ungdomsgrupper och vissa av deras problem.

Därefter behandlas utveckling och förhållandena

- inom utbildningsväsendet
- på arbetsmarknaden
- vid övergången mellan utbildning och arbetsmarknad.

Inom alla tre områdena föreslås vissa åtgärder på kort sikt. Vissa riktlinjer diskuteras för mera långsiktiga reformer. Förslagen till åtgärder tar främst sikte på den yngsta åldersgruppen, 16–19-åringarna.

I ett mera långsiktigt perspektiv berörs slutligen två viktiga frågor: vidgade möjligheter till praktik och det studiesociala stödet.

12.1 Utgångspunkter

Skolans värld är mer eller mindre sluten. Elevernas kunskaper om samhället och erfarenheter från arbetslivet är begränsade. För att underlätta övergången till arbetslivet måste man därför öka ansträngningarna att närma skolans värld till samhället. Skolans hela verksamhet bör stå i samklang med kraven på samhället och dess utveckling. När utbildningen får en annan omfattning och ett nytt innehåll måste företagen och den offentliga förvaltningen ta hänsyn till dess förändringar i sin rekryterings- och personalpolitik. De måste också räkna med att nya attityder och värderingar följer med en omdaning av skolväsendet. Dagens ungdomar kan förväntas ställa andra krav på t ex arbetsmiljö och arbetslivets organisation än de ungdomar som fostrades i den "gamla" skolan.

Olika grupper av nyutbildade möter idag olika problem då de söker sig in på arbetsmarknaden.

1. En kategori utgörs av dem som skaffat sig en längre eller kortare utbildning efter gymnasieskolan, dvs vad som i framtiden kommer att benämnas högskoleutbildning.
2. En annan kategori är den som skaffat sig en yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Problemen för dem varierar i viss utsträckning beroende på vilken linje de valt. Som en följd av gymnasieskolreformen har dock utbildningen på nästan alla yrkesinriktade linjer fått större inslag av allmänna ämnen och mindre av speciella yrkesfärdigheter. Detta aktualiserar frågan om inskolningen på arbetsplatsen. Här måste man sannolikt överväga speciella åtgärder för att nå fram till en mera systematisk inskolning. Denna fråga skall vi behandla i det fortsatta arbetet.
3. En tredje kategori är den som slutar grundskolan utan att gå vidare till gymnasial utbildning. Denna grupp har kanske mest uppmärksammats under den senaste tiden.
4. Till en fjärde kategori kan föras dels dem som avbryter gymnasieskolstudier, dels dem som gått igenom mera allmänt inriktade linjer på gymnasieskolan och sedan inte direkt söker till eller genom praktik förbereder sig för vidare utbildning.

Gemensamt för flera av dessa kategorier är att de inte har någon direkt användbar grundläggande yrkesutbildning. I övrigt är problemen självklart inte desamma för alla individer inom samma grupp. Många ungdomar finner ganska lätt ett arbete som de fungerar väl i och som ger dem möjligheter till fortsatt utbildning både inom och utom det arbete de valt. Men inom den tredje och även inom den fjärde kategorin finner man också de ungdomar

som brukar betecknas som en riskgrupp. Hit hör de utbildningströtta och yrkesobestämda, som dessutom ofta har dåliga betyg från grundskolan. Här finner vi dem som bor på orter där tillgången på arbete är ringa eller obefintlig och dem som har fysiska, psykiska eller sociala handikapp av olika slag.

Denna riskgrupp måste göras så liten som möjligt. Åtgärder inom såväl skolan som arbetslivet krävs för detta. Det är dock realistiskt att räkna med att vissa ungdomar alltid kommer att behöva speciellt, ofta resurskrävande stöd för att vinna inträde på arbetsmarknaden och finna sig tillrätta där. Det är både ett jämlikhetskrav och ett socialt rättvisekrav att vi effektivt söker lösa problemen för de svagaste grupperna. Särskilda insatser för dessa ungdomar förebygger att de får svårigheter på arbetsmarknaden senare i livet. Som redan nämnts lägger vi i det kortare perspektivet också huvudvikten vid åtgärder för denna grupp.

12.2 Utbildningsväsendet

12.2.1 *Utbildningsväsendets utveckling*

De senaste decenniernas utredningar och reformer inom den *obligatoriska skolan* och den *gymnasiala utbildningen* har gett oss en sammanhållen nioårig grundskola för alla. Vi har också fått en organisatoriskt sammanhållen gymnasieskola som rymmer mer än 90 % av en årskull 16-åringar och som erbjuder många utbildningsvägar. I den kan majoriteten studera under två eller tre år.

För att göra ungdomsskolan ännu bättre har olika utredningar tillsatts. Dessutom har det uppdragits åt skolöverstyrelsen att fortlöpande reformera dessa skolformer.

Också inom den *högre utbildningen* har en rad reformer genomförts, särskilt under de två senaste decennierna. I maj 1975 fattade riksdagen beslut om en reformering av högskoleutbildningen som skall genomföras från den 1 juli 1977. Reformen gör bl a högskoleutbildningen åtkomlig för nya grupper av studerande. Utbildningen skall bli mera tillgänglig för studerande från olika delar av landet. Vidare skall all högskoleutbildning få en viss yrkesinriktning.

Parallellt med ungdomsutbildningen har *vuxenutbildningen* reformerats och utvidgats. Vuxna erbjuds utbildning med olika inriktning och på skilda nivåer. Det sker inom

- det fria och frivilliga folkbildningsarbetet
- statlig och kommunal vuxenutbildning, folkhögskolor samt
- internutbildning i företag och förvaltning.

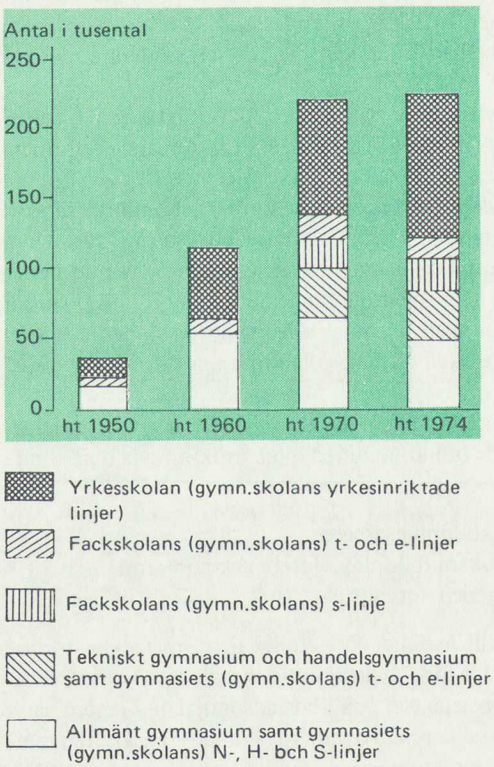
De nya lagarna om rätt till ledighet för studier och om facklig förtroendemans ställning underlättar för alla att få utbildning. Uppsökande verksamhet skall utvecklas på arbetsplatser och i bostadsområden. Genom satsningen på vuxenutbildningen söker man överbrygga utbildningsklyftan mellan olika generationer och förverkliga principen om återkommande utbild-

ning.

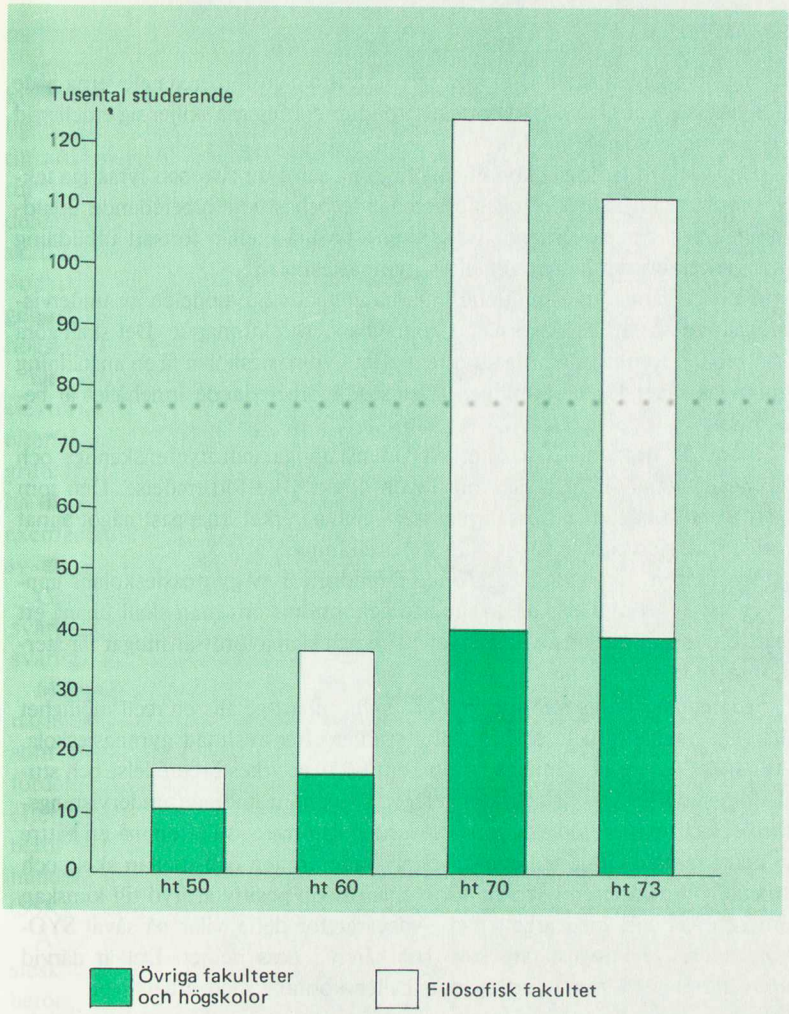
Hur antalet studerande utvecklats på det gymnasiala stadiet och inom den högre utbildningen kan illustreras av följande två figurer.

Figuren anger antalet närvarande elever i utbildning som motsvarar dagens gymnasieskola (för 1974 i gymnasieskolan). Mellan 1950 och 1970 har antalet elever i sådan utbildning nästan femdubblats. Från och med 1970 kan man räkna med att antalet elever blir i huvudsak oförändrat. Däremot inträffar förskjutningar mellan antalet elever på de olika linjerna.

Figuren anger antalet studerande inom den högre utbildningen. Antalet närvarande studerande har mer än tiodubblats mellan 1950 och 1970. Under 1970-talet har tillströmningen minskat till de s k fria fakulteterna, dvs de fakulteter där tillträdet i princip är fritt för alla som är behöriga. Detta har haft till följd att det totala antalet närvarande studerande sjunkit.



Figur 12.1 Den gymnasiala utbildningens utveckling. Antal närvarande studerande på gymnasialt stadium höstterminen 1950, 1960, 1970 och 1974. (För yrkesskolan har bara medtagits närvarande i heltidskurser som omfattar minst en termin.)
Källa: Statistisk årsbok 1952, 1961, 1971; för 1974 SCB Statistiska meddelanden U 75:7.



Figur 12.2 Den högre utbildningens utveckling. Antal närvarande vid universitet och högskolor höstterminen 1950, 1960, 1970 och 1973

12.2.2 *Utvecklingslinjer i gymnasieskolan*

Genom skolreformerna har den yrkesförberedande utbildningen stegvis flyttats från grundskolan till närmast högre stadium. Det är därför naturligt att särskilt uppmärksamma gymnasieskolans innehåll och organisation när man diskuterar hur skola och arbetsliv skall kunna samspela.

Gymnasieskolan inrättades 1971 och ersatte då gymnasium, fackskola samt yrkesskolans heltidskurser. Den består av sammanlagt 22 linjer som är två-, tre- eller fyraåriga. Dessutom finns ett stort antal klart yrkesinriktade specialkurser. Deras omfattning varierar mellan någon vecka och flera år. I den fortsatta framställningen behandlas huvudsakligen utbildningen på linjerna.

Utbildningens innehåll

Enligt läroplanen skall alla linjer i gymnasieskolan förbereda eleverna både för yrkesverksamhet och för fortsatt utbildning. Linjerna skiljer sig emellertid åt i detta avseende.

De två- och treåriga ekonomiska linjerna samt de två- och fyraåriga tekniska linjerna har både yrkesförberedande och studieförberedande utbildning. Detta ger eleverna en viss frihet att välja mellan fortsatt utbildning och yrkesverksamhet direkt efter gymnasieskolan.

På de tvååriga yrkesinriktade linjerna används huvuddelen av undervisningstiden för att ge eleverna ett godtagbart yrkeskunnande. Det skall göra det möjligt för ungdomarna att direkt efter gymnasieskolan få en anställning inom området för utbildningen. Det studieförberedande innehållet är begränsat.

Inom de humanistiska, samhällsvetenskapliga, naturvetenskapliga och sociala linjerna får man däremot ingen direkt yrkesförberedelse. Den som gått igenom någon av dessa linjer har i själva verket knappast något annat val än att fortsätta i något slag av utbildning.

Vi anser att tämligen långtgående förändringar av gymnasieskolans uppbyggnad och timplaner på sikt måste genomföras om man skall uppnå ett bättre samspel mellan skola och arbetsliv och skapa förutsättningar för återkommande utbildning.

Sådana långsiktiga reformer bör bl a syfta till att ge alla en reell möjlighet att välja mellan arbete och fortsatta studier efter avslutad gymnasieskola. Alla linjer bör således innehålla moment både av yrkesförberedelse och studieförberedelse. Det är också angeläget att genom ändrade undervisningsformer och nya metodiska grepp på undervisningen, söka uppnå en bättre kontakt mellan allmänna och yrkesinriktade ämnen och mellan skola och arbetsliv. Atmosfären i skolan bör präglas av en positiv attityd till kunskap om och kontakt med arbetslivet. Ansvaret för detta vilar på såväl SYO-konsulenter, yrkesvalslärare som lärarkåren i dess helhet. Det är därvid nödvändigt att lärarna fortlöpande håller kontakt med arbetslivet.

Sådana metodfrågor bör kunna aktualiseras även i ett mera kortsiktigt, fortlöpande reformarbete. Man bör på kort sikt mera än för närvarande söka närma skolan och samhället till varandra. Men det är också angeläget att i ännu högre grad än nu, vid yrkesvägledning och på timmar till förfogande öppna skolan för samhällets och arbetslivets representanter. De gymnasiestuderande bör få ökade kunskaper om arbetsliv och samhälle och få fler praktiska erfarenheter härifrån. På så sätt förbereds de bättre för övergången mellan skola och arbetsliv. Detta kan exempelvis ske dels genom att öka studie- och yrkesorienteringen, dels genom att införa praktisk yrkesorientering på de linjer som saknar en naturlig anknytning till arbetslivet genom praktik eller inbyggd utbildning.

Dimensionering, studieorganisation m m

Alla elever som söker till gymnasieskolan antas inte. Av dem som antas får många plats på linjer eller i kurser som de sökt till i andra hand eller kanske i tredje eller fjärde rummet. Möjligheterna att bli antagen skiftar

mellan olika linjer men också mellan olika gymnasieskolregioner.

Intresset har de senaste åren ökat för vissa yrkesinriktade linjer och konkurrensen om platserna vid dessa linjer har blivit hårdare. Elever med tämligen låga betyg från grundskolan har därför i viss utsträckning hänvisats till utbildning på övervägande teoretiska linjer. Detta förhållande kan i sin tur få ett ökat antal studiemisslyckanden och studieavbrott som följd. Tendensen att välja yrkesinriktad utbildning väntas bli ännu starkare. Åtgärder skall emellertid vidtas för att undvika att antalet nyantagna elever på huvudsakligen teoretiskt inriktade linjer sjunker under en viss nivå. Det sker genom riksdagens beslut på grundval av prop 1975:9 om reformering av högskoleutbildningen.

Det är därför naturligt att ställa frågan om man kan och bör förändra elevutrymmet på de olika linjerna för att det bättre skall motsvara elevernas efterfrågan. Det är därvid alldeles klart att man måste hålla fast vid den grunläggande principen att alla elever – oavsett var de är bosatta – skall ha likvärdiga möjligheter till utbildning i gymnasieskolan. Därför bör man exempelvis inte ta alltför stor hänsyn till en efterfrågan som är betingad av ett lokalt behov av arbetskraft med viss utbildning.

Genomgripande och snabbt genomförda förändringar kan dock medföra svårbemästrade problem av praktisk-ekonomisk art. De kan också få besvärliga följder för de lärargrupper som berörs av förändringarna.

Möjligheterna att anpassa tillgången på elevplatser inom de olika gymnasieregionerna till ungdomarnas val av utbildning bromsas av den ordning som idag gäller för fastställande av antalet klasser i årskurs ett och deras fördelning på olika studievägar. Ett mer flexibelt system krävs för att denna efterfrågan – så långt det är rimligt – skall kunna tillgodoses. Dessa problem berör bl a hur ansvar skall fördelas mellan stat och kommun. Frågan behandlas för närvarande inom utredningen Skolan, staten och kommunerna (SSK). Den kan få sin lösning först på något längre sikt.

Även på kortare sikt bör man dock kunna variera utbudet av gymnasieskolutbildning mera och därmed lösa vissa av de problem som vi just berört.

Här bör man bl a kunna knyta vissa förhoppningar till arbetet i en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet. Där diskuterar man möjligheterna att erbjuda en etappvis utbildning på gymnasieskolans linjer – då främst de yrkesinriktade linjerna. Ungdomar som är svagt motiverade för utbildning skulle erbjudas kortare kurser, som utgör en del av en gymnasieskollinje. Kurserna bör kunna ge ett yrkeskunnande som är godtagbart för en första anställning på arbetsmarknaden. Utbildningen skulle sedan kunna byggas på med flera kortare kurser (moduler) som sammanlagt skulle ge samma kompetens som en linje.

Man diskuterar också möjligheterna att erbjuda gymnasieskolutbildning på deltid eller fritid även för ungdomar under 18 år och inte som nu enbart för vuxenstuderande.

1975 inleddes försök i några kommuner med ett utbud av kortare, yrkesinriktade kurser som svarar mot utbildningsbehovet inom kommunen. Kurserna vänder sig främst till dem som inte sökt eller inte antagits till den reguljära gymnasieskolutbildningen. När man fortsätter med sådana

försök är det viktigt att man också prövar ett "modulsystem" sådant som redan har skisserats.

Vidare bör man underlätta för eleverna att göra ett väl grundat och övertänkt val av utbildning i gymnasieskolan. En aktiv studie- och yrkesorientering har här en nyckelroll. Bl a måste man på ett mycket mera konkret och praktiskt sätt informera ungdomarna i årskurs 9 om gymnasiestudiernas innehåll och uppläggning samt om arbetssättet i gymnasieskolan. Eleverna bör få samma konkreta information om vart de olika linjerna leder, såväl på arbetsmarknaden som inom fortsatt utbildning. Det är vidare viktigt att bredda elevernas kunskaper om vilken utbildning de verkligen kan välja. Man skall se till att de inte låser sig vid mer eller mindre orealistiska eller ogenomförbara val eller val som är präglade av t ex könsfördomar. Kvinnornas arbetsmarknad är fortfarande begränsad till ett tjugofemtal yrken medan endast ett fåtal män återfinns i dessa yrkeskategorier. Detta förhållande utgör ett direkt hinder i arbetslivet. Utredningen anser det därför angeläget att man i läroplaner och i övrigt i undervisningen systematiskt inriktar sig på att skapa möjligheter till ett mer realistiskt yrkesval.

Antagningsbestämmelserna till gymnasieskolan skall inte få lägga onödiga hinder i vägen för eleverna att gå den studieväg som de valt. 1973 års betygsutredning har i uppdrag att behandla denna fråga.

För närvarande pågår i vissa kommuner försök med uppföljande och uppsökande studie- och yrkesorientering och med modifierade intagningsbestämmelser. Därigenom försöker man hjälpa eleverna till ett bättre underbyggt val och till bättre kunskaper om den utbildning de antas till. Denna försöksverksamhet är värd all uppmärksamhet. Om resultatet visar sig vara gott bör man överväga att låta verksamheten omfatta alla gymnasiekommuner.

Gymnasieskolan som ett led i en återkommande utbildning

När ungdomsutbildningen byggs ut så som här skildrats grundas detta på samhällets uppfattning om att det är angeläget att unga människor får en så god utbildningsgrund som det är ekonomiskt möjligt att ge dem med hänsyn till andra angelägna samhällsbehov. Denna utbildningsgrund skall omfatta dels kunskaper och färdigheter av mera allmänt slag, dels förberedelser för framtida verksamhet i yrke och fortsatt utbildning. Som nämnts, fastslås detta i läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan.

Tidigare ansåg man att grundläggande allmän och yrkesförberedande utbildning normalt skulle genomföras i form av en sammanhängande utbildning under ungdomsåren. När riksdagen 1970 beslöt att en integrerad gymnasieskola skulle kunna ta emot mer än 90 % av en årskull 16-åringar kan detta sägas vara ett uttryck för en sådan uppfattning.

I den diskussion om återkommande utbildning som på senare år har förts såväl i Sverige som utomlands har man emellertid mer och mer kommit att sätta i fråga den ordning som hittills rått. I stället framhålls värdet av att varva utbildning med arbetslivserfarenhet.

Om man skall kunna förverkliga dessa tankar måste utbildningen på alla stadier över grundskolan ge en verklig grund för en återkommande utbildning. I undervisningen måste alltså bl a ingå både studieförberedelse och yrkesförberedelse. I det föregående har berörts behovet av att ändra gymnasieskolan i denna riktning.

Men samtidigt blir en annan fråga aktuell. Bör man främja ungdomarnas möjligheter att redan efter grundskolan gå ut i arbetslivet och därmed uppskjuta den mera skolmässiga yrkesutbildningen till en senare tidpunkt? Eller bör man istället söka underlätta för alla att genast efter grundskolan skaffa sig en viss fortsatt utbildning? I en sådan diskussion bör följande omständigheter beaktas.

Om ungdomarna oftare direkt övergår från grundskolan till arbetsmarknaden kan detta föra med sig att den sociala snedrekryteringen ökar dels till gymnasieskolan, dels senare till högskoleutbildningen. Ungdomar från mindre studiestimulerande miljöer är mindre benägna att återgå till studier efter en tids yrkesverksamhet än ungdomar från mera studiestimulerande hem. Det är därför nödvändigt att genom återkommande kontakter sporra dessa ungdomar till fortsatt utbildning.

Undersökningar visar att ungdomar utan yrkesutbildning löper större risk att bli arbetslösa än ungdomar med sådan utbildning. Bristande yrkesutbildning är dessutom ett problem som tenderar att kvarstå under hela livet. Inte minst kvinnor som tidigare hemarbetat har fått erfara detta.

För de mycket unga begränsas också möjligheterna att få anställning bl a genom de bestämmelser som förbjuder arbete inom vissa områden samt arbete nattetid för den som inte fyllt 18 år. Det kan dock knappast vara angeläget att generellt tillåta t ex nattarbete för ungdomar enbart för att de skall kunna ta anställning med skiftgång.

Ungdomar i dessa åldrar är ofta bundna vid sin hemort, av ekonomiska och andra skäl. Det kan heller inte vara angeläget att generellt stimulera rörligheten i dessa åldrar.

Målet bör därför vara att ungdomarna efter grundskolan skaffar sig någon form av fortsatt utbildning innan de söker sig ut på arbetsmarknaden för en mera stadigvarande anställning.

Därmed vill utredningen inte ha sagt att utbildning efter grundskolan för alla bör omfatta en sammanhängande period om två eller tre år eller alltid genomföras i form av heltidsstudier. Inte heller behöver den alltid fullgöras i gymnasieskolan. Arbetsmarknadsutbildning samt vuxenutbildning i olika former av deltids- eller heltidsstudier kan exempelvis i många fall vara alternativ till "reguljär" gymnasieskolutbildning. Man bör också överväga samordningen mellan den reguljära utbildningen, den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen. För vissa ungdomar är utbildning på arbetsplatsen (internutbildning) ett attraktivt alternativ till gymnasieskolutbildning. Det är då angeläget att internutbildning och skolmässig utbildning är samordnade. Härigenom undviker man att internutbildningen blir en återvändsgränd.

Alla bör således ha rätt till grundläggande yrkesutbildning eller annan fortsatt utbildning efter grundskolan i en omfattning som svarar mot minst tvåårig linje i gymnasieskolan. Denna rätt behöver inte utnyttjas direkt efter grundskolan. Samhället är skyldigt att ge alla praktiska och ekonomiska möjligheter att förr

eller senare utnyttja denna rätt. I det fortsatta arbetet skall utredningen närmare undersöka vilka förutsättningar som måste skapas för att man skall kunna förverkliga detta mål.

Redan nu kan vi dock konstatera att en flexibel organisation av gymnasieskolan är en av flera förutsättningar för att man skall kunna nå alla ungdomar. Här har redan nämnts möjligheten att organisera utbildningen i kortare kurser som kan byggas samman till en linje. Vi anser detta vara en mycket viktig åtgärd. Den bör också kunna prövas tämligen snabbt. Gymnasieskolutbildning måste kunna erbjudas på deltid eller fritid också till ungdomar under 18 år. Intagningen måste kunna ske vid flera tillfällen under året, åtminstone både vårtermin och hösttermin. Det kan bli aktuellt att öka det totala antalet utbildningsplatser i en sådan flexibel gymnasieskola. Detta för att göra det möjligt att i rimlig utsträckning ge de sökande sådan utbildning som de själva väljer.

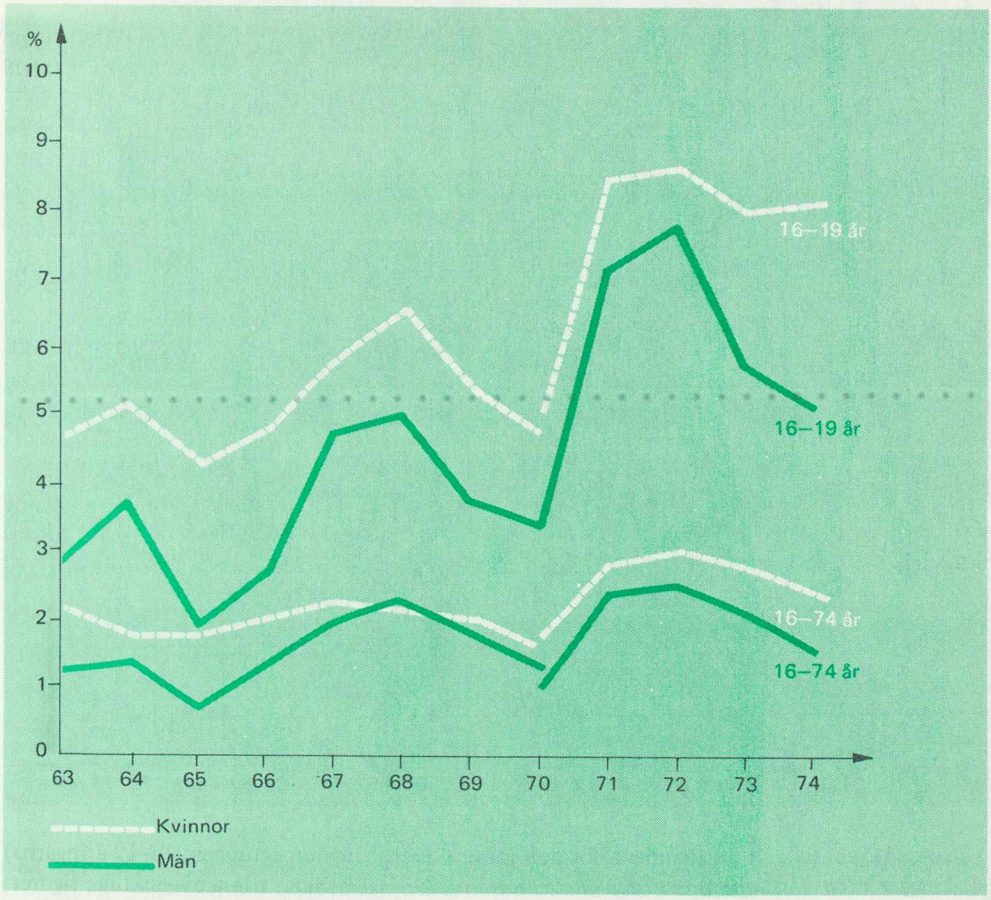
Viktigt för möjligheterna att ta sin utbildningsrätt i anspråk är vidare att det ekonomiska studiestödet blir tillräckligt. Reformer inom detta område berörs något i det följande. Utredningen förutsätter att gymnasieskolans framtida utformning blir föremål för översyn.

12.3 Arbetsmarknaden

12.3.1 *Utvecklingen på ungdomens arbetsmarknad*

Vi har skisserat huvuddragen i ungdomsutbildningen sedan 1950, och bl a visat att allt fler ungdomar går allt längre i skolan. Vi har också påpekat att detta har lett till förändringar inom den del av arbetsmarknaden som står öppen för nytillträdande utan nämnvärd yrkesutbildning. Sådana arbetsuppgifter som tidigare utfördes av ungdomar utan yrkesutbildning har mer och mer försvunnit eller övertagits av andra grupper. Unga personer utan yrkesutbildning eller med bristfällig sådan har de senaste åren haft svårigheter att finna anställning på arbetsmarknaden, även under perioder av konjunkturuppgång.

Prognosinstitutet vid Statistiska centralbyrån redovisar i Information i prognosfrågor 1973:4 beräkningar över hur arbetsmarknadens rekrytering kan antas bli förändrad 1965–1980. I rapporten jämförs också arbetsmarknadens beräknade behov av nyrekrytering från utbildningsväsendet med det beräknade utflödet från utbildningsväsendet. Enligt dessa beräkningar skulle utrymmet på arbetsmarknaden för korttidsutbildade minska i framtiden. Mellan åren 1965 och 1970 beräknades utflödet av korttidsutbildade överstiga nyrekryteringsbehovet med 50 000. För perioden 1970–1975 beräknades motsvarande överskott till 40 000. Cirka 70 000 korttidsutbildade ungdomar, huvudsakligen sådana med enbart grundskola, skulle enligt kalkylerna inte efterfrågas på arbetsmarknaden under åren 1975–1980. Även om dessa tal inte får ses som en prognos antyder de, vid en jämförelse med motsvarande tal för grupper med annan utbildning, att ungdomar som endast gått igenom grundskolan löper de största riskerna på arbetsmarknaden.



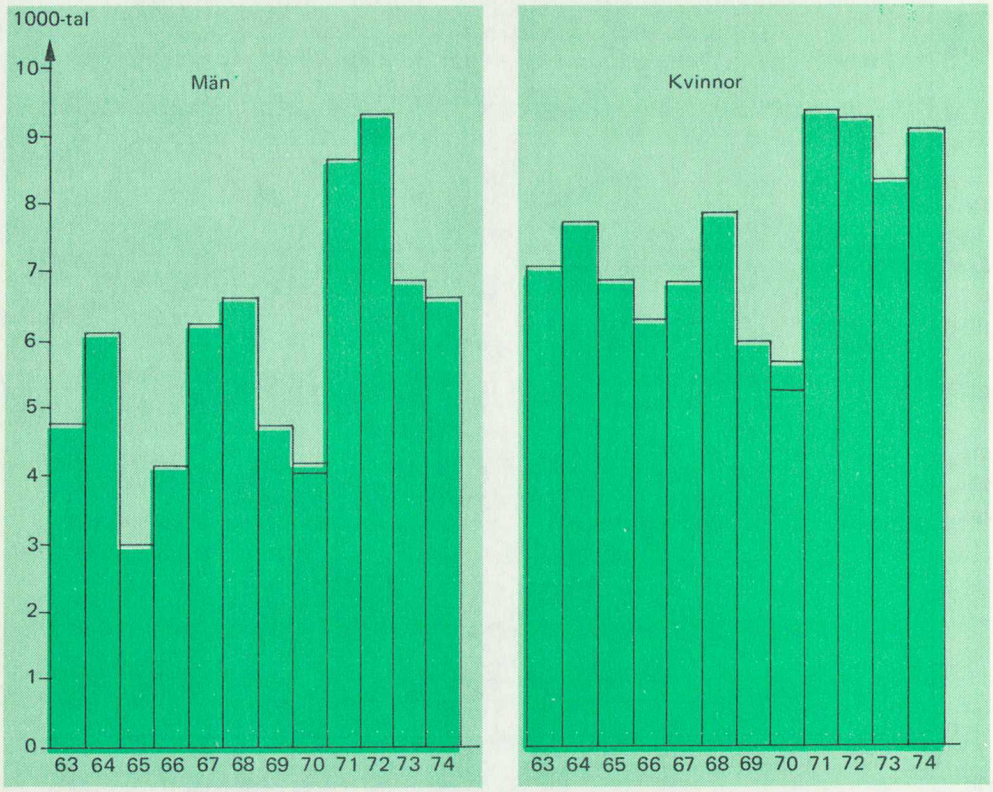
Figur 12.3 Arbetslöshetens utveckling 1. Andel arbetslösa män och kvinnor i åldersgrupperna 16–19 år och 16–74 år. 1963–1974[1]
Källa: SCB-IPF 1974:8 samt AKU årsgenomsnitt för 1974

I figuren jämförs arbetslösheten inom åldersgruppen 16–19 år med arbetslösheten inom hela arbetskraften. Bl a framgår att arbetslösheten är avsevärt högre för den yngsta åldersgruppen än för hela arbetskraften. Genomgående är arbetslösheten högre bland kvinnorna än bland männen. De unga kvinnorna skiljer sig från de övriga grupperna därigenom att de inte "följer med" i konjunkturuppgången 1972 – deras arbetslöshet ligger kvar på en relativt oförändrad, hög nivå. (Om sättet att mäta arbetslösheten se kapitel 4.)

Arbetslösheten bland ungdomarna mätt i tusental arbetslösa illustreras i nedanstående figur.

Figur 12.5 visar hur andelen sysselsatta i den yngsta åldersgruppen nästan oavbrutet sjunker under sextiotalet och början av sjuttiotalet. Detta har skett i takt med utbyggnaden av det gymnasiala skolstadiet. Utvecklingen bryts 1974, då talen för både pojkar och flickor återigen når ungefär 1966 års nivå. Som jämförelse har lagts in utvecklingen av andelen sysselsatta bland män och kvinnor totalt samt bland kvinnor mellan 35 och 44 år.

[1] För 1970 redovisas två värden beroende på att uppgifterna för perioden 1963–1970 bygger på kvartalsvisa observationer, medan de från och med 1970 görs varje månad.



Figur 12.4 Arbetslöshetens utveckling 2. Antal arbetslösa män och kvinnor i åldrarna 16–19 år, 1963–1974
(Se not till figur 12.3)

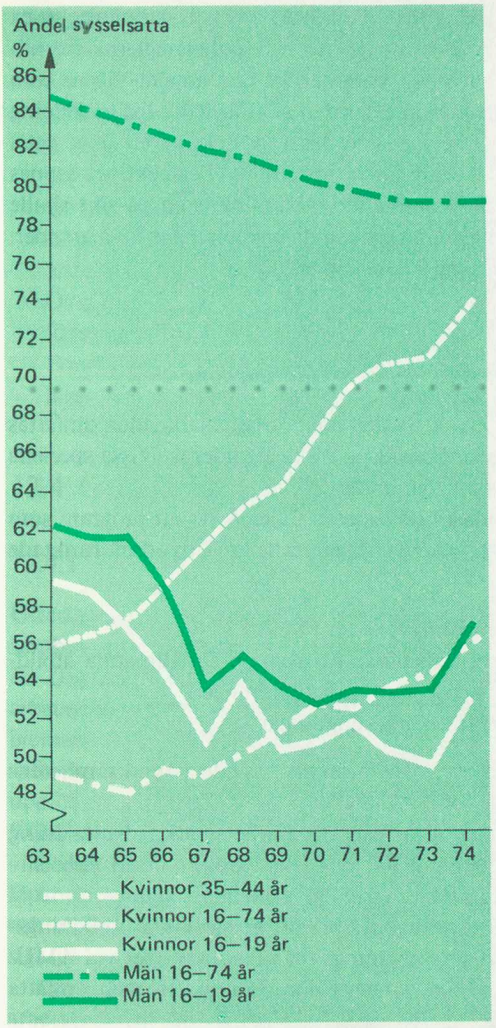
Förhållandena för den mest aktuella ungdomsgruppen (16–19-åringarna) under tiden från 1963 och framåt belyses nedan i några översiktliga figurer. Den senare gruppen är den som expanderat kraftigast på arbetsmarknaden under perioden. Även bland åldersgruppen kvinnor 45–54 år har sysselsättningen ökat kraftigt under denna tid. För männen totalt har under samma tid andelen sysselsatta minskat. Minskningen hänför sig huvudsakligen till åldersgruppen 16–19 år samt till män som är 55 år och äldre.

12.3.2 *Arbetsmarknadsproblem för ungdomar*

På uppdrag av arbetsmarknadsdepartementet inventerade Institutet för social forskning (SOFI) 1974 uppgifter om olika problem när ungdomar övergår från utbildning till yrkesarbete (Ungdom och arbete II, DsA 1974:7). Bl a undersöktes orsakerna till arbetslöshet bland ungdomar, särskilt brister i den enskildes utrustning. De viktigaste av dessa arbetshinder konstaterades vara: låg ålder, ingen eller bristfällig yrkesutbildning, bristande arbetslivserfarenhet, lokal bundenhet och fel utbildning.

Motsvarande undersökningar i andra industriländer har gett likartade resultat. Detta framgår bl a av material från OECD:s projekt *Entry of young people into working life*.

Med få undantag har ungdomarna inte någon egen arbetsmarknad. De möter därför också rent allmänt samma problem på arbetsmarknaden som



Figur 12.5 Sysselsättningens utveckling. Andel sysselsatta i åldersgrupperna 16–19 år och 16–74 år för män samt i åldersgrupperna 16–19 år, 16–74 år och 35–44 år för kvinnor

övriga grupper. Konjunktursvängningar och överskott på utbildade inom en viss bransch drabbar alltså även de yngre. De möter också konkurrens från andra grupper av arbetssökande, som efterfrågar samma typ av anställning, vilket visar att arbetsmarknaden för närvarande inte räcker till för alla utan måste vidgas. Problemen är störst för de unga flickorna eftersom de vanligen söker anställningar inom en rätt snäv sektor av arbetsmarknaden och ofta är negativt inställda till industriarbete. Inom många grenar av industrin finns också ett visst motstånd mot att anställa flickor.

Att ungdomarna utgör en del av den totala arbetsmarknaden innebär omvänt att åtgärder som vidtas för att öka antalet sysselsättningstillfällen totalt också gynnar ungdomsgrupperna.

Även åtgärder av annat slag kan öka de ungas möjligheter att få ett arbete. Den lagstadgade rätten till ledighet för studier, det förbättrade studiestödet för vuxenstuderande på alla nivåer, tillkomsten av nya utbildningslinjer

på högskolenivå speciellt avsedda för vuxna med arbetslivserfarenhet (t ex yrkesteknisk högskoleutbildning) samt de nya behörighetsreglerna för tillträde till högre utbildning, allt detta kommer att öka antalet vuxna som befinner sig i utbildning. Om luckan efter den som är ledig för utbildning fylls genom befordran inom företaget kan detta indirekt ge ett ökat antal arbetstillfällen för dem som söker sin första anställning. Perspektivet öppnas härmed mot en genomförd återkommande utbildning, som på sikt skulle upphäva den i stor utsträckning ännu existerande uppdelningen i två grupper: "unga i utbildning" och "vuxna i arbetslivet".

12.3.3 *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdom*

Eftersom ungdomarna utgör en del av den totala arbetsmarknaden omfattas de också av de allmänna arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Vissa speciella regler gäller dock för den som är under 20 år.

I sina åtgärder mot ungdomsarbetslösheten följer AMS ett program som antogs 1971 och som senare reviderats. Åtgärderna är i huvudsak inriktade på:

- en intensifierad arbetsförmedling
- en ökning av utbildningsmöjligheterna, såväl inom det allmänna utbildningsväsendet som inom arbetsmarknadsutbildningen
- anordnande av beredskapsarbete för ungdomar

Vissa uppgifter från budgetåret 1974/75 ger en viss bild av verksamhetens omfattning, även om den är ofullständig.

Drygt 10 000 personer under 20 år påbörjade arbetsmarknadsutbildning under budgetåret 1974/75. Inemot 2 300 av dessa deltog i kursen Arbetsliv och utbildning, med utbildningsbidrag enligt särskilda villkor.

I mars 1975 bemyndigade regeringen AMS att ge särskilda utbildningsbidrag till ungdomar under 20 år som antogs till vakanta platser vid AMU-center. Utbildningen skulle påbörjas senast den 31 juli 1975 och omfatta högst tolv månader.

Bemyndigandet till arbetsmarknadsstyrelsen att utge utbildningsstöd med 5 kronor per timme och person till arbetsgivare som utöver normal rekrytering anställde och utbildade ungdomar under 25 år och kvinnor upphörde vid utgången av år 1974. Under perioden 1973–1974 har ca 10 000 ungdomar påbörjat anställningen med hjälp av den s k "femkronan".

Beredskapsarbete för ungdom ordnades av staten och kommunerna. I mars 1975 var ca 1 200 ungdomar sysselsatta i sådana beredskapsarbeten. Motsvarande tal för mars 1974 var ca 3 000.

I regeringsförklaringen den 15 oktober 1975 aviserade regeringen en rad åtgärder för att underlätta ungdomarnas inträde på arbetsmarknaden, bl a följande:

Flera ungdomar under 20 år kommer att beredas plats i yrkesutbildning vid AMU-center.

Det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) föreslås höjt från den 1 januari 1976. I samband härmed föreslås höjt utbildningsbidrag till KAS-berät-

tigade ungdomar.

Till kommun eller landstingskommun som utbildar redan anställd och samtidigt tar in en arbetslös person under 25 år som ersättare kan utgå statsbidrag med 75 procent av lönekostnaden för ersättaren.

Statsbidraget till kommunala beredskapsarbeten som anordnas särskilt för ungdomar under 25 år höjs.

Överläggningar skall tas upp med berörda parter för att få fram fler praktikplatser för ungdom inom den offentliga sektorn. Målet är att kunna anordna praktikplatser för 5 000 à 6 000 ungdomar.

Överläggningar med berörda parter tas upp för att öka utbildningen i företagen.

Förstärkning av arbetsförmedlingen med femtio ungdomsarbetsförmedlare.

12.4 Övergången mellan skola och arbetsliv

12.4.1 *Försöksverksamhet med intensifierad arbetsförmedling*

Utredningen har, som redan nämnts, tagit initiativet till en försöksverksamhet med intensifierad arbetsförmedling m m för ungdomar under 20 år. Uppgiften är att dels bereda sysselsättning (arbete eller utbildning) åt arbetslösa ungdomar under 20 år på försöksorterna, dels att studera problemen vid övergången mellan utbildning och arbetsmarknad. Ett huvudsyfte är att undersöka vilka resultat man kan uppnå med en kontinuerlig uppföljning av ungdomarna och med en fast organisation för denna uppföljning.

Under försöksperioden – september 1975–maj 1976 – skall man bl a fortlöpande studera ungdomarnas inställning till och erfarenheter från arbetsliv och utbildning, varför de avbryter studier eller anställning och hur de ställer sig till nya erbjudanden om utbildning eller arbete.

Arbetsgivarnas inställning till ungdomsgruppen och samarbetet mellan arbetsgivare, arbetstagare, skola och arbetsförmedling skall också undersökas.

En väsentlig uppgift är också att söka klarlägga vilka resurser av olika slag som krävs om alla ungdomars rätt till arbete eller utbildning skall kunna tillgodoses.

Genom uppsökande verksamhet skall man vidare försöka klarlägga omfattningen och karaktären av "dold" arbetslöshet bland ungdomarna.

Försöksverksamheten bör också kunna bidra till att öka våra kunskaper om hur ungdomar introduceras, inskolas och omhändertas på arbetsplatserna och vilka arbetsuppgifter de får.

Försöksverksamheten inleddes i maj 1975 med en förundersökning på arbetsförmedlingskontoren på två av försöksorterna. En begränsad kartläggning gjordes av ungdomsarbetslöshetens omfattning och struktur för att få svar på frågor som: vilka ungdomar är arbetslösa i maj – strax innan en ny ungdomskull gör sitt utträde på arbetsmarknaden? Varför är just dessa ungdomar arbetslösa? Vilken är deras skol- och betygsmässiga bakgrund? Vilken attityd visar de till utbildning och arbete? Anställning efter

senaste utbildning? Arbetslöshetstid under samma tidsperiod?

De egentliga försöken påbörjades i augusti vid arbetsförmedlingskontoren på till att börja med fem orter. Verksamheten med intensifierad arbetsförmedling har sedan vidgats till att omfatta ytterligare ett tiotal orter. Med en rad åtgärder försöker man snabbt skaffa fram nya och samtidigt goda sysselsättningstillfällen för ungdomarna.

Åtgärderna är främst inriktade på åldersgruppen under 20 år och då främst ungdomar med grundskola, elever som avbrutit sin utbildning samt ungdomar med allmän, ej yrkesinriktad utbildning. Men man följer också utvecklingen för samtliga arbetslösa under 25 år under den aktuella tiden. Härigenom får man veta om de äldre ungdomarnas situation förändras av den intensifierade arbetsförmedlingsverksamheten för de yngre.

En *central projektgrupp* har bildats. Den består av dels en projektledare som är knuten till sysselsättningsutredningens utbildningsgrupp, dels en företrädare för vardera SAF, LO och Kommunförbundet. Projektgruppen skall bl a utarbeta förslag till lämpliga verksamhetsområden för sysselsättning i form av anställning, praktik eller beredskapsarbete.

På varje försöksort finns en *lokal projektgrupp* med representanter för länsarbetsnämnd och arbetsförmedling, parterna på arbetsmarknaden, olika kommunala organ m m. Sammansättningen varierar något mellan orterna.

Arbetsförmedlingskontoren på försöksorterna har fått extra personal som skall söka placera de arbetssökande ungdomarna i arbete eller utbildning av lämpligt slag. Man försöker också få till stånd ett system med kontaktmän på arbetsplatser eller vid utbildningsinstitutioner som tar hand om och följer dessa ungdomar.

Till försöksverksamheten knyts personal från de arbetspsykologiska instituten, där så är möjligt. Den medverkar med stödsamtal, aktiverande gruppsamtal och vissa kurativa uppgifter.

Försöksverksamheten skall utvärderas av Institutet för social forskning.

12.4.2 *Lokal organisation för arbete och utbildning åt ungdomen*

Vi har betonat att samhället måste ta ansvaret för att ungdomarna har en meningsfull sysselsättning i form av utbildning eller arbete efter det att de har slutat grundskolan. Vi har också pekat på att en grundläggande yrkesutbildning alltmer har visat sig vara en viktig förutsättning för en fast förankring i arbetslivet. Vissa grupper av ungdomar är därför i behov av särskilt stöd och hjälp vid övergången mellan skola och arbetsliv. Det gäller i första hand dem som

- lämnar grundskolan utan att direkt gå vidare till gymnasieskolan eller motsvarande utbildning
- avbryter en påbörjad utbildning i gymnasieskolan samt
- går igenom en utbildning i gymnasieskolan med allmän inriktning.

I dag har skolstyrelsen, den lokala arbetsförmedlingen samt i många fall den sociala centralnämnden alla var och en sina givna arbetsuppgifter när det gäller att hjälpa dessa ungdomar. I många kommuner samarbetar dessa myndigheter, ibland i mer eller mindre formella arbetsgrupper. Frågan om

vilken myndighet som främst skall ansvara för verksamheten upplevs dock ofta som ett problem. Enskilda kommuner ordnar en mer organiserad uppföljande och uppsökande verksamhet med speciella resurser. I långa stycken har arbetet varit framgångsrikt. I många fall och i stora delar av landet är dock resurserna inte tillräckliga för att alla ungdomar skall kunna få den hjälp de behöver.

Detta är självklart ett otillfredsställande förhållande. Målet måste vara att ge alla ungdomar likvärdiga möjligheter att lösa de problem som kan uppstå vid övergången mellan skola och arbetsliv.

Den samlade lösning på alla dessa problem som bör eftersträvas kan nås först på något längre sikt. Under tiden måste det arbete som nu pågår på olika områden självklart fortgå och utvecklas. Utredningen vill också avisera att den kan komma att lägga fram nya förslag under utredningsarbetets gång. I detta sammanhang tar utredningen upp några principer för sitt fortsatta arbete.

I den tidigare nämnda rapporten Ungdom och arbete II framhålls att det förefaller vara lika angeläget att ge ungdomar som har svårigheter på arbetsmarknaden möjlighet att få arbetslivserfarenhet som att ge dem mera utbildning. Många av dessa ungdomar är svagt motiverade för fortsatt utbildning. Praktik eller anställning ter sig för dem som ett mera lockande alternativ. Det är viktigt att skaffa dessa ungdomar praktisk erfarenhet från arbetslivet, men i det längre perspektivet måste man vara uppmärksam på riskerna av att de inte skaffar sig en yrkesutbildning. De som inte får sådan utbildning på arbetsplatsen måste alltså stimuleras att gå tillbaka till utbildning i någon form efter en viss tids arbete. Genom erfarenheterna från arbetslivet kan de också ha fått en bättre grund för valet av fortsatt utbildning.

Det är därför, enligt utredningens uppfattning, befogat att samhället tar ett konkret ansvar för alla ungdomar i gymnasieskolåldern. Genom en uppsökande och uppföljande verksamhet bör man hålla kontakt med dem som inte fortsätter med gymnasieskolstudier direkt efter grundskolan eller som avbryter sådana studier och erbjuda dem som så behöver sysselsättning i någon form: utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet eller inom arbetsmarknadsutbildningen, arbete antingen i form av t ex praktikanställning eller genom särskilt anordnade ungdomsarbeten (beredskapsarbeten). Inga ungdomar skall behöva riskera längre ofrivilligt sysslolösa perioder. Detta innebär en trygghet för både dem och deras föräldrar. Det är därvid av stor vikt att informationen om samhällets åtaganden i detta avseende genom skola, arbetsförmedling osv når ut till alla ungdomar. Det är också viktigt att den uppsökande verksamheten byggs ut. Därmed tillförsäkras ungdomarna utbildning, praktik och arbete.

För att på detta sätt kunna nå alla ungdomar i de aktuella åldrarna krävs självfallet ökade resurser – både kvantitativa och kvalitativa – av de slag som nämnts i det föregående såväl inom utbildningsväsendet som vad avser arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den nödvändiga omfattningen av sådana resurser kan preciseras först i ett fortsatt utredningsarbete.

Särskilt för den grupp ungdomar som i det föregående betecknats som en riskgrupp måste ofta olika åtgärder vidtas. Man brukar säga att det gäller att knyta ett så finmaskigt nät av åtgärder att inga ungdomar – enskilda

eller grupper – faller igenom nätets maskor. Detta kräver en fast organisation, med en väl planerad samverkan mellan olika myndigheter och en klar ansvarsfördelning dem emellan.

Ett viktigt initiativ har tagits av AMS som under oktober 1975 undersökt och kartlagt formerna för samarbetet mellan arbetsförmedlingen å ena sidan och skolan och andra kommunala organ å andra sidan i alla kommuner i landet. Frågan gällde främst hur samverkan sker för att fånga upp och hjälpa dem som efter grundskolan inte går vidare till gymnasieskolan eller som efter en kort tid avbryter utbildning i gymnasieskolan. Resultaten av denna kartläggning, som skall läggas till grund för ett intensifierat samarbete med kommunerna för att få till stånd ett effektivt uppsökande arbete i samverkan mellan arbetsförmedlingen, skolan och andra kommunala organ, kommer utredningen att kunna utnyttja i sitt fortsatta arbete.

Vidare bör vi ta del av resultaten från det försök med utvidgad studie- och yrkesorientering som pågår i ett femtontal kommuner samt från försöken med samrådsgrupper för kontakterna mellan skola och arbetsliv (SSA-grupperna).

Den organisation för uppföljande och uppsökande verksamhet bland arbetslösa ungdomar, intensifierad arbetsförmedling m m som nu prövas på försöksorterna bör efterhand byggas ut till att omfatta hela landet. I samband därmed får erfarenheterna från försöksverksamheten ligga till grund för eventuella förändringar i organisationen. Arbetsfördelningen mellan berörda myndigheter – arbetsförmedlingen, skolan och den kommunala socialförvaltningen – får likaså successivt prövas och anpassas till de lokala förhållandena. Det finns skäl att understryka just behovet av en viss rörlighet i organisationen.

I samband härmed bör också prövas hur den studie- och yrkesvägledande personal (syo-konsulenter och yrkesvalslärare) som nu är knuten till grundskolor och gymnasieskolor skulle kunna utnyttjas som en effektiv kontaktlänk mellan skola och arbetsliv. Detta kräver bl a att de har en god kontakt med förhållanden och problem på arbetsmarknaden.

12.5 Praktik

I direktiven framhålls att utvidgad praktik är en åtgärd som man bör överväga för att underlätta ungdomens inträde i arbetslivet. Praktikfrågorna kommer att behandlas utförligare i det fortsatta utredningsarbetet. Här skall endast några riktlinjer anges för arbetet med dessa frågor.

Med praktik menar utredningen här för det första praktik som obligatoriskt ingår i vissa utbildningar. För det andra avses anställningar som kan erbjudas ungdomar i olika åldrar och på olika stadier i utbildning. Här kan ungdomarna pröva olika arbetsuppgifter och orientera sig i arbetslivet. På så sätt får de bättre möjligheter att välja fortsatt väg i form av anställning eller vidare utbildning. Sådana anställningar är oftast tidsbegränsade och av kortare varaktighet.

Behovet av praktikplatser är redan nu stort och ökar ständigt. Detta gäller alla nivåer i skolsystemet, från grundskolans praktiska yrkesorientering till den praktik som en nyexaminerad högskolestuderande behöver innan

han/hon blir etablerad på arbetsmarknaden. Tillgången på platser motsvarar inte efterfrågan.

Detta framgår bl a av rapporten från en arbetsgrupp inom AMS som haft att föreslå hur praktikplatserna bör fördelas och användas på bästa sätt. Arbetsgruppen redovisade sitt arbete i juni 1975 (Praktik. Rapport från arbetsgruppen för utredning av vissa praktikfrågor). Rapporten har remissbehandlats inom myndigheter och organisationer.

Praktikfrågor kan också komma att bli en uppgift för de tidigare nämnda SSA-grupperna, vilka skall åstadkomma den nödvändiga samordningen av de olika organ som svarar för samverkan mellan skola och arbetsliv. På lokalt initiativ arbetar redan sådana grupper. Skolöverstyrelsen har läsåret 1975/76 inlett ytterligare försök på detta område.

Utredningen har funnit följande synpunkter vara viktiga för det fortsatta arbetet med praktikfrågorna.

En kontakt med arbetslivet i form av praktik är viktig för de studerande inom hela utbildningsväsendet. Speciellt nödvändig är den dock under och/eller efter mera allmänt inriktade studier. Någon form av praktisk yrkesorientering även på gymnasieskolnivå är således angelägen, liksom ökade möjligheter till praktik efter studierna för dem som gått igenom de teoretiskt inriktade gymnasieskollinjerna. Detta bör också gälla dem som genomgår postgymnasial utbildning som saknar obligatorisk praktik. Man bör också överväga målet för den praktiska yrkesorienteringen i grundskolan och vilken omfattning denna bör ha.

Kraven på praktik får inte bli ett hinder för en önskvärd utbildningsökning, t ex inom vårdområdet.

Feriearbete ger ofta en god kontakt med arbetslivet. En väl fungerande förmedling av feriearbetsplatser är därför angelägen.

Det är nödvändigt att skapa fungerande och permanenta former för samverkan mellan skola, arbetsförmedling, arbetsgivare och fackförening i praktikfrågor.

Frågan om ekonomisk ersättning under praktiktiden måste lösas. Detta kan ske enligt olika linjer: från ett studiesocialt stöd som samhället finansierar till avtalsenlig lön.

Såväl inom det privata näringslivet som på statliga och kommunala arbetsplatser måste man ta sin del av ansvaret för ungdomarnas introduktion i arbetslivet genom att ställa praktikplatser till förfogande. På sikt måste man därför bl a kräva att myndigheter och företag har en genomtänkt rekryteringsplan. När man utarbetar dessa planer måste man uppmärksamma problemen för andra arbetstagare och arbetssökande, t ex handikappade, äldre personer och kvinnor utan yrkesutbildning. I planeringen måste de lokala fackliga organisationerna delta. Kanske detta kan vara en fråga för anpassningsgrupperna, vilka i så fall måste få större och delvis andra resurser.

Det är alltså, enligt utredningens uppfattning, en mycket viktig uppgift att – i samarbete med arbetsmarknadens parter – söka tillfredsställa behovet av praktik i arbetslivet för ungdomar och andra. Stora ansträngningar måste göras för att på frivillig väg få fram ett tillräckligt antal praktikplatser. Vi är emellertid inte främmande för tanken att – om detta inte går – arbetsgivarna bör kunna åläggas att bereda utrymme för ett visst antal praktikanter.

Också på praktikområdet kan det bli aktuellt att arbeta fram förslag till

lösningar som läggs fram före utredningens slutbetänkande. Praktikgruppens förslag kan härvid ge värdefulla utgångspunkter. Detsamma gäller erfarenheterna från utredningens försöksverksamhet bland ungdom.

12.6 Det studiesociala stödet

Det finns olika former av ekonomiskt studiestöd för den som deltar i undervisning som är statlig, statsunderstödd eller ställd under statlig tillsyn. Inom det reguljära utbildningsväsendet lämnas studiestöd enligt studiehjälpssystemet för studerande under 20 år på gymnasial nivå och enligt studiemedelssystemet för studier på högskolenivå samt för studerande över 20 år på gymnasial nivå. Systemen har fungerat sedan mitten av 1960-talet. Av dem har studiehjälpssystemet förändrats minst.

Även studerande inom vuxenutbildningen kan få studiehjälp eller studiemedel. Enligt beslut av 1975 års riksdag skall ett särskilt vuxenstudiestöd kunna lämnas från den 1 januari 1976. För mer omfattande vuxenstudier av skilda slag motsvarar stödet ungefär de nya utbildningsbidragen inom arbetsmarknadsutbildningen. För mindre omfattande studier skall tim- eller dagstudiestöd kunna betalas ut.

I maj 1975 beslutade riksdagen om nya utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning. Det nya systemet skall träda i kraft den 1 januari 1976 och innebär bl a förbättrade utbildningsbidrag för ungdomar under 20 år som är berättigade till kontant arbetsmarknadsstöd. För övriga ungdomar blir förhållandena i normala konjunkturlägen i stort sett oförändrade jämfört med dagens situation. I besvärliga konjunkturlägen skall regeringen, efter riksdagens bemyndigande, kunna låta dessa ungdomar gå igenom utbildning vid AMU-center på särskilda villkor.

En utredning om det studiesociala stödet har tillsatts i september 1975. Utredningen skall senast under första halvåret 1977 lägga fram alternativa principförslag om studiestödets utformning för såväl studerande inom gymnasieskolan som studerande i högskolan.

Enligt direktiven skall utredningen bl a klarlägga vilken roll studiestödet spelar för ungdomar från olika miljöer i deras val av utbildning eller arbete efter grundskolan och för deras val inom gymnasieskolan. Vidare skall studiestödet till studerande i gymnasieskolan smidigt kunna anpassas till ett studiesystem där ungdomarna varvar studier med yrkesverksamhet eller bedriver gymnasiala studier på deltid.

Även vad avser studiestödet i högskolan skall utredningen pröva vilka åtgärder som bör vidtas för att åstadkomma en bättre social rekrytering.

Sysselsättningsutredningen vill starkt stryka under behovet av ett system för ekonomiskt studiestöd som ger alla en klar möjlighet att utbilda sig. Oavsett ålder, bostadsort eller socialgrupp skall de ha samma möjlighet att ta samhällets utbildningsutbud i anspråk på heltid eller deltid och i form av återkommande utbildning. Utredningen menar vidare att de studiesociala stöden till ungdomar på gymnasieskolstadiet måste samordnas dels med systemet för utbildningsbidrag inom arbetsmarknadsutbildningen till de aktuella ålderskategorierna, dels med det ekonomiska stödet till dem som i dessa åldrar är ofrivilligt arbetslösa.

13 Konjunkturpolitiken och den långsiktiga sysselsättningsplaneringen

- ☐ De långsiktiga sysselsättningspolitiska målen kan inte uppnås utan en ambitiös konjunkturpolitik.
- ☐ Bättre information om den kortsiktiga ekonomiska utvecklingen krävs.
- ☐ Konjunkturförsämringar motverkas genom att en planerad utbyggnad av samhällets service tidigareläggs.
- ☐ Det bör övervägas om system liknande det som idag representeras av investeringsfonderna och miljöfonderna kan införas på något annat område, exempelvis vad gäller företagens interna utbildning.

Sysselsättningsutredningens arbete berör främst utvecklingen av sysselsättningen på lång sikt. Det innebär emellertid inte att vi kan bortse från de kortsiktiga ekonomiska problemen. Självfallet existerar ett ömsesidigt beroende mellan kortsiktiga fluktuationer och långsiktiga tillväxtförlopp – det har också påpekats tidigare i många sammanhang. Avsikten är att här erinra om hur konjunkturvariationerna på några väsentliga punkter inverkar på den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen – inte att diskutera de konjunkturberoende sysselsättningsvariationerna i sig.

De mera långsiktiga stabiliseringspolitiska problemen har diskuterats i tidigare kapitel. Självfallet påverkas möjligheterna att föra en effektiv konjunkturpolitik av långsiktiga ekonomiska förhållanden. Man kan t ex inte förutsätta att en konjunkturell nedgång i sysselsättningen utan vidare kan motverkas med åtgärder för en allmän ökning av efterfrågan på varor och arbetskraft. Man kan vara tvungen att utforma åtgärderna för ökad sysselsättning och deras finansiering på ett sådant sätt att de får minsta möjliga indirekta spridningseffekter på andra än direkt åsyftade områden. Man kan därigenom undvika att skapa ett ökat inflationstryck eller försämra bytesbalansen gentemot utlandet eller på annat sätt skärpa de motsättningar som annars kan uppkomma mellan de kort- och långsiktiga målen för den ekonomiska politiken. Behovet av differentiering och selektivitet i konjunkturpolitiken bör hållas i minnet då det i det följande talas om åtgärder som bör förberedas och vidtagas under olika konjunkturförhållanden. Därför måste den konjunkturpolitiska medelsuppsättningen vara så omfattande att den kan erbjuda medel som står i samklang med vår långsiktiga ekonomiska po-

litik under skiftande förhållanden. Därigenom undviker vi en del av de motsättningar som annars kan uppkomma mellan de kort- och långsiktiga målen för den ekonomiska politiken.

Konjunkturväxlingarna är aldrig sinsemellan lika. Varaktigheten kan exempelvis variera liksom förloppet inom olika branscher eller områden. Konjunkturpolitiken måste därför ständigt anpassas till en föränderlig ekonomisk verklighet. Utöver vad som hittills sagts måste därför också krävas att de konjunkturpolitiska medlen skall kunna anpassas till styrka och riktning. Åtgärderna måste också snabbt kunna sättas in och avbrytas om läget så kräver. De förändringar i den konjunkturpolitiska medelsarsenalen som föreslås i det följande bör ses mot denna bakgrund.

Om sysselsättningen skall kunna växa snabbt måste efterfrågan på arbetskraft styras till arbetsmarknader med arbetskraftsöverskott. Detta har tidigare påpekats. I annat fall uppstår risker för oacceptabla överhettningstendenser. Mot den bakgrunden är det naturligt att den konjunkturpolitiska arsenalen tillförs medel som direkt kan bidra till en utveckling mot de långsiktiga sysselsättningspolitiska målen.

De anställda har fått ett ökat inflytande över företagens verksamhet. Tillsammans med lagstiftningen för en förbättrad anställningstrygghet har detta bl a innebutit att villkoren för företagens kortsiktiga sysselsättningspolitik förändrats.

Dessa förändringar innebär bl a att en del av de kostnader till följd av fluktuationer i sysselsättningen som tidigare drabbade samhället nu istället vilar på företagen. Detta har uppenbarligen stärkt företagens motiv för en planering i syfte att undvika sådana fluktuationer. Man måste räkna med att en sådan anpassning av planeringen till de förändrade förutsättningarna kan ta lång tid.

Uppenbarligen har emellertid de nya reglerna redan givit utslag i sysselsättningen. Denna har under 1975 legat på en betydligt högre nivå än man – mot bakgrund av erfarenheterna från tidigare konjunkturavmattningar – haft anledning att vänta. Trots att bruttonationalprodukten förefaller att inte öka från 1974 till 1975, har det totala antalet utförda arbetstimmar i ekonomin endast minskat obetydligt[1]. Denna utveckling av sysselsättningen vid stagnerande produktion har samtidigt inneburit att produktiviteten kommit att utvecklas annorlunda än vid tidigare konjunkturnedgångar. En jämförelse grundad enbart på den statistiskt registrerade produktivitetsutvecklingen ger därför en felaktig förutsättning för en bedömning av den framtida produktivitetsutvecklingen. Nu tillgängliga uppgifter för tillverkningsindustrin tyder på att produktiviteten där inte kommer att öka från 1974 till 1975.

Det med hänsyn till produktionsutvecklingen extremt goda sysselsättningsläget under 1975 förklaras inte enbart av de förändrade villkoren för företagens kortsiktiga sysselsättningspolitik. Företagens möjligheter att trots en svag produktionsutveckling bibehålla en hög sysselsättning har efter den tidigare, gynnsamma vinstkonjunkturen varit goda. Dessa möjligheter har ytterligare förbättrats genom olika samhällsinsatser, exempelvis det stöd till lagerinvesteringar, som införts under 1975. Därtill kommer att man på många håll räknar med en relativt snar förbättring av den internationella efterfrågan och därmed en återgång till ett högre kapacitetsutnyttjande.

[1]Detta enligt nationalräkenskapernas summerade sektorvisa beräkningar. Arbetskraftsundersökningarna visar en ökning av timvolymen från 1974 till 1975. Om arbetskraftsundersökningarnas uppgifter läggs till grund för beräkningen av produktiviteten, framstår denna därmed som ännu svagare än vad som anges i texten.

I kapitlet diskuteras förbättringar i den konjunkturpolitiska medelsarsenalen. Bl a framhålls önskvärdheten av åtgärder för att i ökad utsträckning använda de outnyttjade resurserna under konjunktursvackor till ökade insatser inom den offentliga sektorn. Åtgärder för att tidsmässigt anpassa investeringsverksamheten inom den offentliga sektorn till konjunkturläget är redan idag ett betydelsefullt inslag i stabiliseringspolitiken. Möjligheterna att under lågkonjunkturer tidigarelägga en planerad höjning av sysselsättningen inom ramen för den offentliga konsumtionen har först under senare år uppmärksammats. Enligt sysselsättningsutredningens mening bör medlen för sådana konjunkturmässigt betingade höjningar av sysselsättningen utvecklas. En stegvis utbyggnad av den offentliga sektorn – med utgångspunkt i långsiktiga ambitioner vad gäller samhällsservicens utveckling – skulle kunna förstärka konjunkturpolitiken.

Det är ofta svårt att skilja ut vad som är konjunkturvariationer och vad som är mera långsiktiga förändringar i ekonomin. Dessutom inträffar inte förändringar i konjunkturerna samtidigt i olika branscher. Variationerna är inte heller lika starka i skilda branscher. Inte minst av dessa skäl kommer konjunkturvariationerna att beröra skilda regioner på olika sätt.

Vi skall inte här försöka beskriva hur de senaste årens konjunkturväxlingar avspeglas i olika branscher eller regioner. Vår framställning gäller hela riket utan någon uppdelning på branscher. Den ger en bild av att de kortsiktiga variationerna i den ekonomiska aktiviteten inte visat tecken på att mattas. Därtill kommer – vilket inte framgår av det här redovisade materialet – att konjunkturbilden under senare år varit påfallande splittrad. Detta innebär en ytterligare begränsning i möjligheterna att använda generella ekonomiskpolitiska åtgärder.

13.1 Långsiktiga verkningar av en jämn sysselsättningsutveckling

Arbetskraftens utveckling under perioden 1964–1974 redovisas i figur 13.1. Som framgår av figuren utvecklades antalet personer i arbetskraften påtagligt olika under olika delar av perioden. Under perioder av stark efterfrågan växte arbetskraften snabbt. Vid svag efterfrågan var tillväxten betydligt långsammare. Under konjunkturavmattningen 1966–1967 minskade till och med antalet personer i arbetskraften. År 1971 är ett undantag – trots vikande efterfrågan ökade arbetskraften snabbt. I stort sett är emellertid mönstret klart: variationer i efterfrågan på arbetskraft ger på kort sikt utslag inte bara i fördelningen mellan sysselsatta och arbetslösa – de påverkar också den totala arbetskraftens utveckling.

Det är betydligt svårare att ange hur variationerna i efterfrågan påverkar utbudet av arbetskraft på lång sikt. Det finns emellertid ingen anledning att betvivla att utslagningen av arbetskraft hänger samman med växlingar i efterfrågan, även om takten i strukturomvandlingen har ännu större betydelse. En utveckling präglad av starka svängningar i efterfrågan på arbetskraft resulterar i en större utslagning än en utveckling som på lång sikt är lika snabb men som är stabilare. Med utslagning menas här en ar-

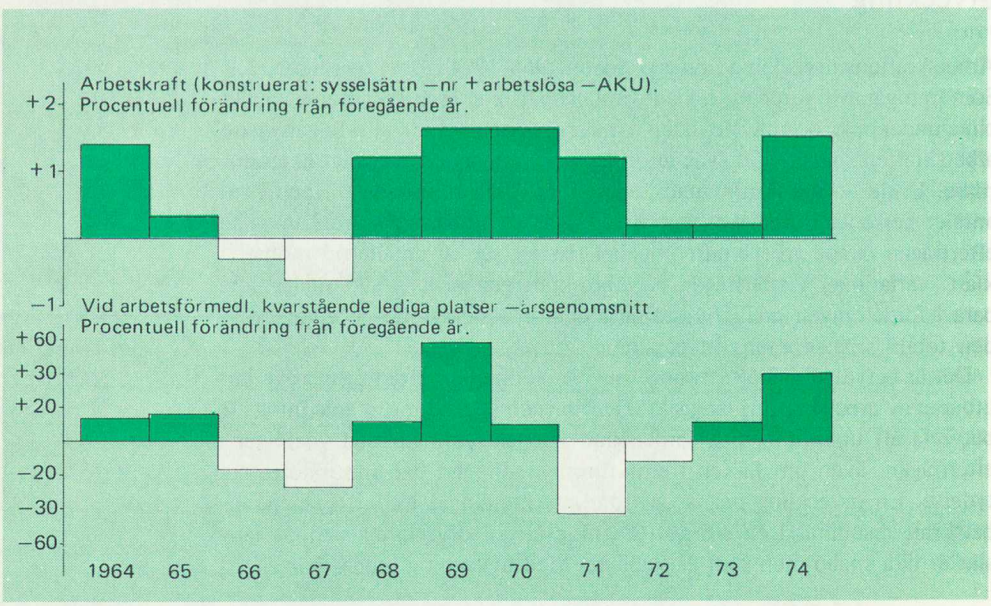
betslöshet som i sig får sådana konsekvenser för individens möjligheter till förvärvsarbete att den permanentas eller leder till utträde ur arbetskraften.

Det är mera osäkert om starka konjunktursvängningar också påverkar tillströmningen av arbetskraft till arbetsmarknaden över en längre period. Starka variationer i efterfrågan måste dock göra det svårare att bedöma långsiktiga utvecklingstendenser på arbetsmarknaden. Om konjunkturvariationerna dämpas får arbetstagarna något lättare att bedöma vilka företag eller orter som kan erbjuda en stabil sysselsättning på lång sikt. Arbetsgivarna får större möjligheter att överblicka tillgången på arbetskraft i olika områden.

En dämpning av konjunkturvariationerna kan därför innebära att informationen om förhållanden på arbetsmarknaden förbättras. Det kan ha betydelse vid ett företags val av lokaliseringsort. Det kan också underlätta en enskild arbetstagares ställningstagande till val av bostadsort. I det senare fallet gäller också att benägenheten att byta arbetsplats överhuvud taget kan tänkas öka vid en långsiktig stabilisering av arbetskraftsefterfrågans utveckling. Risken att som nyanställd bli arbetslös i en kommande konjunkturavmattning minskas.

En dämpning av konjunktursvängningarna får också andra effekter på ekonomin, som indirekt kan påverka den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen. En del störningar i form av flaskhalsproblem kan delvis undvikas. Detta kan få en gynnsam inverkan på produktiviteten sedd över en längre period. En anpassning av den inhemska efterfrågan, så att den motverkar fluktuationer i efterfrågan från exportmarknaden kan också ge positiva effekter på bytesbalansen.

Den strävan efter stabilitet i den ekonomiska utvecklingen, som vi här ger uttryck åt, gäller likaledes prisnivån. Inflationstryck och starka prisstegringar, särskilt av den omfattning som nu pågått en följd av år i den internationella ekonomin, motverkar ekonomisk effektivitet och social rätt-



Figur 13.1 Arbetskraft och lediga platser.

visa och försvårar möjligheterna till rationella beslut hos företag och enskilda. Den selektiva sysselsättningspolitik, som utredningen förespråkar i syfte att övervinna svårigheterna att förena full sysselsättning och prisstabilitet, har därför både social och ekonomisk motivering.

En ökad stabilitet i den ekonomiska utvecklingen – med de förbättringar av beslutsunderlaget som det för med sig – innebär över huvud taget att riskerna för misstag i företagens planering minskar. Tidigare har nämnts att företagen får lättare att överblicka arbetskraftstillgångarna. En annan sannolik effekt är att grundvalen för investeringsbeslut blir fastare.

Fördelarna med en ökad stabilitet i den ekonomiska utvecklingen är att den ger utrymme för en mera expansiv ekonomisk politik – sett över en längre period. Man kan också uttrycka det så: man får större möjligheter att lösa de problem – exempelvis i form av påfrestningar på bytesbalansen – som är förknippade med en snabb ökning av sysselsättningen.

En ekonomisk utveckling, som innebär att de kortsiktiga balansproblemen i ekonomin minskar, medför naturligtvis också att man kan ägna större uppmärksamhet åt långsiktiga politiska mål. Behovet av ett fortsatt utvecklingsarbete vad gäller information och styrmedel på det konjunkturpolitiska området skall därför inte enbart ses mot bakgrund av de ekonomiska och sociala problem som omedelbart följer av kortsiktiga fluktuationer i den ekonomiska aktiviteten. Ett sådant utvecklingsarbete har även betydelse för de praktiska möjligheterna att föra en ambitiös sysselsättningspolitik på lång sikt.

Man kan också peka på att starka konjunkturvariationer medför olägenheter i exempelvis det arbetsmarknadspolitiska och industripolitiska arbetet. Behovet av insatser för att lösa akuta problem inom industrin kommer att koncentreras till vissa perioder. Om arbetet inom de sysselsättningspolitiska institutionerna kan fördelas jämnare behöver lösningar tillkomna under stark tidspress mindre ofta tillgripas.

13.2 Konjunkturpolitiska medel

Här skall inte göras någon genomgång av de nuvarande konjunkturpolitiska styrmedlen. Inte heller kommer här att presenteras några preciserade förslag till åtgärder för att ge ökade möjligheter till en effektiv konjunkturpolitik. Dels arbetar man kontinuerligt inom regeringens kansli och inom olika myndigheter för att förbättra informationsmaterialet och analysmetoderna och styrmedlen. Dels behandlar olika offentliga utredningar avgränsade konjunkturpolitiska problem, som kan studeras betydligt mer omsorgsfullt än som här är möjligt. En sådan utredning är budgetutredningen som nyligen har avgivit ett betänkande. En annan är den pågående lagerstödsutredningen. Den kommunalekonomiska utredningen kommer att ta upp problem som påverkar förutsättningarna för en konjunkturstyrning av kommunernas verksamhet.

Vi vill dock peka på några svaga punkter bland de konjunkturpolitiska medlen och i den information som i dag utgör underlaget för konjunkturpolitiska beslut. Självfallet är dessa svagheter väl kända inom de myndigheter som svarar för konjunkturbevakningen, men det kan lika fullt finnas an-

ledning för oss att understryka behovet av ökade resurser för förbättringar. Härigenom vill vi också ytterligare markera vår uppfattning att en effektiv konjunkturpolitik är en grundläggande förutsättning för att vi skall kunna nå de långsiktiga sysselsättningspolitiska målen.

Utformningen av styrmedlen är mycket betydelsefull. Åtgärderna bör i ökad utsträckning samordnas med mera långsiktigt inriktade politiska mål – exempelvis näringspolitiska eller fördelningspolitiska. De bör naturligtvis dessutom vara avpassade så att de snabbt får en effekt som är begränsad till en kortare tid eller som kan avbrytas med kort varsel. Man kan i detta sammanhang erinra om att de konjunkturpolitiska styrmedlen inte enbart utgörs av åtgärder syftande till ekonomisk expansion under lågkonjunkturer. En annan konjunkturpolitisk uppgift är att dämpa den ekonomiska aktiviteten under perioder av överhettning i ekonomin och därmed motverka inflationstendenser.

13.3 Konjunkturinformation

En självklar förutsättning för en framgångsrik konjunkturpolitik är tillförlitlig och aktuell ekonomisk korttidsstatistik. Brister i sådan statistik medför att man vid en konjunkturbedömning är osäker om konjunkturutvecklingen under perioden närmast före bedömningstidpunkten. Det för i sin tur med sig att konjunkturprognoserna blir otillförlitliga.

En naturlig följd av en sådan osäkerhet är att man avvaktar med beslut om åtgärder tills konjunkturbilden klarnat. Det kan därmed komma att dröja ganska lång tid från det att konjunkturen vänt till dess att man fattar beslut om konjunkturpolitiska åtgärder. Då det dessutom alltid tar en viss tid för en åtgärd att få effekt, kommer följden lätt att bli att åtgärderna sätts in för sent – senare än om den löpande informationen varit mer tillförlitlig.

En tillförlitlig ekonomisk korttidsinformation är dessutom nödvändig för förståelsen av sambanden i ekonomin. I samband med konjunkturanalyser är det knappast tillräckligt med årsstatistik. De redovisade perioderna är alltför långa för att man skall kunna studera sambanden mellan olika ekonomiska variabler.

Mer än hälften av bruttonationalprodukten används för hushållens konsumtion. Variationer i utvecklingen av den privata konsumtionen har därmed avgörande inverkan på den totala efterfrågan inom landet och ger stora utslag i bl a sysselsättningen. Det är därför viktigt att de kortsiktiga prognoserna för hushållskonsumtionens utveckling är tillförlitliga.

Detta krav kan inte för närvarande anses uppfyllt. Det finns i dag ingen pålitlig metod att förutsäga konsumtionens utveckling. En av orsakerna torde vara bristen på statistisk information vad gäller hushållssparandet. Osäkerheten om redan inträffade förändringar i sparandet medför naturligtvis också allvarliga svagheter i prognoser för dess utveckling. Vi vill därför betona angelägenheten i det arbete som för närvarande bedrivs med en förbättring av den statistiska informationen angående hushållens sparande.

Uppgifter från enkätundersökningar angående hushållens inköpsplaner kan också tänkas bidra till säkrare konsumtionsprognoser i framtiden. Sådana undersökningar görs redan i dag inom statistiska centralbyrån. De har emel-

lertid producerats under relativt kort tid. Det är ännu inte klart om de kan komma att systematiskt användas som ett komplement till de traditionella prognosmetoderna. Så snart det statistiska materialet är tillfyllest är det enligt vår mening lämpligt att inleda en utvärdering av enkätresultatens användbarhet i detta avseende.

En annan svag punkt i den ekonomiska korttidsstatistiken är informationen om lagerrörelserna. Som framgår av figur 13.2 är lagerförändringen en strategisk variabel i konjunkturförloppet. Vi delar den uppfattning som framförts från många håll att en förbättring av lagerstatistiken är ett utomordentligt starkt önskemål. De mycket komplicerade problem som måste lösas i samband med en utveckling av lagerstatistiken skall inte diskuteras här. Dessa frågor ligger inom den pågående lagerstödsutredningens område.

13.4 Den offentliga sektorn

Som tidigare framhållits bör man i görligaste mån sätta igång de projekt som bedöms som angelägna på lång sikt under perioder då detta sammanfaller med omedelbara behov av sysselsättningstillskott. För den offentliga sektorn blir huvudfrågorna: kan expansionen planeras så att större steg i utbyggnaden av anläggningarna eller en ökning av personaltätheten tas under internationella lågkonjunkturer med vikande efterfrågan på arbetskraft? Kan insatta åtgärder snabbt avbrytas om konjunkturläget så kräver och kan de ges en konjunkturpolitiskt lämplig utformning? Kan man genom en mera medveten planering göra förbättringar av t ex arbetsmiljö, samhällsservice etc genom insatser under sådana perioder? Sådana insatser ger ej endast arbete för tillfället, utan skapar samtidigt förutsättningar för en expansion av sysselsättningen i framtiden. Samhällets tillgångar är begränsade. Därför är det angeläget att sätta in lediga resurser under lågkonjunkturer men samtidigt utforma dem på ett sådant sätt att de främjar ett upprätthållande av den samhällsekonomiska balansen, omedelbart och för framtiden.

Inte minst skulle primärkommunernas och landstingens vård och sociala service kunna inriktas på att öka antalet sysselsatta under perioder av avmattning på andra områden. Det skulle vara en tidigareläggning av en rekrytering som under alla omständigheter skulle komma längre fram. Här kan pekas på ett sådant försök som gjorts med en kombination av beredskapsarbete och utbildning av de anställda inom vårdsektorn. Erfarenheterna är goda. De som anställts i beredskapsarbeten har fått praktik som de fått användning för i en kommande anställning eller utbildning. Samtidigt har de anställda fått ett yrkeskunnande som stärker deras ställning på arbetsmarknaden och förbättrar deras möjligheter att göra en fullgod insats i det dagliga arbetet. För patienterna har det betytt en förbättrad vård. För att hävda sysselsättningen under vintern 1976 har verksamheten med kombination av beredskapsarbete och utbildning utvidgats till hela den primärkommunala och landstingskommunala sektorn för arbetssökande under 25 år.

Primärkommunerna och landstingen svarar idag för en mycket stor del av den totala sysselsättningen i landet. Det är också inom dessa områden det idag föreligger stora otillfredsställda behov. Långtidssjukvård och barn-

omsorg har tidigare anförts som exempel. Det kan mot denna bakgrund vara naturligt att stimulera kommunerna att upprätta sysselsättningsplaner för sina olika verksamheter. Sådana planer kan sedan ligga till grund för diskussioner om tidigareläggning av standardförbättringar för att motverka eller helst förebygga konjunkturbetingade nedgångar i sysselsättningen. Planeringstekniskt torde detta kunna klaras genom utbyggnader av personalredovisningen i den kommunalekonomiska långtidsplaneringen (KELP) och med kompletteringar i den landstingskommunala ekonomiska långtidsplaneringen (LKELP).

När KELP-systemet en gång infördes hade detta en god pedagogisk effekt på den ekonomiska långtidsplaneringen i kommunerna. KELP-systemet används för närvarande i viss omfattning för planering av sådana statskommunala beredskapsarbeten som gäller investeringar. Efter en antydd utbyggnad skulle det också kunna användas för åtgärder som mera är inriktade på den kommunala driften.

Hittills har inte några särskilda sysselsättningsplaner utarbetats i anslutning till KELP. Under våren 1975 har dock på försök uppgifter om kommunernas sysselsättningsutveckling och personalbehov 1974–1979 sammanställts. Kartläggningen görs samtidigt som kommunerna utarbetar KELP och den årliga redovisningen av personalstatistik till Kommunförbundet och statistiska centralbyrån. De arbetsgivaruppgifter som kommunerna lämnar till riksförsäkringsverket under januari bör också kunna utnyttjas. Sysselsättningsuppgifterna i KELP bör kunna tas fram ganska lätt när kommunerna utarbetar de gemensamma planeringsförutsättningarna för de olika fackorganen och för sin verksamhetsplanering. Förvaltningarnas förslag till verksamhetsplaner skall innehålla en beskrivning av de krav på resurserna som ställs av service på olika nivåer. Denna beskrivning kan t ex visa behov av personalökning, omplacering, personalutbildning och organisationsförändringar. I Kommunförbundet arbetar man nu med att förbättra den personaladministrativa planeringen.

Enligt sysselsättningsutredningens uppfattning kan också, som närmare diskuteras i kapitel 14, en omfattande sysselsättningsplanering successivt utvecklas inom ramen för den verksamhetsplanering som nu växer fram inom kommunerna. För konjunkturpolitikens och beredskapsplaneringens del kan detta innebära att kommunerna i sitt budgetarbete går igenom varje verksamhetsgren från sysselsättningssynpunkt.

Vad som här sagts om primärkommunernas beredskapsplanering gäller i stor utsträckning även landstingens. I arbetet med LKELP[1] ingår emellertid redan nu bedömningar av den framtida sysselsättningen. Detta underlättar givetvis en sådan utbyggnad av beredskapsplaneringen som vi här har skisserat.

Som tidigare framhållits kan landstingens medverkan i praktiken innebära att LKELP kompletteras med förslag till kombination av beredskapsarbete och utbildning av personal. Exempelvis inom långtidssjukvården kan detta innebära att personalen ökas tidigare än planerat eller att en vårdkö elimineras snabbare än om utbyggnaden skett efter hand.

Budgetutredningen tar i sitt betänkande (SOU 1973:43) upp kommunernas roll i konjunkturpolitiken. Man framhåller att stat och kommun bör ha ett gemensamt planeringsunderlag. De statliga myndigheterna måste ha goda

[1] LKELP = landstingens ekonomiska långsiktsplanering.

kunskaper om den kommunala planeringen för att med olika styrmedel förändra de kommunala aktiviteterna i takt med konjunkturutvecklingen. De mer långsiktiga sysselsättningsfrågorna behandlades inte av budgetutredningen.

För den kortsiktiga sysselsättningspolitiken föreslår budgetutredningen att man skall stimulera kommunerna att ha en projektberedskap. Man skulle härvid indela investeringsverksamheten i etapper. Detta gäller då den del som är statsunderstödd (skolor m m). Kommunerna skulle klargöra vad man skulle starta under året om en andra etapp kom igång. Hela förfarandet med beredskapsarbeten skulle därmed omprövas. Genom etappindelning skulle verksamheten kunna stabilisera ekonomin på ett effektivare sätt.

Budgetutredningens förslag om kommunala beredskapsarbeten gäller främst åtgärder som verkar på kort sikt. I första hand är det fråga om investeringsbidrag. Beredskapsplaneringen kan emellertid, som tidigare framhållits, utvecklas på olika sätt. De långsiktiga projekten inom samhällsservicen bör när konjunkturpolitiska skäl så medger ges ett större utrymme i konjunkturpolitiken.

Enligt sysselsättningsutredningens mening är det väsentligt att man bibehåller grundprincipen för uppläggningen av beredskapsarbeten. Dessa skall alltså bestå endera av projekt som tidigareläggs eller av en tidigarelagd sysselsättningsökning, t ex inom vården. Det innebär med andra ord att en expansion som enligt planeringen skulle komma först senare tidigareläggs av sysselsättningsskäl. I de fall tidigareläggningen är betingad av konjunkturella förhållanden skall på motsvarande sätt sysselsättningsökningen begränsas i uppgångsskedet. I planeringsarbetet bör också uppmärksammas vilka projekt som i första hand bör utnyttjas när de konjunkturpolitiska förhållandena kräver en senareläggning. Därmed kan man inom den offentliga sektorn lämna ett väsentligt bidrag till en balanserad ekonomisk utveckling.

De kommunala investeringarna varierar med konjunkturerna. För att stimulera kommunerna till att upprätthålla eller öka sysselsättningen under konjunkturnedgångar har statsmakterna vid några tillfällen beslutat höja det statsbidrag som utgår till kommunala beredskapsarbeten. Den metoden har visat sig effektiv, och sysselsättningsutredningen anser att man bör fortsätta på den inslagna vägen, varvid möjligheterna att stimulera till ökad sysselsättning inom sektorer, där man särskilt vill främja utvecklingen på lång sikt, bör utnyttjas. Samtidigt måste dock de sysselsättningfrämjande åtgärderna styras på ett sådant sätt, att de inte motverkar utan helst främjar den ekonomiska politikens strävan att upprätthålla samhällsekonomisk balans. Statsbidragen kan därför också behöva varieras för att få fram arbeten som så noga som möjligt rättar sig efter arbetslöshetens struktur och som undviker projekt med olämpliga sekundära efterfrågeeffekter (t ex sådana som tenderar att öka ett underskott i bytesbalansen eller ett inflationstryck genom att riktas mot områden med knapphet på arbetskraft och produktionskapacitet). Försök med sådana variationer, såväl i nedåtgående som uppåtgående riktning, har prövats. Utredningen menar att verksamheten bör utvecklas vidare så att de anpassas till nya behov. Avgörande för möjligheterna till framgång torde bli förutsättningarna för att utnyttja sådana variabler i bidragssatsen.

Det finns givetvis en mängd aspekter på stabiliseringspolitiken som inte

berörs här. Det är t ex viktigt att tidsplanera olika insatser så att de verkar vid rätt tidpunkt under konjunkturcykeln.

Inte minst statens egna verksamheter kan ha svårt att göra en konjunkturanpassning eller att låta en expansion inom en sektor ske "trappstegsformat". I långtidsbudgeten skall dock myndigheterna ange planer för den framtida sysselsättningen. Under flera år har arbetsmarknadsstyrelsen utarbetat förslag till investeringsreserv för olika större investerande myndigheter. Reserven omfattar också kommunala och statsunderstödda projekt. Samtidigt föreslås att en reserv anges i beredskapsstaten.

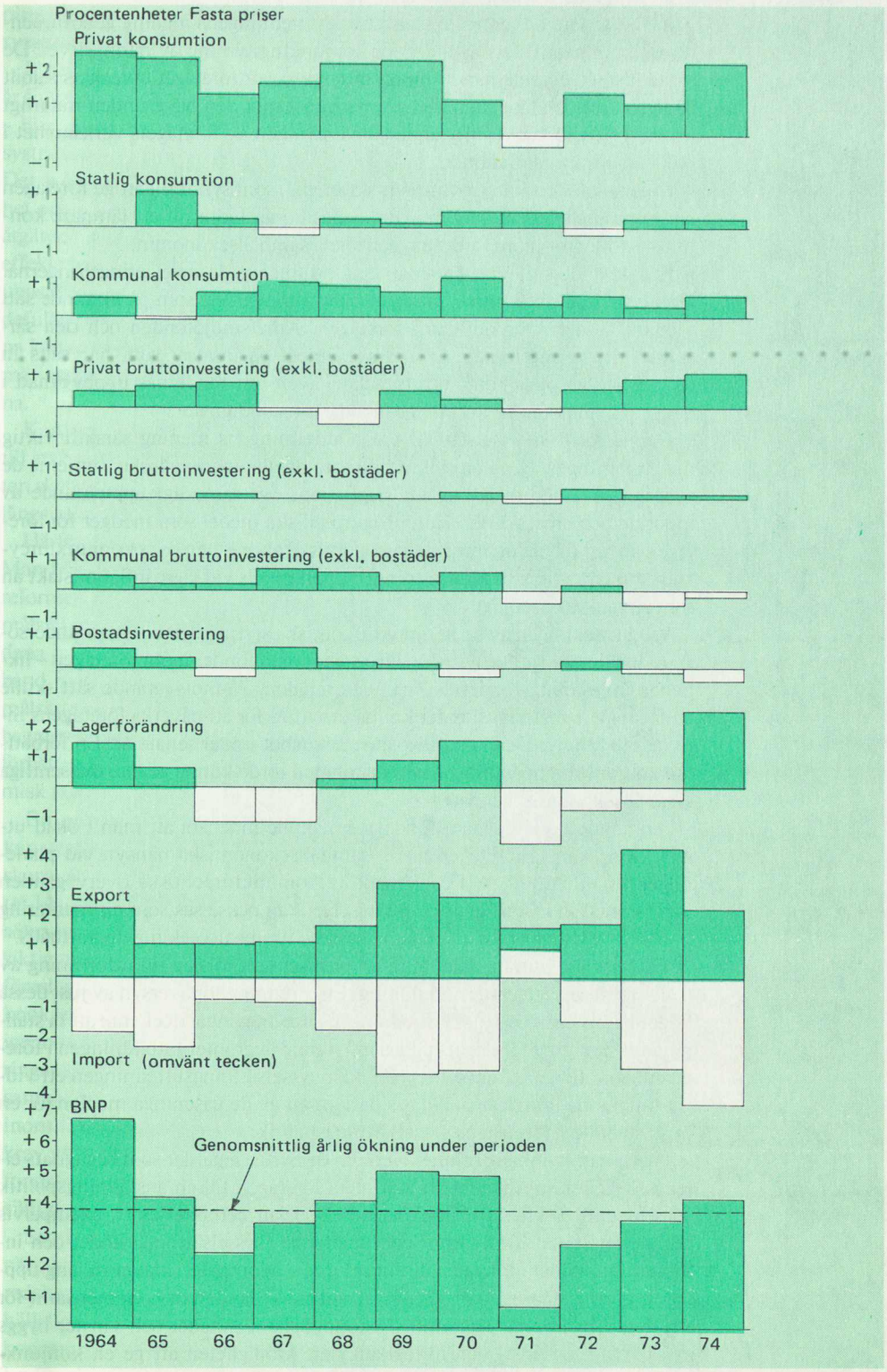
Arbetet med sysselsättningsplaner i anslutning till långtidsbudgeten och investeringsreserver bör som vi återkommer till i kapitel 14 kunna drivas vidare som försök. Sysselsättningsutredningen är för sin del beredd att aktivt medverka i en dylik försöksverksamhet. Det finns viktiga problem som närmare behöver penetreras innan man kan skapa förutsättningar för att uppnå väsentliga effekter av inriktningen på en mera konjunkturanpassad utveckling av den offentliga sektorns verksamhet. Dit hör t ex frågan om anpassning av de finansiella förutsättningarna till en sådan utveckling. Sysselsättningsutredningen avser att i sitt fortsatta arbete närmare behandla dessa frågor.

13.5 Näringslivet

Figur 13.2 ger en uppfattning om olika användningskomponenters bidrag till variationerna i bruttonationalprodukten. Figuren visar den procentuella förändringen från föregående år i bruttonationalprodukten (räknad från användningssidan) och bidraget från olika komponenter till denna förändring. Summan av de olika komponenternas bidrag är alltså lika med den procentuella BNP-tillväxten mellan två på varandra följande år. Den första punkten i figuren representerar förändringen från 1963 till 1974 och den sista förändringen från 1973 till 1974. Figuren säger ingenting om de inbördes sambanden mellan komponenterna. Dessutom är det så att en viss förändring i en av komponenterna inte svarar mot samma sysselsättningsförändring som en beloppsmässigt lika stor förändring i en annan komponent.

Figur 13.2 visar att i stort sett samtidiga variationer i hushållens konsumtion och lagerförändringarna svarar för en avsevärd del av fluktuationerna i den totala efterfrågan. Uppenbarligen bör åtgärder för att dämpa svängningarna i lagerutvecklingen vara ett av de mera framträdande konjunkturpolitiska medlen. En utjämning över tiden av näringslivets kapacitetsutnyttjande skulle dessutom ge utslag i hushållens inkomster och därmed i den privata konsumtionen.

Insatser från samhällets sida för en konjunkturmässig anpassning av näringslivets fasta investeringar har sedan lång tid tillbaka förekommit. På senare år har också åtgärder för att direkt påverka lagerinvesteringarna vidtagits. Lagerstödsutredningen gör för närvarande en översyn av dessa åtgärder. Reglerna för lagerstöd bör enligt lagerstödsutredningens mening utformas så att samhällets intressen av en lugnare lagerutveckling systematiskt slår igenom i företagens planering i alla faser av lagercykeln. Reglerna bör också knytas till den pågående utvecklingen av de anställdas inflytande i företa-



Figur 13.2 Bidrag till BNP-förändring. Procentenheter Fasta priser.

gen. Det senare bör enligt sysselsättningsutredningens mening genomgående gälla för samhällets åtgärder för konjunkturstyrning av näringslivet. De anställda i ett företag har ett direkt intresse av att företaget utvecklas stabilt både på kort och lång sikt. Det är inte minst mot den bakgrunden naturligt att de får ett förstärkt inflytande på planeringen av företagets verksamhet i olika konjunktursituationer.

Lagerstöd är ett konjunkturpolitiskt medel, som syftar till att ge företagen bättre möjligheter att genom egna dispositioner bidra till ett jämnare konjunkturförlopp – inom företagen och i hela samhällsekonomin.

Ett liknande syfte har de sedan lång tid tillämpade investeringsfonderna. Under de senaste åren har intresset ökat för åtgärder, som på liknande sätt "för in" konjunkturpolitiken i företagen. Arbetsmiljöfonden och den särskilda investeringsfonden är andra exempel på insatser som har satts in för att brygga över konjunktursvackor, även om fondernas uppbyggnad i dessa fall motiverats av en rad skilda omständigheter.

Denna form av insatser blir enligt utredningens mening särskilt viktig mot bakgrund av den konjunkturbild som präglat marknadsekonomierna de senaste åren med inslag av s k stagflation, dvs samtidigt uppträdande av inflation och arbetslöshet. Konjunkturpolitiska medel som medger för företagen att var för sig utjämna den ekonomiska aktiviteten över konjunkturcykeln kan bidra till att sysselsättningen upprätthålls vid lägre inflationstakt än som annars varit möjligt.

Vid utvecklingen av de konjunkturpolitiska styrmedlen bör man undersöka möjligheterna att utnyttja dylika system med fonder inom företagen – liknande investeringsfonderna – på nya områden. På motsvarande sätt skulle en form av investeringsfonder kunna utnyttjas för att påverka företagens interna utbildning. Denna har expanderat snabbt under senare år. En förbättrad konjunkturanpassning av verksamheten torde kunna ge inte oväsentliga samhällsekonomiska vinster.

Inrättandet av ett sådant fondsystem skulle innebära att man i ökad utsträckning kan få företagen att ta samhällsekonomiska hänsyn vid planeringen av utbildningen. Ett element av konjunkturpolitiska överväganden förs därmed in i företagens planering. Det kan också ses som en markering av företagens ansvar för att en jämn sysselsättningsutveckling upprätthålls.

Vi anser oss inte ha anledning att precisera ett förslag till utformning av regler för företagens internutbildning. En utredning för översyn av just dessa frågor har nyligen tillsatts. I utredningens uppdrag ingår dock inte att ta ställning till formerna för de anställdas inflytande över internutbildningen i företagen. Som tidigare framhållits betraktar sysselsättningsutredningen ett vidgat inflytande från de anställdas sida som ett av de väsentliga medlen för en ökad stabilitet i företagens sysselsättningspolitik.

I detta sammanhang erinras även om de övriga åtgärder som begagnats eller diskuterats som medel att stimulera företagen till en anställningspolitik som baseras på ett samhällsekonomiskt-socialt betraktelsesätt, exempelvis utbildningsstödet för kvinnor och ungdomar, sysselsättningsstödet och introduktionsstödet för nyanställningar i inre stödområdet, kravet på lång uppsägningstid eller avgångsersättningar vid avskedanden osv. Gemensamt för alla dessa åtgärder är att samhällsekonomiska kostnader och vinster byggs in i företagens vinst- och förlustkalkyler. Möjligheten att ge en konjunkturpolitisk tillämpning även åt dessa åtgärder, som i likhet med utbild-

ningsstöden i första hand insatts av andra motiv, bör hållas i åtanke vid sysselsättningspolitikens vidareutveckling.

Bland den mängd konjunkturpolitiska medel som utnyttjats under senare år finns många vars effekter inte är tillräckligt kartlagda. Under senare år har – bl a inom arbetsmarknadsverket – en verksamhet syftande till en mera systematisk utvärdering av olika konjunkturpolitiska åtgärder byggts upp. Det är enligt utredningens mening lämpligt att utveckla detta slags verksamhet och i fortsättningen väsentligt mer än nu grundligt studera verkan av de åtgärder som sätts in. Det gäller då inte endast de rent konjunkturpolitiska effekterna. Det gäller också frågan om hur åtgärderna är anpassade till andra uppställda politiska mål. Ett sådant studium av insatta åtgärder kan ge värdefulla erfarenheter för den fortsatta konjunkturpolitiken. Undersökningarna kan underlättas av att man redan då en åtgärd sätts in har gjort klart vilka mätinstrument och metoder som skall utnyttjas för att bedöma verkningarna.

Kartläggningarna av olika åtgärders effekter i olika avseenden skall syfta till att bygga upp en beredskap för den framtida konjunkturpolitiken. Avsikten skall vara att i ökad utsträckning inlemma konjunkturpolitiken i en mera långsiktig ekonomisk politik.

Härför krävs emellertid inte bara kunskaper om olika åtgärders effekter. Man bör också studera möjligheterna att genomföra på längre sikt aktuella reformer på ett sätt som står i överensstämmelse med konjunkturpolitiska målsättningar. Förbättringar på arbetsmiljöns område är ett exempel på sådana reformer som kan kräva åtgärder direkt riktade till näringslivet. I samband med en diskussion av tänkbara åtgärder inom ramen för långsiktiga målsättningar på enskilda områden bör de olika åtgärdernas möjligheter och begränsningar från konjunkturpolitisk synpunkt tas upp. Härigenom skapas förbättrade förutsättningar för en samordning av kort- och långsiktig ekonomisk politik.

En central fråga för sysselsättningsutredningen är hur konjunkturpolitiken skall samordnas med en långsiktig sysselsättningsplanering. Man måste skapa de organisatoriska förutsättningarna för en sådan samordning. I kapitel 14 skisseras en sådan organisation och sådana planeringsformer som försöksvis skulle kunna prövas bl a för att underlätta samverkan mellan kortsiktig och långsiktig ekonomisk politik. Avsikten är också att man genom de föreslagna planeringsformerna skall få en klarare uppfattning om sådana konkreta investeringsprojekt som långsiktigt planeras. Man skulle därigenom få större möjligheter att påverka tidsförläggningen av dessa investeringar som ett medel i konjunkturpolitiken. Enligt utredningens mening bör samhället kräva en långsiktig planering av konkreta investeringsprojekt inom företagen. Med utgångspunkt från detta krav bör en skärpning av de krav på information som gäller för företagens ansökningar om investeringsfondsfrisläpp övervägas. Denna information kan bli en viktig del av ett långsiktigt sysselsättningspolitiskt beslutsunderlag.

Samhället skulle därmed kunna överblicka en projektreserv även inom näringslivet liknande den som idag utnyttjas för investeringar i form av beredskapsarbeten. En sådan reserv kan samordnas med planeringen av samhälleliga investeringar inom områden som bostadsbyggande, barntillsyn, kommunikationer etc. Investeringsplanerna bör dessutom ge ett visst underlag för planeringen inom arbetsmarknadsutbildningen.

14 Sysselsättningspolitisk planering

- ☐ Staten, primärkommunerna, landstingen och näringslivet bör tillsammans medverka i den framtida sysselsättningsplaneringen. Olika former för sysselsättningsplanering bör prövas.
- ☐ Primärkommunernas och landstingens sysselsättningsplanering bör leda till att problem och brister i de lokala arbetsmarknaderna analyseras och att deras egen sysselsättning planeras i enlighet med sysselsättningspolitikens mål.
- ☐ Företagen utarbetar i samarbete med fackliga organisationer planer för sin sysselsättning på kort och lång sikt.
- ☐ Staten har det övergripande ansvaret för sysselsättningspolitiken. På den statliga länsnivån bör de lokala kraven sammanvägas i länsvisa bedömningar för den långsiktiga utvecklingen av sysselsättningen. På den centrala nivån bör riktlinjerna för sysselsättningsplaneringen på kort och lång sikt anges.

14.1 Utgångspunkter

De förslag och idéer som förs fram i betänkandet ställer nya krav på samhällsplaneringen. Som framhålls i utredningens direktiv måste planeringen för förbättrade sysselsättningsmöjligheter bedrivas på alla administrationsnivåer i vårt samhälle. För att kunna utforma det underlag som behövs för en långsiktig sysselsättningspolitik bör sysselsättningsutredningen enligt direktiven överväga vilka förbättringar som behöver vidtas i den nuvarande planeringen i stat och kommun samt i näringslivets medverkan i planeringen. Staten, kommunerna, näringslivet och enskilda medborgare måste samverka i nya former för att skapa ett samhälle med arbete åt alla. Syftet med föreliggande kapitel är att visa hur denna samverkan skulle kunna äga rum. Vi tar i detta delbetänkande emellertid inte slutgiltigt ställning till planeringssystemets utformning. Vi avser att efter försök i olika kommuner och län återkomma i huvudbetänkandet med ett definitivt ställningstagande.

En sammanfattning av förutsättningarna för sysselsättningspolitiken ges i kapitel 7. Samspelet mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft tas också upp, liksom riktlinjerna och medlen för sysselsättningspolitiken. Kapitlen 8–13 behandlar konkreta åtgärder för att förverkliga sysselsättningspolitikens

mål. För alla dessa grenar av sysselsättningspolitiken gäller att de kräver planering. Med dess hjälp skapas framförhållning i politiken. Åtgärderna måste också knytas samman för att kunna sättas in på ett effektivt sätt. I detta avslutande kapitel diskuteras praktiska frågor i anslutning till detta samordningsarbete.

14.2 Samhällsplaneringens framväxt – behovet av sysselsättningspolitisk planering

I kapitlen 2 och 7 framhålls att det svenska samhället utsatts för upprepade strukturförändringar. Industrialismens framväxt, rationaliseringen inom jordbruket och den inflyttning till tätorter och städer som följt därav är välkända exempel på förändringar som givit välfärdsvinster samtidigt som de skapat problem. De har ställt stora krav på samhällsplaneringen.

Under 1950- och 1960-talen inriktades en stor del av samhällsplaneringen på att underlätta utbyggnaden av samhällsservicen på eftersatta områden. Ett omfattande bostadsbyggnadsprogram måste genomföras för att klara omflyttningen mellan olika delar av landet och för att nå en önskvärd kvalitet i bostadsbeståndet. Vägsystemet byggdes ut för att klara trafikproblemen. En rad utbildningsreformer genomfördes.

Kommunreformerna under 1950- och 1960-talen kan ses som ett led i strävandena att skapa bättre resurser för samhällsplaneringen. Kommunerna har kunnat klara satsningarna på bostadsproduktion och utbyggnader av skolväsendet tack vare de planeringsresurser som de nybildade kommunerna kunde förses med.

Utbyggnaden av arbetsmarknadspolitiken gav också ökade planeringsresurser. Systemet för beredskapsarbeten byggdes ut. För samhälls- och sysselsättningsplaneringen spelar detta den dubbla rollen att under lågkonjunktur ge sysselsättning samtidigt som långsiktiga effekter skapas i form av förbättrad samhällsservice.

Speciellt under 1960-talet har strävandena att samordna insatserna på olika områden utmynnat i planering som spänner över flera verksamhetsfält. Länsplaneringen, långtidsutredningen, den fysiska riksplaneringen och den regionala trafikplaneringen är exempel på sådana s k övergripande planeringsformer.

De tidigare kapitlen visar att sysselsättningspolitiken kräver medverkan från många parter. Näringslivets roll har framhållits. En fortsatt snabb utbyggnad av den offentliga sektorn gör dess ställning än mer markerad. Tillsammans med fackliga organisationer kan primärkommuner, landsting och näringsliv skapa en god fördelning av arbetstillfällena.

Även om staten har det slutliga ansvaret för sysselsättningspolitiken är det angeläget att primärkommuner, landsting och näringsliv bedriver en aktiv sysselsättningspolitisk planering. Kunskaper om lokala förhållanden, förhållanden inom branscher m m kan på detta sätt tillvaratas och bilda grund för den politik som är inriktad på arbete åt alla. Sysselsättningsplaneringen kan med fördel bedrivas i decentraliserade former.

På det statliga planet måste dock liksom nu en mycket aktiv planering

bedrivas. Ju större andel av befolkningen som förvärvsarbetar desto större blir problemen att bereda de nytillkommande grupperna arbete. På arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder krävs en väl utvecklad planering för att slussa in dessa grupper på arbetsmarknaden. Kontakterna mellan de arbetsförmedlande myndigheterna och de arbetssökande samt utbildningsinstitutioner och arbetsplatser måste vara täta. Dessa kontakter måste resultera i en planering som leder till att speciella åtgärder snabbt kan sättas in vid konjunktursvackor.

En viktig del i den statliga sysselsättningspolitiska planeringen är också att skapa samordning och samverkan mellan dem som har ansvaret för olika delar av sysselsättningspolitiken. Den får inte heller ses isolerad från annan politik. Behovet av en samlad sysselsättningspolitisk planering är stort. En nära koppling till länsplaneringen och andra övergripande planeringsformer är naturlig.

14.3 Nuvarande planering

Den samhällsplanering som direkt påverkar sysselsättningen arbetar med både kortsiktiga och långsiktiga tidsperspektiv. För att möta störningar i sysselsättningen som beror på förändringar i konjunkturen eller som har andra orsaker krävs en effektiv beredskapsplanering och för att klara de långsiktiga sysselsättningsfrågorna måste både utbuds- och efterfrågestimulerande åtgärder planeras. De arbetsmarknadspolitiska medlen sätts in för att åstadkomma en sådan anpassning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Tillsammans med den allmänna ekonomiska politiken, näringspolitik, regionalpolitik och utbildningspolitik ingår arbetsmarknadspolitiken bland de insatser som långsiktigt påverkar inriktningen av samhällets sysselsättning.

Det finns en tendens till att i planeringen i större utsträckning än tidigare beakta långsiktiga perspektiv. Inte minst gäller detta inom hälsovård och sjukvård. Den kortsiktiga sysselsättningsplaneringen har emellertid också förstärkts. De allt större insatserna under lågkonjunkturer skapar behov av detta. Sysselsättningsplanering som sådan är sålunda inte något nytt. Sysselsättningsfrågorna har dock hittills inte i tillräcklig grad systematiserats, renodlats och samordnats.

Den offentliga sektorns expansion har ställt anspråk på en god planering. Detta har varit en väsentlig drivkraft för den utbyggnad av den samhälls- och sysselsättningsplanering som hittills kommit till stånd. Sjukvård, utbildningsinstitutioner, vägar, bostäder osv måste dimensioneras och lokaliseras i enlighet med befolkningens önskemål. Genom planeringssystemet utbyts *information* om dessa önskemål och om myndigheternas planer. Beslut inom såväl den offentliga som den privata sektorn kan baseras på denna information, likaså den debatt som följer presentationer av planeringsunderlag.

För en stor del av den långsiktiga planeringen gäller att den verkat för sammanställningar och spridning av information. Även i den kortsiktiga planeringen utgör dock informationsspridningen ett viktigt element. Statens

och kommunens budgetar tjänar bl a detta syfte. Samtidigt är det uppenbart att den kortsiktiga planeringen är mer inriktad på *åtgärder* än den långsiktiga. Den speglar en medveten strävan att förändra sysselsättning, inkomstfördelning, åldringsvård osv. Den kortsiktiga planeringen tar också i hög grad sikte på att åstadkomma *beredskap*. Med planeringens hjälp skall samhällets möjligheter att möta konjunkturförändringar öka.

Också näringslivet har i större utsträckning än tidigare kommit in i samhällets sysselsättningsplanering. Informella kontakter har under lång tid tagits mellan kommunala och statliga myndigheter å ena sidan och enskilda företag och branschorganisationer å den andra. Länsarbetsnämnderna samlar varje kvartal in uppgifter från företagen. Här kan också nämnas försöken med informationssystemet företag–samhälle som innebär att företag med fler än 50 anställda två gånger per år redovisar sina sysselsättningsplaner för den närmaste femårsperioden. Uppgifterna ingår delvis i underlaget för länsarbetsnämndernas, länsstyrelsernas och kommunernas planering.

Av de övergripande långsiktiga planeringsformerna är det bara långtidsutredningen som inte huvudsakligen är baserad på material som utarbetas på regional och lokal nivå. Länsplaneringen, den fysiska riksplaneringen och den regionala trafikplaneringen grundas på material som tas fram av lokala och regionala myndigheter. De berör fördelningen av resurser inom en region. Trafikplaneringen gäller transporterna mellan kommuner. Länsplaneringen avser fördelningen mellan kommuner av offentliga verksamheter av olika slag och av stödåtgärder till enskilt näringsliv. Den fysiska riksplaneringen tar också upp fördelning av resurserna inom kommunerna. Det gäller därvid främst områden som skall skyddas för exploatering med hänsyn till kultur- och naturvårdsintressen.

Underlaget för de här angivna övergripande planeringsformerna lämnas i stor utsträckning av kommunerna. Det har därför ansetts vara angeläget att utforma den kommunala planeringen på ett sådant sätt att underlag för den statliga planeringen kan erhållas utan extra utredningar. Den nya inriktningen på planeringen motiveras emellertid också av att de förtroendevalda skall kunna få bättre möjligheter än tidigare att på ett övergripande plan påverka kommunernas aktiviteter. Under senare år har det dessutom vuxit fram en planeringsinformation som riktar sig till enskilda medborgare. Den är baserad på material från den övergripande planeringen.

Den långsiktiga sektorsplaneringen spänner över ett mycket brett fält. Hit kan väg- och skolplanering räknas, liksom planering av bostadsproduktion, sjukvård, socialvård m m. Var och en av dessa har en egen förvaltning som sörjer för att planer görs upp för utveckling inom sektorn. För den statliga sektorn gäller att dessa planer ligger till grund för de framställningar som ger underlag för regeringens och riksdagens beslut. För landsting och primärkommuner gäller på motsvarande sätt att sektorsorganen utarbetar planer som utgör underlag för det årliga budgetarbetet.

Inom de delar av den offentliga sektorn som expanderat snabbast under efterkrigstiden har också planeringen ändrat karaktär. Samhällets verksamheter på t ex vårdområdet har tidigare varit starkt splittrade. För att skapa samverkan och sambedömning har vårdorganisationen ändrats. På central nivå har de tidigare skilda medicinal- och socialstyrelserna sammanslagits. På lokal nivå har en sammanhållen organisation för barnomsorg, social ser-

vice och nykterhetsvård skapats. På regional nivå har hälso- och sjukvård kunnat samordnas genom att landstingens verksamhet byggts ut. Särskild uppmärksamhet ägnas också samordningen mellan sjukvård och social service i avsikt att förbättra de samlade vårdinsatsernas kvalitet. De här nämnda organisationsförändringarna har medfört utbyggd långsiktig planering.

14.4 Behov av förändringar

En aktiv sysselsättningspolitik ställer nya krav på planeringssystemet. Ambitionen bör vara att föra in sysselsättningsaspekter i all den planering som här har beskrivits. Det finns därvid ett behov av att bygga ut planeringen i flera avseenden. Det gäller information om samhällsutvecklingen och beredskapen för att möta konjunktur- och strukturförändringar. Det finns också behov av att göra både kortsiktig och långsiktig planering mer inriktad på åtgärder.

Beträffande information spelar statistiken en viktig roll. Uppbyggnaden av sysselsättningsstatistiken redovisas i kapitel 3. Här diskuteras några förändringar i det statistiska underlaget som motiveras av de diskussioner som förs i betänkandet. I ett delavsnitt tas också planeringstekniken upp. Andra förändringar diskuteras i särskilda avsnitt om kommunernas, landstingens och näringslivets medverkan i sysselsättningsplanering och om länsmyndigheternas och de centrala myndigheternas planering.

14.4.1 *Statistik och informationsfrågor*

För de lokala arbetsmarknaderna gäller att det alltjämt endast är via de vart femte år återkommande folk- och bostadsräkningarna som man kan få en heltäckande bild av sysselsättningsförhållandena. Samtidigt visar erfarenheterna att det skulle bli alltför kostsamt att bygga ut arbetskraftsundersökningarna till att också omfatta kommuner och lokala arbetsmarknader.

Utredningens expertgrupp för statistik- och prognosfrågor har diskuterat möjligheterna att utnyttja registerdata. Två utvecklingsvägar är här tänkbara. Den ena innebär att sysselsättningsuppgifter tas in i samband med att självdeklarationerna avlämnas. Enligt den andra skulle en företagsbaserad statistik väljas. Den s k RS-utredningen har i rapporten Rationalisering av skatteadministrationen (1974-08-01) föreslagit att en summarisk uppbördsdeklaration samlas in månadsvis. Vid sista uppbördstillfället under året kompletteras redovisningen med kontrolluppgifter som ger detaljerade data för enskilda medborgare. Om uppbördsuppgifterna kompletteras med information om arbetade timmar kan man få en heltäckande sysselsättningsstatistik. Uppgifterna kan också kompletteras med information om branschtillhörighet. Den skulle i så fall hämtas från SCB:s företagsregister. Denna del av SCB:s företagsbaserade statistik skulle kunna läggas ned om uppbördsdeklarationerna byggs ut med uppgifter om timantalet.

Försök med registerbearbetningen bedrivs för närvarande i Skaraborgs och Kalmar län i samarbete med arbetsmarknadsdepartementet, länsstyrel-

serna och SCB. Erfarenheterna från dessa försök kan ligga till grund för vidare ställningstaganden till registerstatistik. Det är också tänkbart att försäkringskassornas information kan bli föremål för prövning i detta sammanhang.

Som framhålls i kapitel 3 bör länsarbetsnämndernas material kunna utvidgas med statistik över lediga platser. Detta bör kunna bilda underlag för jämförelser mellan flödet av arbetssökande och flödet av platser.

Beträffande arbetskraftsstatistiken vill vi sammanfattningsvis framhålla att en utbyggnad av AKU och ett utnyttjande av registerdata på sikt kan medföra att man för sysselsättningsplaneringen blir mindre beroende av folkräkningarna. Det medför också att en del av de definitionsproblem som berörs i kapitel 3 kan elimineras. Samtidigt är det uppenbart att man bör undersöka alla möjligheter att utforma folkräkningarna så att de kan utnyttjas i sysselsättningsplanering. Speciella ansträngningar bör läggas ned på att också få med dem som deltidsarbetar. Deltidsarbete bör också definieras på samma sätt i olika statistikgrenar.

Beträffande den statistik som insamlas från företagen och den offentliga sektorn hänvisar vi till kapitlen 9 och 13 där huvudpunkten är följande: Statistiken bör belysa de olika näringsgrenarnas utveckling för lokal, regional och nationell nivå. Den ekonomiska korttidsstatistiken bör förbättras. Informationen om den offentliga sektorns utveckling bör byggas ut.

14.4.2 *Förändringar i planeringsteknik*

I all samhällsplanering är samspelet mellan de politiskt ansvariga och dem som utarbetar planeringsunderlaget viktigt. Vid utformning av planeringen är det angeläget att ta ställning till hur planeringsunderlaget skall presenteras och hur ofta det skall revideras. En stor del av den långsiktiga planeringen utarbetas idag med flera års mellanrum. Detta medför att det ibland är svårt att utnyttja denna i den planering som gäller dagsaktuella frågor.

När man diskuterar möjligheterna att göra de ekonomiska långtidsutredningarna årligt rullande brukar det framhållas att det är svårt att varje år göra justeringar i en långsiktsplan. Mer tillfälliga händelser under året förstoras upp. Om planerna upprättas med längre mellanrum är det lättare att spåra de underliggande långsiktiga förändringsmekanismerna i samhället. Mot dessa argument måste emellertid ställas risken att samhällsplaneringen blir felaktigt inriktad om den arbetar med ett underlag som kan vara upp till fem år gammalt.

Avstämningarna av de ekonomiska långtidsutredningarna efter halva planeringsperioden kan ses som ett led i strävandena att minska dessa problem. De har nu också kommit att inrikta sig på fler alternativa kalkyler. Denna metod kan lösa en del av de svårigheter som vi nyss har berört. Utan att helt göra om grundmaterialet bör det vara möjligt att under mellanperioderna göra nya kalkyler för att belysa aktuella avvägningsproblem. Samma sak gäller den centrala utvärderingen av länsplaneringen. Också den skulle framöver i större utsträckning kunna inriktas på att ta fram alternativa regionala fördelningar av landets resurser.

Det krävs fundamentalt förändrade förutsättningar för att alla alternativ skall bli inaktuella. Beroende på hur utvecklingen gestaltar sig kan den

som vill tolka prognoserna välja det av de båda alternativen som förefaller mest realistiskt. Det kan naturligtvis diskuteras hur många sådana alternativ som bör finnas och vilka som är användbara under längre tid.

14.4.3 *Andra förändringar*

Det är uppenbart att införandet av en mer aktiv sysselsättningsplanering också kan skapa ett behov av vissa organisatoriska förändringar. Det kan t ex krävas att primärkommunernas planeringsresurser förstärks. Det kan också vara angeläget att nya former för samverkan införs. Vi lämnar emellertid här inte något detaljerat förslag på hur dessa organisationsfrågor skall lösas. Framställningen skall ses som en redovisning av vissa synpunkter på hur sysselsättningsplaneringen kan byggas upp. Vi redogör i detta betänkande för vissa förslag till vidareutvecklingen av nuvarande planering. De bör kunna följas i ett försöks- och uppbyggnadsskede under de närmaste åren. En sådan försöksverksamhet bör startas så snart som möjligt. Den ger utredningen underlag för mer definitiva ställningstaganden i huvudbetänkandet. Det bör också framhållas att det i den särskilda departementspromemorian om den centrala utvärderingen av länsplaneringen (Politik för regional balans, SOU 1975:91) presenteras ett förslag till fortlöpande uppföljning och utvärdering av länsplaneringen.

14.5 Primärkommunernas medverkan i sysselsättningsplaneringen

Enligt givna direktiv skall utredningen överväga formerna för en aktiv sysselsättningsplanering i primärkommunerna. En ökad medverkan från kommunerna beträffande information och beredskapsplanering är därvid naturlig. På alla områden är det dock angeläget med en planering som är inriktad på åtgärder. Kommunernas planering bör sålunda underlätta skapandet av nya arbetstillfällen och undanröja arbetshinder.

Tre områden kan pekas ut som speciellt viktiga i primärkommunernas sysselsättningsplanering. De är a) primärkommunernas analys av brister i de lokala arbetsmarknaderna b) primärkommunernas utnyttjande av budgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument samt deras beredskapsplanering samt c) sysselsättningsfrågorna i kommunernas fysiska planering och verksamhetsplanering. I det följande diskuteras dessa områden var för sig. En utgångspunkt för diskussionen är att sysselsättningsutredningen under sin andra etapp skall genomföra försök med en vidgad sysselsättningsplanering i några utvalda kommuner. Den diskuterade skissen bör också kunna tjäna som mall för kommuner som på eget initiativ under de närmaste åren önskar bedriva en mer aktiv sysselsättningsplanering.

14.5.1 *Primärkommunernas analys av brister i de lokala arbetsmarknaderna*

I primärkommunernas analyser bör ingå bedömningar av arbetsmarknadens och näringslivets utveckling. Den lokala arbetsmarknaden kan ibland sträcka sig över flera kommuner som därför kan behöva samarbeta. Sådana analyser av de lokala arbetsmarknaderna har starka kopplingar med länsarbetsnämndernas planeringsarbete och den regionalpolitiska planeringen. Kommunernas analyser och bedömningar bör kunna bilda utgångspunkt för samverkan med arbetsmarknadsmyndigheterna. Däri bör ingå överläggningar med länsstyrelse, länsarbetsnämnd och andra länsmyndigheter om åtgärder för att avhjälpa brister i de lokala arbetsmarknaderna.

Analysen av arbetsmarknaden och näringslivsutvecklingen bör därför ge en bild av tryggheten för de sysselsatta men även av valmöjligheterna och inkomstmöjligheterna. Länsmyndigheterna bör här kunna förse primärkommunerna med ett för respektive kommun anpassat underlagsmaterial. Detta kan omfatta planeringsunderlag från länsplaneringen och uppgifter från länsarbetsnämnderna. Därigenom får kommunerna möjligheter till bevakning m m av frågor som berör deras lokala arbetsmarknader. Primärkommuner med välutvecklade planeringsresurser bör därutöver själva parallellt med länsmyndigheterna kunna genomföra en del av ovanstående analyser. Ett brett samarbete med länsmyndigheterna kommer dock alltid att krävas för en väl utvecklad kartläggning av de lokala arbetsmarknaderna.

Kommunförbundet har bedrivit ett utvecklingsarbete med modeller och metoder för att underlätta kommunernas fleråriga planering. Detta är väsentligt för kommunernas möjligheter att analysera förhållandena i de lokala arbetsmarknaderna och att medverka i den regionalpolitiska planeringen. I de flesta kommuner finns det i väsentliga delar redan underlag för denna inom olika förvaltningar.

Det som ofta saknas är emellertid en systematisering av materialet speciellt ur sysselsättningssynpunkt. Den av Kommunförbundet föreslagna planeringen medger en sådan. Den kommunala planeringen kan därför på ett mer konkret sätt belysa en del av de problem som behandlas i länsplaneringen – då bl a sysselsättningsbalansen på delarbetsmarknader eller för olika yrkeskategorier. Planeringen hålls aktuell genom årliga överarbetningar.

De tidsplaner som Kommunförbundet har föreslagit för denna planering passar väl in i en fortlöpande uppföljning och utvärdering av länsplaneringen. Anpassningen till den centrala nivån erhålls genom bl a länsplaneringen.

I tidigare kapitel diskuterar vi nya medel som kan användas för att utvidga sysselsättningsmöjligheterna för grupper som har särskilda problem på arbetsmarknaden. Det kan gälla nytillträdande på arbetsmarknaden, t ex ungdomar och kvinnor samt äldre och arbetshandikappade. För planeringen krävs uppgifter om gruppernas storlek och förutsättningar att gå ut i arbetslivet. Här kan kommunerna genom sin närhet till invånarna bygga ut sitt kontaktnät och bidra till en stor del av planeringsunderlaget. I samverkan med den kommunala planeringen kan därigenom de nämnda gruppernas problem och förutsättningar belysas bättre och insatserna göras mer verkningsfulla.

Vad som här sagts om primärkommunernas analys av brister i de lokala

arbetsmarknaderna kan sammanfattas under begreppet *primärkommunernas sysselsättningspolitiska inventering*. Den bör alltså utarbetas och redovisas i anslutning till att kommunen yttrar sig över länsstyrelsernas förslag till sysselsättningsplanering. Den bör omfatta olika delarbetsmarknader i kommunen och utformas så att sysselsättningsläget för olika grupper på arbetsmarknaden blir belyst. Det torde också vara angeläget att utföra den sysselsättningspolitiska inventeringen på ett relativt enhetligt sätt i hela landet. Någon definitiv ställning till detta kan dock inte tas förrän försök har genomförts. Samma sak gäller den beredskapsplanering som beskrivs i följande avsnitt. För att förstärka kommunernas aktivitet i sysselsättningsplaneringen kan det också krävas vissa organisatoriska förändringar med särskild inriktning på sysselsättningspolitiken. Till detta vill vi alltså återkomma då vi samlat erfarenheter från en första försöksperiod.

14.5.2 *Primärkommunernas utnyttjande av budgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument – beredskapsplanering*

Primärkommunernas beredskapsarbeten, och därmed sammanhängande sysselsättningsplanering, har hittills i huvudsak varit inriktad på investeringar. Detta har framhållits i kapitel 13. Det är en strävan att i allt högre grad förskjuta denna planering mot andra sysselsättningsformer, bl a inom tjänstesektorn.

Vid kommunala beredskapsarbeten har under senare år i några fall dels planeringsberedskapen varit otillfredsställande, dels har några kommuner av kommunalekonomiska skäl inte ansett sig kunna finansiera sin egen del av kostnaderna för investeringarna. Normalt lämnas projekteringsbidrag till kommunala arbeten med 35 % av kostnaderna. Inom främst stödområdet lämnas dock bidrag med 50 %. Med hänsyn till konjunkturläget utgår för närvarande statsbidrag med 50 respektive 75 %. För projektering av lokaler inom barnomsorgen utgår bidrag med 75 respektive 90 %. Ett sätt att förbättra kommunernas planering av beredskapsarbeten, så att en verklig projekteringsreserv kan erhållas, vore att staten i princip påtog sig alla de kostnader, som är förknippade med tidigareläggning. Det kan t ex innebära att kommunerna ges statsbidrag motsvarande hela kostnaden för projektering fram till färdiga bygghandlingar av objekt som enligt den kommunalekonomiska planeringen är avsedda att komma till utförande senare än under närmast framförliggande år. Om objektet tidigareläggs som beredskapsarbete kan detta projekteringsbidrag avräknas mot då utgående statsbidrag. Planeringsbidrag bör också utgå till de nya typer av verksamheter som nu är berättigade till statsbidrag. Planeringsbidrag bör sålunda kunna utgå till utbildningsprojekt och andra tjänsteorienterade projekt.

I vårt arbete har vi gått ut ifrån att det alltjämt finns stora områden inom den offentliga sektorn där behov av standardförbättringar föreligger. Det gäller särskilt de områden som primärkommunerna svarar för. Genom att tillgodose dessa skapas även sysselsättningstillfällen.

Vid planeringen av kommunernas utbyggnad bör sambandet med konjunkturpolitiken och överhuvudtaget strävandena att upprätthålla samhällsekonomisk balans beaktas. Kommunerna bör t ex vara medvetna om att

utrymmet för åtgärder för att motverka arbetslöshet kan bli större om de inriktas på verksamheter som får så små biverkningar som möjligt i form av skärpt inflationstryck eller påfrestning på den utrikes bytesbalansen. Den nyssnämnda förskjutningen av beredskapsarbetena från utgiftskrävande investeringar till att anordna arbetstillfällen inom tjänstesektorn bör från den synpunkten välkomnas.

Med de modifikationer som kan föranledas av dessa synpunkter bör den kommunala beredskapsplaneringen inriktas på att påskynda utbyggnaden av den offentliga sektorn vid tidpunkter då detta bäst kan motverka konjunkturella och andra variationer i den övriga sysselsättningen. Beredskapsarbeten inom tjänstesektorn får således för det första inriktas på verksamheter, där effekten av personalförstärkningar kan ses som en tidigareläggning av en planerad serviceutbyggnad. För det andra bör de avse sådana åtgärder som visserligen inte medför en långsiktig expansion men ändå ger sysselsättning åt arbetslösa. Båda typerna kan tidvis beröra hela den kommunala sysselsättningen. Den senare typen av sysselsättningsskapande åtgärder kan innebära att man inom arbetsmarknadsutbildningens ram ger vidare utbildning åt redan anställda. Under tiden får arbetslösa rycka in som ersättare i beredskapsarbetets form. Denna modell har med stor framgång prövats inom barnstugeverksamheten och vårdsektorn.

För att öka möjligheterna till konjunkturanpassning är det tänkbart att också kommunerna skall utarbeta alternativa budgetar för sin verksamhet. Staten har ju en beredskapsstat för att möta konjunkturförändringar. Vi vill återkomma till detta i vårt huvudbetänkande.

För att i större utsträckning utvinna effekter av detta slag måste problem beträffande de finansiella förutsättningarna lösas. Sysselsättningsutredningen avser att återkomma till dessa frågor i den mån inte andra utredningars insatser kan komma att förändra förutsättningarna i detta avseende.

Genom den betydelse kommuner och landsting har från sysselsättningssynpunkt är det väsentligt att planeringsformerna förbättras och att det kontinuerliga samrådet med länsarbetsnämnderna fördjupas. Verksamheten bör även utvecklas så att man får ett underlag som visar vilka kommunala insatser som krävs för att undanröja arbetslivshinder för olika grupper på arbetsmarknaden.

Kommunernas ekonomiska långtidsplanering KELP bör som framhålls i kapitel 13 vara utvecklingsbar för även denna form av sysselsättningsplanering. Den bör kunna utgöra en del av det statliga planunderlaget. KELP 1976–1980 kommer att innehålla bedömningar av kommuners och kommunägda företags sysselsättningsutveckling samt utvecklingen av servicenivåer och kapacitetsförhållanden inom vissa verksamhetsområden. På detta stadium tar vi inte ställning till utformning av informationsinsamlingen. Vi avser att följa arbetet med uppgiftsinsamlingen och utvärdera den i huvudbetänkandet.

Den kommunala planeringen bör knytas samman med den statliga. Om kommunernas beredskapsplaner skall kunna beaktas i länens sysselsättningsplaner måste de föreligga i så god tid som möjligt på våren. KELP (som för närvarande lämnas in den 1 april) skulle därför behöva lämnas in någon månad tidigare. Tidpunkten skulle nära sammanfalla med den som gäller för bostadsbyggnadsprogrammen.

Vad som här sagts om primärkommunernas beredskapsplanering och utnyttjande av budgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument kan sammanfattas under begreppet *primärkommunernas sysselsättningsplan*. Liksom den sysselsättningspolitiska inventeringen kan den utarbetas och redovisas i anslutning till att kommunen yttrar sig över länsstyrelsernas bedömningar av den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen.

14.5.3 *Sysselsättningsfrågorna i kommunernas fysiska planering och verksamhetsplanering*

De sysselsättningspolitiska aspekterna påverkar också kommunens planering av den egna verksamheten. De omständigheter som hindrar människor att gå ut i förvärvsarbete måste i stor utsträckning angripas just genom kommunala åtgärder. Barnomsorgen är ett typiskt exempel på detta. Genom vidgade kommunala insatser på detta område undanröjs ett hinder mot förvärvsarbete. Trafikfrågorna är ett annat exempel på att förvärvshinder kan undanröjas genom kommunala åtgärder. Genom att förändra eller bygga ut lokala eller regionala transportsystem kan möjligheterna att nå arbetsplatserna förbättras. Insatserna på den sociala rehabiliteringens område skall också nämnas. Kommunerna har direktkontakter med dem som är utslagna från arbetsmarknaden och har ett ansvar för att de får stöd för återgång till arbetslivet.

Ett starkare kommunalt engagemang i den sysselsättningspolitiska planeringen ger förbättrade förutsättningar för kommunerna att vid planering av sin verksamhet beakta behov av och möjligheter till åtgärder inriktade på att undanröja hinder mot förvärvsarbete eller andra sådana förändrade förutsättningar för sysselsättningsutvecklingen som faller inom kommunala verksamhetsområden.

Som framhålls i kapitel 9 har den fysiska planeringen i kommunerna stor betydelse för arbetsmarknadsförhållandena.

Bostädernas lokalisering måste samordnas med lokaliseringen av arbetsplatser för att goda lokala arbetsmarknader skall kunna skapas. Planeringen har här nära samband med det som tidigare redovisats om människornas (hushållens) valmöjligheter då det gäller sysselsättningen. Barnfamiljernas möjligheter att ta arbete hänger t ex nära samman med lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser, med tillgången på barndaghem, med kollektiva pendlingsmöjligheter m. m. Det gäller alltså hur de ekonomiska aktiviteterna skall samordnas geografiskt och ifråga om miljön.

En viktig förutsättning för att skapa ett önskvärt lokaliseringsmönster är att kommunerna disponerar den mark som skall bebyggas. Också sysselsättningsaspekterna bör sålunda beaktas då kommunerna gör markinköp.

Kommunernas fysiska planering regleras av byggnadslagstiftningen. Byggnadslagen innehåller bestämmelser om markens användning för bebyggelse. Genom översiktlig planering och detaljplaner ges anvisningar om var arbetsplatser och bostäder får byggas.

14.6 Landstingens medverkan i sysselsättningsplaneringen

Vad som ovan sagts om primärkommunernas medverkan i sysselsättningsplaneringen bör i tillämpliga delar också gälla landstingen. Också för landstingen är det aktuellt med en årlig sysselsättningsplan. Den kan utarbetas och redovisas i anslutning till att landstingen yttrar sig över länsstyrelsernas bedömningar av den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen.

Liksom primärkommunerna bör landstingen kunna använda sin budget för att främja sysselsättningen.

Den landstingskommunala ekonomiska långtidsplaneringen LKELP innehåller redan nu uppgifter om sysselsättningen i landstingens egna verksamheter. Den omspänner liksom KELP en femårsperiod och är årligt rullande. (Genom sammanslagning med socialstyrelsens rullande prognoser RUPRO betecknas verksamheten som LKELP/RUPRO.)

Tidsplanen för LKELP avviker något från den som gäller för KELP. För närvarande skall LKELP redovisas den 31 maj. Bearbetning sker under sommaren och redovisning av materialet under hösten. Tidsplanen är anpassad till budgetarbetet. Med nuvarande uppläggning kan utfallet av föregående års budget ingå i redovisningen av KLELP. Vi tar inte här närmare ställning till hur materialet skall lämnas in.

14.7 Näringslivets medverkan i sysselsättningsplaneringen

I direktiven framhålls att näringslivet bör medverka för att man skall få det underlag som behövs för en långsiktig sysselsättningspolitik. I tidigare avsnitt har också pekats på att näringslivet redan idag aktivt medverkar med underlagsmaterial. En viss planläggningsskyldighet åvilar också företagen bl a då investeringsfonder skall byggas upp.

Liksom för kommunerna och staten bör det åvila företagen att bedriva en aktiv sysselsättningspolitisk planering. I kapitel 8 diskuteras företagens medverkan i sysselsättningsplaneringen. Det framhålls bl a att åtminstone de större företagen bör upprätta sysselsättningsplaner. Dessa bör gälla både det kortsiktiga perspektivet och det medellånga. Sysselsättningsplanerna bör utarbetas i samråd mellan företag och representanter för de anställda. Man bör också i större utsträckning föra in arbetsmarknadspolitiken i företagen. Som framhålls i kapitel 10 innebär detta bl a att omställningarna inom företaget skall klaras på ett smidigt sätt och att man förhindrar att de anställda blir utslagna. I kapitel 12 framhålls också att man även inom det privata näringslivet måste ta sin del av ansvaret för ungdomarnas introduktion i arbetslivet. Även om de praktiska problemen är stora måste man på sikt kräva att företagen har en genomtänkt rekryteringsplan likaväl som myndigheterna har det. När man utarbetar dessa planer måste problemen för handikappade, äldre och kvinnor utan yrkesutbildning uppmärksammas.

Då näringslivets sysselsättningsplanering skall utformas är det naturligt

att ange relationerna till den regionala sysselsättningsplaneringen. En förutsättning för att samhället skall kunna genomföra de näringspolitiska program som diskuteras i kapitel 8 är att man har överblick över konkreta projekt som planeras inom näringslivet. Ett väl utbyggt informationssystem är en förutsättning för detta.

14.8 Statens sysselsättningsplanering på länsnivå

Genom arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnderna finns en organisation som i decentraliserade former sköter den dagliga kontakten med dem som söker sig ut på arbetsmarknaden eller som drabbas av arbetslöshet. Arbetsförmedlingen är det grundläggande arbetsmarknadspolitiska medlet för anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.

Utredningen föreslår i tidigare kapitel en rad åtgärder som förstärker de arbetsförmedlande insatserna. Försök med intensifierad arbetsförmedling bedrivs också på initiativ av utredningen.

Länsarbetsnämnderna har genom arbetsförmedlingarnas verksamhet och uppläggningen av beredskapsarbeten en viktig planeringsuppgift. Genom dagliga kontakter med de grupper som söker arbete och med näringsliv, kommuner och landsting skapas ett värdefullt underlag för planeringen. Genom direkta kontakter med arbetsmarknadsstyrelsen kan dessa planer vid behov snabbt föras över till konkreta åtgärder.

Det är naturligt att också i framtiden låta länsarbetsnämndernas insatser utgöra en grundstomme i sysselsättningsplaneringen i vart fall ifråga om planering som avser det korta och medellånga perspektivet.

Länsstyrelserna svarar för samordningen av olika verksamheter. Deras roll är att utforma den långsiktiga övergripande planeringen. Däri ingår att söka genomföra de arbetsmarknadspolitiska, regionalpolitiska och näringspolitiska riktlinjer som angetts av statsmakterna. Liksom ifråga om den planering som skall ske inom primärkommuner är det i vissa fall nödvändigt med samverkan över länsgränser.

Sysselsättningspolitiken på länsnivå torde också kunna tillföras delvis nya moment. Bl a bör som framhålls i kapitel 8 de näringspolitiska inslagen starkare betonas. Utvecklingen av regionernas näringsliv bör analyseras och brister i den regionala näringsstrukturen belysas. Förslag till konkreta åtgärder grundade på centrala näringspolitiska ambitioner bör få en framträdande plats.

Enligt vår uppfattning finns det ett förhållandevis stort behov av en utbyggnad av sysselsättningsplaneringen på länsnivå. Vi utgår ifrån att huvudansvaret för sysselsättningspolitiken alltjämt skall ligga hos staten. År 1964 fastslog riksdagen att den regionala planeringen skall ha sin tyngdpunkt på länsnivån. Samma skäl som då anfördes kan användas för att betona att länsmyndigheterna har goda förutsättningar för att bedriva en sysselsättningsplanering i nära kontakt med arbetsmarknadens parter.

Även om länsarbetsnämnder och länsstyrelser var för sig utvecklat betydelsefulla delar i sysselsättningsplaneringen är det uppenbart att samverkan mellan organen kan drivas längre. Ett motiv för detta är att länsarbetsnämn-

derna i sitt arbete får en information som i större utsträckning än för närvarande bör kunna utnyttjas i den långsiktiga planeringen. Genom bl a arbetsförmedlingens och anpassningsgruppernas arbete samt länsarbetsnämndernas löpande kontakter med företagen och kvartalsvisa översikter samlas kunskaper om strömmarna på arbetsmarknaden. Länsarbetsnämndernas information utnyttjas endast i begränsad omfattning i den långsiktiga övergripande planeringen. Ett annat motiv för samverkan är att denna skulle kunna eliminera risken för dubbelarbete vid insamling av statistisk information.

Länsplaneringens material har länsarbetsnämnderna bl a utnyttjat för att prioritera mellan olika beredskapsobjekt. Hittills har det dock uppstått svårigheter då informationen från den långsiktiga planeringen skall sättas in i länsarbetsnämndernas arbete. Bl a har informationen kommit med allt för stora mellanrum och därigenom varit föråldrad under långa tider och därför inte varit tjänligt underlag för beredskapsplaneringen. Det finns också skäl att införa ett något kortare tidsperspektiv i såväl länsplaneringen som övergripande sysselsättningsplanering. Om länsplaneringen årligen bearbetas undviks en del av dessa brister.

Med förändringar av här angivet slag utgör länsplaneringen en naturlig grund för den långsiktiga sysselsättningsplaneringen på länsnivå. Det innebär i praktiken att den hittillsvarande tonvikten vid folkmängdsaspekter alltmer förskjuts mot sysselsättningsfrågor. Oförändrat bör dock kvarstå att också service- och miljöfrågor behandlas i länsplaneringen. Det är också viktigt att betona att länsplaneringen också framöver bör tjäna som en länk mellan olika myndigheter och organisationer. Den bör sålunda förmedla information, förslag och anvisningar både från kommuner och fackliga organisationer till centrala myndigheter och från de senare till den lokala nivån.

Sammanfattningsvis vill vi framföra att den statliga sysselsättningsplaneringen på länsnivå bör omfatta en årlig analys av näringslivets och den offentliga sektorns utveckling samt av de lokala arbetsmarknaderna i länen. Kommunerna, de fackliga organisationernas och företagens lokala bedömningar bör kunna sammanvägas till en länsvis bedömning av den långsiktiga utvecklingen av sysselsättningen.

14.9 De centrala statliga organens sysselsättningsplanering

Vi har här diskuterat förändringar på den lokala och regionala nivån. Dessa har en motsvarighet på den centrala nivån. En aktiv sysselsättningsplanering bygger på en samordning av olika sektorsplanerande myndigheters verksamheter. Den måste därför vara nära knuten till regeringens och riksdagens arbete. Informationen skall vara tillgänglig då de politiskt ansvariga skall fatta beslut.

Den centrala sysselsättningsplaneringen är organiserad på något olika sätt för de kortsiktiga och långsiktiga bedömningarna. Arbetsmarknadsstyrelsen, Konjunkturinstitutet m fl undersöker vilka åtgärder som krävs med hänsyn till konjunkturläget. Bedömningarna görs således av såväl statliga verk som av regeringens kansli. Detta gäller även de långsiktiga bedömningarna som

från verksnivå redovisas i anslagsframställningarna. Härvidlag kan förändringar av inriktning och innehåll aktualiseras som en följd av en mera utbyggd planering på regional och lokal nivå. Budgetutredningen har i sitt betänkande tagit upp dessa frågor. Man föreslår planeringsdokument med tre olika tidsperspektiv. Perspektivstudier förutsätts göras med 10–20 års tidshorisont. Sektorsstudier skall omfatta en tidsperiod av 5 år. Slutligen skall särskilda budgetdirektiv stimulera myndigheterna till alternativa förslag inom ramen för vad som är samhällsekonomiskt realiserbart.

Det förslag till planeringssystem som budgetutredningen lämnar synes i princip kunna ge förbättrade förutsättningar för den regional- och sysselsättningspolitiska planeringen. Utredningen har dock ej behandlat frågan hur övergripande planeringen skall integreras i planeringssystemet. Ett sådant beaktande skulle sannolikt förändra delar av budgetutredningens förslag.

Budgetutredningen bereds för närvarande i regeringens kansli. De ställningstaganden som härvid görs blir av stort intresse när sysselsättningsutredningen i slutbetänkandet tar ställning till hur sysselsättningsplaneringen på central nivå konkret bör utformas.

Som framhålls i kapitel 13 kan de statliga verkens sysselsättningsplanering byggas ut också i andra avseenden än de här redovisade. Bl a skulle information om strömmarna av arbetskraft till och från de statliga verken ge ett bättre planeringsunderlag. Det är också tänkbart att i de långsiktiga sysselsättningsbedömningarna ta med uppskattningar av såväl direkt som indirekt karaktär. Här kan erinras om de spridningseffekter som uppstår vid statliga beställningar och vid större investeringar.

14.10 Ställningstaganden och uppläggning av det fortsatta arbetet

Syftet med föreliggande kapitel är att visa hur en sysselsättningsplanering skulle kunna bedrivas på olika administrationsnivåer i samhället. Vi redogör för förslag till vidareutveckling av nuvarande planering. Det innebär i princip att sysselsättningsfrågorna beaktas i större utsträckning i redan befintliga planeringsorgan. Utredningen avser att i huvudbetänkandet återkomma med ett mer definitivt ställningstagande till planeringssystemets utformning.

Erfarenheter från försök i enlighet med de riktlinjer som här diskuteras bör då kunna ligga till grund för de slutliga förslagen.

De riktlinjer som skisseras i kapitlet kan sammanfattas på följande sätt.

Primärkommunernas och landstingens sysselsättningsplanering bör leda leda till:

- Att primärkommunerna tillsammans med bl a fackliga organisationer analyserar problem och brister i de lokala arbetsmarknaderna och vidarebefordrar krav på åtgärder för att lösa problem till statliga myndigheter. Här avses åtgärder som inte ligger inom kommunens egen kompetens att vidta. Detta motsvarar när det gäller den långsiktiga planeringen kom-

munens nuvarande medverkan i länsplaneringen.
- Att primärkommunerna och landstingen använder budgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument. Detta skulle främst ha betydelse ur konjunkturpolitisk synvinkel – en beredskapsplanering ifråga om sysselsättning som hänger samman med såväl investeringar som drift. Har man en god verksamhetsplanering är det sannolikt att den kommunala budgeten kan användas också för en mera långsiktig strukturpåverkan.
- Att primärkommunerna strävar efter att åstadkomma en sådan fysisk struktur inom kommunen – dvs lokalisering av bostäder och arbetsplatser samt att anordna kommunikationer – att förutsättningar ges för att så många människor som möjligt skall kunna nå befintliga arbetstillfällen.

Näringslivets sysselsättningspolitiska planering bör leda till:

- Att företagen medverkar med information till samhällets sysselsättningsplanering. Denna skall omfatta en allmän orientering om företagens verksamhet och konkreta planer för företagens sysselsättning på kort och lång sikt. Planerna bör utformas i samarbete med de fackliga organisationerna.
- Att konkreta rekryteringsplaner upprättas. Problemen för handikappade, äldre och kvinnor utan yrkesutbildning måste därvid uppmärksammas.
- Att företagsledningen i samarbete med företagsnämnd och anpassningsgrupper planerar för omställningar för arbetskraften inom företagen.

Statlig sysselsättningsplanering på länsnivå bör ha följande syfte:

- Att tillsammans med kommuner, företag och fackliga organisationer analysera näringslivet och de lokala arbetsmarknaderna i länen. Att sammanväga de lokala kraven till en länsvis bedömning av den långsiktiga utvecklingen av sysselsättningen. Däri skall ingå ett program för näringslivets utveckling.
- Att minska arbetshindren för nytillkommande grupper på arbetsmarknaden och att medverka till att utslagning förhindras.
- Att utvärdera och delvis insamla underlag för centrala konjunkturpolitiska bedömningar.
- Att upprätta beredskapsplaner för att lösa kortsiktiga sysselsättningsproblem.
- Att bevaka sysselsättningsfrågorna i skilda sektorbeslut och därvid föreslå avvägningar mellan kommuner sett från sysselsättnings- och regionalpolitiska utgångspunkter.
- Att inom ramen för given kompetens arbeta för sysselsättningsfrämjande åtgärder t ex industrilokalisering, arbetsmarknadsutbildning.

De centrala myndigheternas sysselsättningsplanering kan syfta till:

- Att med utgångspunkt från internationella, nationella och regionala analyser bedöma kortsiktiga och långsiktiga skillnader mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.
- Att utvärdera centrala besluts effekter på sysselsättningen i olika delar

av landet och i olika delar av näringslivet.
- Att utarbeta råd till politiskt ansvariga beslutsfattare beträffande sysselsättningspolitiska strategier på lång sikt.
- Att utarbeta konkreta förslag till sysselsättningspolitiska åtgärder att sättas in på kort och lång sikt.

Med den ovan skisserade uppläggningen kan ett på lokal och regional grund uppbyggt planeringsunderlag komma att föreligga för regeringen i dess ställningstaganden till sysselsättningspolitik och ekonomisk politik. Som framhålls i utredningens direktiv kommer de sysselsättningsplaner, som regeringen avser att lägga fram för riksdagen, att ange målen ifråga om sysselsättningens tillväxt i framtiden. Därvid skall redovisas inriktningen av sysselsättningstillfällena, ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och näringsliv, finansieringen av en växande sysselsättning, bl a dess krav på skattepolitiken samt de erforderliga styrmedlen. Dessa frågor kommer som tidigare framhållits att övervägas under utredningens andra etapp och redovisas i slutbetänkandet.

I det fortsatta arbetet kommer olika delar av det skisserade planeringssystemet att prövas. För primärkommunerna gäller att alltfler kommuner startar verksamhetsplanering av det slag som Kommunförbundet föreslagit. Det är naturligt att följa utvecklingen i ett urval av dessa kommuner och att där pröva en mer komplett sysselsättningsplanering av det slag som här har skisserats. Också i övriga kommuner bör emellertid olika former av aktiv sysselsättningsplanering startas. Det är angeläget att olika metoder prövas för att lösa de skiftande problem som kommunerna står inför. Det finns redan idag en betydelsefull sysselsättningsplanering i kommunerna. Det viktiga är att dess kvalitet successivt förbättras och att den på längre sikt samordnas med annan planering.

För några län kan det också bli aktuellt att pröva ett intensifierat samarbete mellan kommuner, landsting, länsarbetsnämnder och länsstyrelser. På försök bör en sysselsättningsplan för dessa län tas fram.

Samarbetet mellan länsarbetsnämnder och länsstyrelser bör också bli föremål för granskning. Bl a skall frågan om personalbyten mellan myndigheterna tas upp.

På den centrala nivån skall prövas hur länens sysselsättningsplaner skall föras vidare till regering och riksdag. Lämpligt vore sannolikt att lägga en stor del av detta arbete till våren och försommaren. Härigenom erhålls en värdefull utgångspunkt för höstens budgetarbete.

Vi vill avslutningsvis framhålla att sysselsättningsplaneringen utgör en grundläggande förutsättning för att målen för sysselsättningspolitiken skall uppnås. Samtidigt vill vi betona att planeringen inte får bli ett självändamål. Riskerna för detta är emellertid mycket små om två moment beaktas. Det ena är att sysselsättningsplaneringen innebär att man mer systematiskt tar hänsyn till sysselsättningsfrågorna i all löpande verksamhet. Det andra är att alla sysselsättningsplaner skall syfta till konkreta åtgärder. Om dessa krav på planeringen tjänar som riktmärke leder planeringen till en effektiv samordning av olika insatser.

Reservationer

1. Av *Ingemar Eliasson*

Föreliggande delbetänkande från sysselsättningsutredningen kan i långa stycken ses som en inventering av problem och tendenser på arbetsmarknaden. Denna inventering är nödvändig som grund för en närmare definition av målet "arbete åt alla" – en uppgift som blir central i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningen föreslår eller skisserar på åtskilliga punkter redan i detta betänkande åtgärder i syfte att underlätta för fler att förvärvsarbeta. Utredningen får i sitt fortsatta arbete tillfälle att framföra kompletterande förslag i samma syfte. I det arbetet bör också finnas möjlighet att ta hänsyn till synpunkter på nu aviserade förslag som kan komma att framföras i remissvaren. Härigenom får utredningen tillfälle att bedriva arbetet med viss öppenhet i överensstämmelse med direktiven.

Även om således de nu framförda förslagen inte till alla delar skall uppfattas som slutliga ställningstaganden från utredningen vill jag redan på det här stadiet avge mot majoriteten avvikande mening på några punkter.

Det är ur många aspekter angeläget att underlätta för den som vill eller måste byta arbete. Valfriheten ifråga om arbete och bostadsort förutsätter både en geografisk och en yrkesmässig rörlighet. De geografiska flyttningsrörelserna måste emellertid bli långt mer balanserade mellan olika regioner än vad fallet varit under 50- och 60-talen. Utjämningen av sysselsättningsgraden mellan olika regioner och lokala arbetsmarknader minskar inte värdet av åtgärder som kan underlätta den geografiska rörligheten. Det är därför mycket värdefullt att utredningen föreslår att den enskildes kostnader i samband med en flyttning skall täckas av *flyttningsbidraget*. Som utredningen konstaterar innebär detta inledningsvis en fördubbling av det nuvarande flyttningsbidragets storlek.

Jag kan däremot inte biträda förslaget om att detta flyttningsbidrag bör kompletteras med ett *extra rörlighetsbidrag* som AMS kan besluta sätta in när flyttningen bedöms som särskilt angelägen. Samhällets insatser bör så långt möjligt inriktas på att skapa arbetstillfällen där undersysselsättning råder. Ett extra rörlighetsbidrag kan komma att motverka det syftet. Bidraget skulle dessutom öka risken för olika behandling av arbetssökande.

Regionalpolitiken bedrivs för närvarande enligt de riktlinjer som fastställdes av riksdagen 1972. De innebär bl a att likvärdiga sysselsättningsmöjligheter skall skapas mellan landets olika delar. Som utredningen påpekar

måste detta mål preciseras om man skall kunna bedöma vilka krav som ställs på sysselsättningspolitiken. En precisering måste innebära att sysselsättningsgraden mellan olika lokala arbetsmarknader utjämnas. Jag vill understryka utredningens konstaterande att denna utjämning förutsätter en kraftig höjning av sysselsättningsgraden i de delar av landet där den nu ligger lågt och att detta kommer att kräva en kraftfull och regionalt inriktad sysselsättningspolitik.

Den nuvarande regionalpolitiken har medverkat till att stoppa upp utflyttningen från skogslänen. Någon utjämning av sysselsättningsgraden mellan olika regioner i landet har emellertid inte skett. Som redovisas i kapitel 4 skulle ca 380 000 personer ytterligare behöva beredas arbete fram till 1980 för att utjämna de regionala skillnader i sysselsättningsgrad för män resp kvinnor som i dag råder. Enligt länsplaneringens prognoser kommer den regionala obalansen i detta avseende att vara lika stor 1980 som i dag.

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att ytterligare skärpa och komplettera de regionalpolitiska medlen. Utredningen kommer i sitt fortsatta arbete att diskutera på vilket sätt det bör ske. Redan i detta delbetänkande konstaterar emellertid utredningen att de olika medlens "träffsäkerhet" måste bli större. Jag har ingen annan mening. Det står emellertid inte i motsatsställning till förslaget att i regioner med varaktig undersysselsättning stimulera till nyanställningar genom subvention av kostnader för arbetskraften. Större vikt bör tvärtom läggas på medel av det slaget.

Generellt verkande åtgärder inom ramen för den ekonomiska politiken och näringspolitiken måste kompletteras med selektivt stöd som utgår endast inom visst geografiskt område eller efter särskild prövning. De regler som ställs upp för att sådant stöd skall beviljas måste emellertid så långt möjligt vara desamma för alla sökande. Det nuvarande sysselsättningsstödet, som utgår efter samma regler till alla företag som uppfyller uppställda krav kan därvid tjäna som exempel. En sådan ordning undanröjer risker för olika behandling och är därmed konkurrensneutral inom det givna geografiska området.

Utredningen förordar styrmedel i regionalpolitiken "som är så utformade att den praktiska tillämpningen medger en långtgående anpassning till förhållandena och insatsbehoven i skilda regioner". En sådan tillämpning får enligt min mening inte ge utrymme för olika behandling av likartade ärenden.

Varje enskild framställning om lokaliseringsstöd måste självfallet granskas för att motverka missbruk. Visst stöd, som lån och bidrag till investeringskostnader, kan vara svårt att ge uteslutande efter allmänt giltiga kriterier. Förslag som innebär en ytterligare förskjutning av tyngdpunkten i det regionalpolitiska stödet över på medel som kräver en sådan från fall-till-fall bedömning kan jag emellertid inte biträda.

Det finns som jag tidigare framhållit anledning att pröva olika vägar att öka effektiviteten i regionalpolitiken. Utredningen förordar i det syftet att "någon form av system för lokaliseringspåverkan" prövas. Detta system får enligt min mening inte ges formen av utbyggd administrativ styrning av etablering och expansion – dvs en etableringskontroll. En sådan ordning kräver en byråkratisk handläggning som riskerar att hämma expansionen i näringslivet och därmed försämra förutsättningarna för en jämnare för-

delning av arbetstillfällena mellan regionerna. Istället för att bygga ut funktioner som riskerar att dämpa de expansiva krafterna i näringslivet bör förstärkning ske på områden som kan verka stimulerande på nyföretagsamhet och expansionstakt.

I det fortsatta arbetet återkommer utredningen till på vilket sätt denna expansion skall stimuleras. Redan nu bör dock konstateras att den ekonomiska ramen för regionalpolitiken måste vidgas jämfört med nuvarande förhållanden om de ovan refererade målen för regionalpolitiken skall kunna infrias under 1980-talet.

2. Av *Karl-Olof Faxén*

I

Beklagligtvis har sysselsättningsutredningen i detta delbetänkande inte kunnat mer ingående behandla de centrala sysselsättningspolitiska problem, som aktualiserats under 1970-talet. Inflationsutvecklingen har i många länder föranlett regeringarna till en mer restriktiv, efterfrågedämpande ekonomisk politik. Denna har lett till en markant ökning av arbetslösheten. För OECD-området i dess helhet torde arbetslösheten 1975 vara den högsta under efterkrigstiden. Trots detta är inflationen starkare än under någon tidigare lågkonjunktur.

Ingenting tyder dock på att den jämförelsevis låga arbetslösheten i Sverige åren 1974 och 1975 skulle bero på att den ekonomiska politiken i vårt land funnit lösningar på de problem, som är orsaken till läget i OECD som helhet. Ekonomisk-politiska åtgärder för att dämpa inflationen leder till ökning av arbetslösheten, och omvänt, vare sig inriktningen är generell eller selektiv. Detta gäller i Sverige såväl som i andra OECD-länder.

Den aktiva arbetsmarknadspolitik, som successivt utvecklats i Sverige under de senaste 15–20 åren, har inte infriat förhoppningarna om att kunna förena en minskning av arbetslösheten med stabilt penningvärde. De mycket betydande insatser, som gjorts, har inte bidragit till att förutsättningarna för lönebildningen förändrats. Inflationen framstår vid mitten av 1970-talet som det överskuggande ekonomisk-politiska problemet, trots den betydande omfattning selektiva åtgärder av skilda slag har givits.

Skälet till att en inriktning på selektiva åtgärder skulle möjliggöra en högre total sysselsättning vid given inflationstakt – eller lägre inflation vid viss sysselsättningsnivå – är att löneutvecklingen skulle bestämmas på de delar av arbetsmarknaden, där överefterfrågan på arbetskraft råder. En ökning av efterfrågan genom selektiva åtgärder, som enbart träffade delar av arbetsmarknaden med efterfrågeunderskott, skulle icke påverka den allmänna löneutvecklingen. De ekonomisk-statistiska undersökningar av arbetsmarknadens funktionssätt, som utförts de senaste 10 åren, stöder inte denna uppfattning.

Av olika skäl – t ex regionalpolitiska och branschpolitiska – torde man få räkna med att den ekonomiska politiken även framgent kommer att innehålla en blandning av generella och selektiva åtgärder. Ett lagerstöd, som givits en flexibel utformning genom generös dispensgivning, samt stöd för marknadsföring och produktutveckling i vissa branscher och regio-

ner, kan nämnas som exempel på åtgärder med individuell inriktning. Utbildningsstöd är en annan typ av selektiv åtgärd.

Möjligheterna att genom en övergång från generella åtgärder till selektiva lösa den grundläggande målkonflikten mellan arbetslöshet och inflation är dock, som ovan framhållits, starkt begränsade.

II

Lönsamheten i näringslivet är grundläggande för investeringsutvecklingen. En stark investeringsutveckling, stödd av en god lönsamhet, leder till en stark bytesbalans och därmed till handlingsfrihet i den ekonomiska politiken, vilket måste vara grunden för en aktiv sysselsättningsbefrämjande politik.

Sambandet mellan lönsamheten i näringslivet och fördelningen av inkomster och förmögenheter mellan hushåll och individer är komplicerat. Inom börsnoterade aktiebolag och andra företag med spritt ägande fördelas avkastningen på ett stort antal personer. Fördelningen av nettoinkomsterna mellan större och mindre ägare till sådana företag påverkas starkt av inkomst- och kapitalbeskattningen för individer och hushåll. Därtill kommer att omkring hälften av de börsnoterade aktiebolagens aktier innehas av institutionella placerare. Genom nettoförsäljningar från hushållen ökar denna andel med ett par procentenheter varje år.

Lönsamheten i näringslivet de senaste 10 åren har inte medgivit att soliditeten i företagen kunnat vidmakthållas, utan skuldsättningsgraden har ökat. Kapitaltillförseln har varit begränsad. Lönsamheten har varit för låg, såväl för att medge ett tillräckligt kvarhållande av vinstmedel som för att intressera hushållen att behålla sina aktier, än mindre delta i nyemissioner. Att under sådana förhållanden se fördelningspolitiska problem i en lönsamhetsökning i näringslivet som skulle befrämja sysselsättningspolitiska mål, framstår som avlägset. Härtill kommer att inflationens förmögenhetsomfördelande verkningar är långt större än effekterna av här diskuterade variationer i lönsamheten i näringslivet. En lönepolitik, som leder till dämpning av inflationstakten, framstår ur fördelningssynpunkt som mer väsentlig än frågan om lönsamheten i näringslivet.

En allmän sänkning av lönsamheten i näringslivet träffar de svagaste branscherna och regionerna starkast. Den träffar också sysselsättningen inom mindre och medelstora företag tidigare och i större omfattning än större företag. Antalet företagsnedläggelser, som var begränsat under 1950-talet och första hälften av 1960-talet, har ökat de senaste 10 åren. En rad nedläggningsundersökningar har visat att trots mycket aktiva samhällsinsatser har det inte kunnat undvikas att flera tiotals procent av de berörda lämnat arbetskraften eller förblivit långvarigt arbetslösa efter det att företaget upphört. Ett samband mellan "utslagningen" av anställda och av företag har därigenom påvisats. Även driftsinskränkningar på grund av arbetsbrist – som inte inneburit totalnedläggning av driften vid företaget – kan ha lett till "utslagning". Däremot har det inte visats att "utslagning" i någon mer betydande grad skulle ha skett genom att arbetstagare med reducerad arbetsförmåga skulle ha tvingats lämna sina befattningar i bestående företag eller driftsenheter. Något sådant skulle för övrigt också stå i strid med 1964

års revision av huvudavtalet mellan SAF och LO.

Det viktigaste som kan göras för att förhindra "utslagningen" på arbetsmarknaden är således att lätta på lönsamhetspressen på företagen, bl a genom skatte- och avgiftssystemet, så att företagsnedläggelserna kan minska.

III

Sysselsättningsutredningen har utgått från fattade beslut och föreliggande planer, speciellt inom kommuner och landsting. Jag finner för min del ej anledning pröva dessa utgångspunkter, utan betraktar dem som givna förutsättningar för det aktuella utredningsarbetet.

Beklagligtvis har långtidsutredningen ej undersökt konsekvenserna för investeringar och bytesbalans av ett alternativ motsvarande "oförändrad ambitionsnivå" i kapitel 5 (avsnitt 5.2.7, fig 5.4), sysselsättningsökning inom offentlig verksamhet 1975–1980 med 70 000 personer. En jämförelse med långtidsutredningens övriga alternativ ger vid handen att detta alternativ skulle ge en årlig ökningstakt för den privata konsumtionens volym om ca 4 % och en total sysselsättningsökning i näringslivet 1975–1980 om ca 60 000 personer.

Det procentuella uttaget av skatter och avgifter skulle sannolikt kunna hållas oförändrat inom den osäkerhetsmarginal om någon eller några procentenheter, som vidlåder beräkningar av denna art.

Behovet av ökad barnomsorg för att bereda kvinnor bättre möjligheter att bli kvar i förvärvslivet efter havandeskapsledighetens slut torde kunna tillgodoses även inom ramen för alternativet "oförändrad ambitionsnivå", om rationaliserings- och omfördelningsmöjligheterna inom den offentliga verksamheten uppmärksammas mer aktivt än hittills.

Enligt min mening har det inte framkommit något under utredningsarbetet, som visar, att detta alternativ inte skulle vara sysselsättningspolitiskt möjligt. En närmare analys hade dock varit önskvärd, inte minst för att klargöra att skälen till att intresset i utredningsarbetet koncentrerats på de bägge övriga alternativen inte är av sysselsättningspolitisk art.

Tvärtom talar mycket för att det är jämförelsevis lätt för näringslivet med sin gynnsamma geografiska och yrkesmässiga spridning att bereda ökad sysselsättning där den potentiella arbetskraften finns, så att förvärvsfrekvensen inom skilda grupper och regioner kan utjämnas uppåt. En allmän expansion inom industrin, som skulle följa av här diskuterade alternativ, skulle i viss grad naturligen komma att ske i sysselsättningssvaga områden med brist på industrisysselsättning. Arbetskraftstillgången är en viktig faktor vid företagens val av lokaliseringsort.

Sysselsättningspolitiska mål är svårare att nå om sysselsättningsökningen skall koncentreras till den mer specialiserade offentliga verksamheten.

Behoven av offentliga tjänster är obegränsade, liksom av privat konsumtion. Man kan aldrig tala om behovstäckning, vare sig på det ena eller det andra av dessa områden. "Behovstäckning" inom offentlig verksamhet, t ex inom undervisning och sjukvård, är meningslös som riktpunkt.

Eftersom de offentliga tjänsterna inte är prissatta, finns det inget annat kriterium för avvägningen mellan offentlig verksamhet och privat konsum-

tion än väljarnas i val uttryckta värdering. Väljarna upplever värdet av de offentliga tjänster, de konsumerar. De är de enda, som kan jämföra värdet av den offentliga verksamheten med motsvarande uppoffring av privat konsumtion. En utredning kan endast påvisa vilka valmöjligheter som föreligger. Värderingen kan inte formaliseras i matematiska eller statistiska termer utan är en i egentlig mening politisk fråga.

Utredningen har ingående analyserat situationen inom centrala områden av den offentliga konsumtionen. Någon motsvarande analys av läget inom den privata konsumtionen har icke genomförts. Exempelvis ges ingen konkret bild av vilka uppoffringar i den privata konsumtionsstandarden som alternativet "högre ambitionsnivå" för offentliga tjänster innebär i förhållande till alternativet "aktuell verksamhetsplanering".

Detta är enligt mitt sätt att se en grundläggande brist i utredningens presentation av valsituationens karaktär. Väljaren kan ej ta korrekt ställning genom att han eller hon har svårt att värderingsmässigt jämföra den detaljerat och konkret utförda beskrivningen av den offentliga verksamheten med den ytterst översiktligt behandlade privata konsumtionen.

Vid avvägningen av sysselsättningsutvecklingen mellan offentlig verksamhet och näringslivet perioden 1975–1980 har sysselsättningsutredningen i sina möjligheter till analys av konsekvenserna av skilda alternativ varit bunden till långtidsutredningen.

Jag kan dock inte biträda ställningstagandet till alternativen när det angivits som att från en utgångspunkt av en sysselsättningsökning i offentlig verksamhet med 155 000 personer sträva efter att närma sig det högre utbyggnadsalternativet 250 000 personer. Utredningen hade bort begränsa sig till att redovisa alternativen som uttryck för gränserna för handlingsfriheten med hänsyn till fattade beslut, föreliggande planer och samhällsekonomiska restriktioner.

Betydelsen av ett värderingsmässigt ställningstagande från utredningens sida i denna centrala politiska avvägningsfråga, vars lösning blir beroende av en rad självständiga beslut av statsmakterna, landstingen och primärkommunerna, är för mig svår att inse. I varje fall inom landsting och kommuner gäller, att det inte finns någon metod att relatera de enskilda, självständiga besluten till sysselsättningsutredningens alternativ. Den enda förbindelse, som kan skapas, ligger på finansieringssidan, och sambandet mellan denna och sysselsättningsutvecklingen är i hög grad indirekt. Utredningens bedömning får mera karaktär av prognos än ställningstagande.

IV

Sysselsättningspolitiken söker realisera mål, uttryckta som att reducera arbetslösheten och öka förvärvsfrekvenserna inom skilda grupper, definierade regionalt och åldersmässigt samt med hänsyn till kön. Målen är alltså komplicerade.

Målen ligger i stort sett i den spontana utvecklingens riktning. Framför allt gäller detta den numerärt och samhällsekonomiskt viktigaste gruppen, kvinnorna. Sociala normer och beteendemönster förskjuts snabbt i riktning mot en utjämning av kvinnornas förvärvsfrekvenser uppåt i riktning mot

männens, i Sverige liksom i t ex USA.

Den påverkan av denna process, som är möjlig genom ekonomisk-politiska åtgärder, torde vara av mindre betydelse än den sociala omvandlingen som sådan. Å andra sidan bör man inte bortse från betydelsen av särskattereformen för ökningen av de gifta kvinnornas arbetsinsats, inte minst för snabbheten i utvecklingen under början av 1970-talet. Ett väsentligt ytterligare steg kan väntas, om progressiviteten i inkomstbeskattningen dämpas, så att det blir mer lönande för kvinnorna att övergå från deltids- till heltidsarbete.

Vad som i utredningen betecknas som "potentiell arbetskraft" består till mycket stor del av personer som arbetar del av år, men som vid mättillfället stod utanför arbetskraften. Åtgärderna för att öka arbetskraftsutbudet bör i första hand inriktas på grupper med kort årsarbetstid. Endast en mindre del av den "potentiella arbetskraft", som kan aktiveras, torde bestå av personer som en längre tid stått utanför arbetskraften.

Hänsynen till åtgärdernas samhällsekonomiska kostnader sätter gränser för hur stora insatser den ekonomiska politiken vid varje tidpunkt kan göra för att nå sysselsättningspolitiska mål. Realt sett ligger dessa kostnader främst i användning av arbetskraft, som alternativt kan utnyttjas på ett samhällsekonomiskt värdefullt sätt. Kravet på viss ökningstakt i näringslivets förmåga att producera exportvaror och på viss ökningstakt i konsumtionen skapar restriktioner på hur stor del av de produktiva resurserna som kan disponeras för att aktivera potentiell arbetskraft. Den komplicerade karaktären hos dessa restriktioner – liksom i sysselsättningsmålet som sådant – leder till att sysselsättningspolitiken har att beakta en rad målkonflikter. Enligt den syn som utredningens majoritet ger uttryck för finns det en standardlösning på alla dessa problem, nämligen en utbyggd planering. Metoder, möjligheter och begränsningar för denna planering analyseras inte. Allt kan i princip lösas genom planering och styrning. Den enda förutsättningen är förstärkningar av de centrala organens befogenheter att ingripa i detalj i företagens ekonomiska villkor och beslut.

Den andra sidan av saken nämns inte – företagens behov av beslutsautonomi för att kunna organisera sin verksamhet på ett långsiktigt meningsfullt och rationellt sätt. Produktivitetsstegringen är inte enbart beroende av investeringar utan i lika hög grad av organisatorisk utveckling på företagsplanet.

Denna förutsätter bl a att de offentliga organens ingrepp inte framstår som så omfattande och betydelsefulla – men samtidigt så irrationella och svårutsägbara – att en meningsfull organisationsutveckling blir omöjlig på längre sikt. Detta sätter en bestämd gräns för möjligheterna att lösa de ovan angivna målkonflikterna genom planering. De statliga planerna måste ges en viss grad av stabilitet och permanens för att inte verksamheten i företagen skall ryckas sönder. Alla typer av uppträdande situationer kan inte lösas genom att planer fortlöpande ändras.

Inför perspektivet av en utbyggd, i företagens dispositioner ingripande planering bör även beaktas att planeringsprocessen i själva verket blir till en förhandling mellan företag och centrala myndigheter, där företagen påverkar myndigheterna i lika hög grad som tvärtom. Planering utgör inte ett ensidigt styrmedel på det sätt som beskrivs i utredningen. Vidare måste

politiken tillförsäkra tillräckligt utrymme för kreativitet, självständigt tänkande och trygghet att självständigt fullfölja en utvecklingslinje inom företagen. I annat fall kommer produktivitetsstegringen att avstanna.

Utan att i detalj gå in på varje enskilt ställe i utredningen får jag således uttala som min mening att stor försiktighet måste iakttas när det gäller att ytterligare utsträcka statens och kommunernas planeringsingripanden mot företagen. Bägge sidor av problematiken måste beaktas vid övervägaganden på detta område. Ståndpunkter kan inte grundas på den typ av ensidig framställning, som utredningen innehåller.

Formuleringar som: "en avsevärd förstärkning av näringspolitiken skulle underlätta realiserandet av de sysselsättningspolitiska målen" eller: "samhället ansvarar för näringslivets långsiktiga utveckling" döljer problemen snarare än löser dem.

V

Utredningen ser på ett enligt min mening alltför onyanserat sätt på vidgat inflytande för de anställda som en väg att lösa en rad skilda problem. Vidgat medinflytande har i många fall positiva effekter. I andra fall har medinflytandet emellertid lett till icke önskade konsekvenser. Formerna för medinflytande synes härvid vara avgörande. Orsakssambanden är ännu föga kända. Allmänt kan dock sägas att konstruktivt medinflytande ofta synes ha samband med förändringar av arbetsorganisationen, som ökar förmågan till problemlösning och därigenom befrämjar effektivitet och flexibilitet i arbetet. Medvetandet om verksamhetens mål blir fördjupat och mer allmänt spritt till alla. De övergripande målen framstår bättre relaterade till den enskildes arbetsuppgift. Härigenom skapas möjlighet till starkare arbetsengagemang. Deltagande i beslutsfunktioner i företaget kan vara ett medel att nå sådana mål. Relationerna mellan mål och medel är emellertid oklara.

Sysselsättningspolitikens utformning i ett samhälle, där de anställdas medinflytande på företagsplanet är långtgående och där företagsledningen i många hänseenden aktivt arbetar för att fördjupa detta samarbete, reser en rad intressanta frågor. Hur kommer företagens långsiktiga finansiella planering att påverkas genom att de anställdas inflytande leder till en strävan att överbrygga konjunkturmässiga variationer i sysselsättningen? Hur gestaltas samarbetet med offentliga myndigheter, när det gäller utnyttjandet av investeringsfonder och andra fonder på företagsplanet? Hur påverkas utnyttjandet av lagerstöd, utbildningsstöd och andra åtgärder för att "föra in arbetsmarknadspolitiken i företagen"? Hur påverkas rekryteringspolitiken och benägenheten att ta hänsyn till arbetsmarknadsmyndigheternas önskemål att rekrytera ur vissa angivna grupper? Hur påverkas företagens benägenhet att reagera på ekonomiska styrmedel i regionalpolitiken och använda vinstmedel från en anläggning för att bereda sysselsättning i en annan del av landet när de anställda på den första orten medverkar i besluten?

Utredningens sätt att behandla de anställdas utökade medinflytande tar icke tillräcklig hänsyn till komplexiteten i dessa och liknande problem. Jag kan inte dela utredningens överförenklade syn på verkningarna av medinflytandet inom företagen för den samhälleliga ekonomiska politiken. Ett

utredningsarbete i ordets egentliga mening är synnerligen angeläget på detta område. De närmaste åren byggs här upp nya och annorlunda beslutsprocesser i föregivet syfte att befrämja samhälleliga mål utan att risker och problem beaktas i förhållande till sin betydelse.

Enskilda frågor

1. Jag anser ej att figur 2.7, avsnitt 2.2.3 i kapitel 2, bevisar ett orsakssamband mellan nettoinvandringen och utvecklingen av andelen sysselsatta i befolkningen. Härför skulle krävas en mer ingående analys med fördelning bl a på yrken och regioner.

2. Arbetslösheten i Sverige under 1971–1973 kan inte sägas vara "mycket måttlig" i jämförelse med andra OECD-länder. Av 9 länder, som specialundersökts av U.S. Dept of Labor, hade Västtyskland, Japan och Australien väsentligt lägre arbetslöshet än Sverige. Frankrike hade ungefär samma som vårt land. Storbritannien, Italien, USA och Kanada hade däremot klart högre arbetslöshet. Därvid är att märka att personer i arbetsmarknadsutbildning, i beredskapsarbeten etc, vilka icke har motsvarighet i de jämförda länderna, icke inräknas i den svenska arbetslösheten. (Kapitel 2, avsnitt 2.3.3.)

3. I kapitel 6, avsnitt 6.1.4, hävdar utredningen att omläggningarna under senare år av skatteskalan i förening med höjda arbetsgivaravgifter har lett till lägre nominella löneavtal och att inflationen därigenom kunnat bromsas. Detta är ett helt felaktigt betraktelsesätt. Skatteomläggningarna har i stället inneburit en anpassning till inflationen, så att det blivit en realinkomstförbättring efter skatt vid den löneutveckling som ägt rum. Löneavtalen har ingåtts på grundval av utrymmet i den konkurrensutsatta sektorn vid en växelkurspolitik, som inneburit anslutning till "valutaormen". Hade skatteomläggningarna icke ägt rum, hade sådana lönehöjningar icke lett till någon realinkomstförbättring efter skatt. Å andra sidan hade det heller icke varit möjligt – vid gällande starkt progressiva skalor – att förbättra realinkomsten efter skatt genom lönehöjningar utöver utrymmet i den konkurrensutsatta sektorn. Tvärtom hade sådana lönehöjningar lett till lägre realinkomst efter skatt.

4. Som framgår har jag inte tagit ställning till alternativen beträffande sysselsättningsutvecklingen i den offentliga sektorn. Vad finansieringen beträffar torde enligt kapitel 6 redan föreliggande planer och fattade beslut kräva inkomstförstärkningar, särskilt om kravet på balans i de utrikes betalningarna också beaktas. Till utredningens räkneexempel kommer nämligen vad som kräves för betalningsbalansens återställande. Jämvikt i bytesbalansen år 1980 kan nås med finanspolitiska åtgärder av en styrka, som motsvarar kostnaden för i runda tal 100 000 personer i ökad offentlig sysselsättning.

En ytterligare höjning av arbetsgivaravgifterna skulle skärpa snedvridningseffekterna och måste därför enligt min mening avvisas. Snarare bör en sänkning eftersträvas.

I detta sammanhang bör också framhållas de utgiftsminskningar för det offentliga, som enligt utredningen är möjliga om förvärvsfrekvenserna ökar. En betydande del av den individuella behovsprövade socialvården kan falla

bort, om politiken mer aktivt än nu inriktas på att stimulera vissa kategorier av bidragsmottagare till arbete. Pensionskostnaderna kan minskas, om pensionssystemet utformas så att det skapas starkare ekonomiska incitament till arbetsinsatser i åldrarna mellan 60 och 70 år. Behovet av bostadsbidrag kan minska.

Som framhålles i kapitel 6, avsnitt 6.2.2, kan man skönsmässigt tänka sig en sådan återhållsamhet beträffande vissa stundom som "automatiska" betraktade offentliga utgifter, att en sysselsättningsökning om 130 000 personer skulle kunna finansieras genom automatiska inkomstökningar för det offentliga. Med automatiska inkomstökningar avser utredningen härvid vad som följer av tillväxten i ekonomin vid oförändrat procentuellt skatteuttag. Den skärpning av det procentuella skattetrycket, som följer av skatteskalans progressivitet, ligger således vid sidan av denna kalkyl. Jag anser att detta alternativ hade förtjänat en mer ingående belysning.

Möjligheter finns också att tillföra det offentliga ökade inkomster genom höjda avgifter på tjänster till individer. Betalningsförmågan ökar ju högre familjeinkomsterna blir genom ökad förvärvsverksamhet. De stigande ATP-pensionerna bör även beaktas. Barnomsorg, långtidsvård och kollektivtrafik kan nämnas som exempel på områden där ökade individuella avgifter kan bidra till finansieringen. Även inom utbildningsväsendet finns sektorer, där avgifter med fördel kan komma till användning. Utnyttjandet av utbildningsutbudet är på vissa områden ojämnt fördelat. De indirekta fördelarna för andra än dem som direkt konsumerar utbildningstjänsterna är i många fall små. Avgifter kan också användas inom fritidsverksamheten, en sektor som med höjd allmän standard och längre fritid kan väntas öka. I det förändrade internationella försörjningsläget med livsmedel bör också subventionerna på animalier kunna ses över.

5. Jag anser icke att de skriftliga enkäterna inom informationssystemet Företag – samhälle bör fortsätta efter försöksperiodens utgång. Informationssystemet bör grundas helt på muntliga kontakter och befintliga register. (Kapitel 8, avsnitt 8.8.)

6. Arbetsresorna företogs redan 1970 till hälften med egen bil. Inom glesbygderna var denna andel väsentligt högre. Sannolikt har välståndsutvecklingen lett till fortsatt ökning av bilutnyttjandet för arbetsresor. Tanken i kapitel 9 (avsnitt 9.4.2) att man i första hand försöker ordna det så att åtminstone en i familjen inte behöver använda bil till och från arbetet är orealistisk. I praktiken betyder detta att gifta kvinnor hänvisas till kollektiva trafikmedel, under det att mannen utnyttjar familjens bil. En ökning av de gifta kvinnornas förvärvsverksamhet i synnerhet i glesbygderna förutsätter – i de fall avstånden till arbetsplatserna motiverar detta – två bilar i familjen. Den allmänna standardstegringen kommer relativt snart att göra detta naturligt.

Kollektiva trafikmedel kan inte konkurrera med privatbilismen i fråga om tidsvinst och bekvämlighet annat än när trängsel på gatorna och brist på parkeringsutrymme spelar avgörande roll. Härtill kommer behovet att transportera småbarn till och från daghem, som icke alltid kan finnas inom gångavstånd.

7. (Kapitel 9, avsnitt 9.6.6). Det finns starka skäl till försiktighet med indirekta ekonomiska styrmedel och selektiva ekonomisk-politiska detal-

jingripanden inom ramen för system för lokaliseringspåverkan. Företagen måste, för att kunna organisera och vidareutveckla sin verksamhet på ett långsiktigt rationellt sätt, kunna räkna med stabila, överblickbara ekonomisk-politiska förutsättningar. Detta sätter gränser för såväl hur mycket och hur ofta de ekonomiska styrmedlen kan varieras liksom för hur komplicerade villkor som kan uppställas, utan att de med styrmedlen avsedda effekterna går förlorade. Blir de ekonomiska styrmedlen mycket starka, kommer de till sin karaktär att likna administrativa och vidlådas samma olägenheter.

Inte heller kan jag finna att målkonflikterna i sysselsättningspolitiken annat än i undantagsfall kan lösas på ett ur skilda synpunkter tillfredsställande sätt genom ökat statligt engagemang i industrin.

8. I avsnitt 10.2.3, kapitel 10, föreslås att arbetsförmedlingen ges möjlighet till ekonomisk kompensation åt den som frivilligt lämnade ett arbete för att underlätta en handikappads övergång till nya arbetsuppgifter inom företaget. Jag tror inte att en sådan möjlighet så ofta skulle komma att få någon funktion att fylla, att det är motiverat att framföra detta förslag.

9. I kapitel 10, avsnitt 10.3.5 uttalar sysselsättningsutredningen beträffande förhandlingarna om deltidsarbete i samband med deltidspension att den har "möjlighet att återkomma i frågan i sitt huvudbetänkande om en lösning inte kan åstadkommas genom förhandlingarna". Jag kan ansluta mig till detta uttalande endast under förutsättningen att det inte får tolkas som ett hot om förslag till lagstiftning.

10. Jag kan inte biträda tanken i avsnitt 10.4.2 kapitel 10, att företagen skulle åläggas särskilda avgifter i de fall de rekryterar personal på ett sätt som inte överensstämmer med de sysselsättningspolitiska ambitionerna. Detta motiveras endast med ett önskemål att kunna dämpa viss facklig kritik. Jag anser inte detta motiv bärande.

11. I avsnitt 11.3, kapitel 11, sägs att "arbetsförmedlingarna bör vara det ställe där man samlar upplysningar om företagen, deras anställningsförhållanden och personalpolitik". Inom ramen för en sådan verksamhet måste arbetsgivarna ges full insyn beträffande de upplysningar som ges de arbetssökande och beredas möjlighet att få felaktigheter korrigerade. Vidare måste arbetsförmedlingarnas neutralitet vid hänvisningen av sökande till olika arbetsgivare garanteras och systemet i övrigt utformas så att arbetsgivarnas förtroende för arbetsförmedlingen inte rubbas.

Vidare föreslås att arbetsgivare obligatoriskt skall ange facklig kontaktman vid personalrekrytering genom arbetsförmedlingen. På sådana små arbetsplatser, där en sådan inte finns, skulle den lokala fackliga organisationen inträda. Enligt min uppfattning är ingenting att vinna ur arbetsförmedlingssynpunkt med ett sådant obligatorium. Nuvarande frivilliga ordning synes fungera väl. Ett obligatorium måste också avvisas av principiella skäl.

Slutligen kan jag inte biträda förslaget att fackföreningen skall kunna få särskilt ekonomiskt stöd för register över företag. Detta är en facklig verksamhet, som principiellt icke kan bli föremål för statlig stöd.

12. Ett system som innebär en möjlighet för personer med fortlöpande anställning att erhålla flyttningsbidrag för anställning hos annan arbetsgivare kan jag inte biträda. Detta skulle sätta den tidigare arbetsgivaren i stora svårigheter att driva sin verksamhet rationellt. Särskilt betänkligt är detta

för arbetsgivare i stödområdet. (Kapitel 11, avsnitt 11.5.)

13. Utredningen avser att senare återkomma till frågan om hur ett tillräckligt antal praktikplatser skall kunna tillskapas för den händelse frivilliga överenskommelser skulle ge eftersträvat resultat. Sådana överenskommelser bör icke framtvingas genom hot om lagstiftning. För min del kan jag av principiella skäl inte överväga system, som innebär, att arbetsgivare skulle kunna åläggas anställa viss person som arbetstagare. En lösning måste, om problemet skulle bli aktuellt, sökas efter andra linjer. (Kap 12, avsnitt 12.5)

14. Beträffande statistikfrågorna anser jag att uppgifterna över inkomst av tjänst i befintliga RSV-register bör kunna utgöra ett värdefullt underlag för sysselsättningsplaneringen på länsivå. Uppgifter över antalet arbetstimmar torde inte tillföra någon väsentlig ytterligare information. (Kapitel 14, avsnitt 14.4.1.)

3. Av *Bertil af Ugglas*

Principiella synpunkter

Om målet "arbete åt alla" borde enighet kunna råda. Det är dock beklagligt att utredningen inte till detta delbetänkande fullföljt diskussionen om vad vi bör mena med denna grundläggande målsättning. Om därmed menas att vi skall ha som mål att skapa arbete åt alla som önskar arbete på den öppna arbetsmarknaden, är enigheten självklar. En målsättning att alla *skall* ut på arbetsmarknaden är inte godtagbar. I betänkandet resoneras i långa stycken som om "hemmafruarna är en outnyttjad arbetskraftsreserv". Hemarbete – som ju ofta innefattar barnomsorg eller annan vårdinsats – måste ur samhällets synpunkt anses likvärdigt med annat arbete. Inom jordbruket är också hemarbete ofta förenat med arbete i makarnas rörelse. Vid FN-konferensen i Mexico sattes som mål bl a att år 1980 ha uppnått ett "erkännande av det ekonomiska värdet av kvinnornas arbete i hemmet, inom egen livsmedelsproduktion och annan verksamhet som traditionellt ej ersätts i pengar".

Det är beklagligt att utredningen hittills inte funnit anledning att annat än helt ytligt beröra de centrala sysselsättningspolitiska problem som aktualiserats under senare år och som var bakgrunden till utredningens tillsättande. Målkonflikten mellan försvaret av penningvärdet och våra ambitioner att upprätthålla en hög och växande sysselsättning, som den hittillsvarande arbetsmarknadspolitiken icke med tillräcklig framgång lyckats bemästra, berörs knappast alls. Inflationen är i dag vårt allvarligaste ekonomisk-politiska problem.

Det är enligt min mening en allvarlig brist att utredningen som i detta delbetänkande främst behandlar perioden 1975–1980, icke studerat vad som varit att vänta beträffande sysselsättningen i vårt land under nu aktuell tid, och är att vänta för det närmaste året. Utredningen, som dock inledde sitt arbete för mer än ett och ett halvt år sedan, har inte ställt frågan, om det kommer att finnas tillräckligt med arbetstillfällen denna vinter eller nästa år, utan valt att helt ägna sig åt de i och för sig väsentliga problemen

om hur vi skall kunna höja förvärvsfrekvensen – alltså öka efterfrågan på arbete.

Huvuduppgiften för sysselsättningspolitiken kan inte vara att endast öka den offentliga sektorn och skatterna och passivt acceptera en stagnerande eller avtagande sysselsättning inom andra sektorer. Uppgiften är att skapa tillräckligt med arbetstillfällen i rätt tid och på rätt plats – och arbetstillfällen som människorna vill ha. Utredningen har inte ställt upp mål för de totala resursernas tillväxt i vårt land med hänsyn till våra ambitioner på olika områden och internationella betalningsförpliktelser. Den har inte studerat internationella förutsättningar för vårt näringsliv och vår export utan utgår som ett givet faktum från att sysselsättningen inom näringslivet kommer att avta. Den offentliga sektorns stora anspråk antas komma att hålla den privata konsumtionens utveckling på låg nivå. Näringslivets expansion och investeringsbehov antas därmed bli lägre, importen lägre och behovet av export likaså. Sysselsättningen i näringslivet antas därför fortsättningsvis avta. Prognosen får karaktär av självuppfyllande profetia.

Inte endast ambitionerna beträffande den offentliga sektorn utan även förutsättningarna för näringslivets utveckling är uppgifter för de politiskt ansvariga. Långtidsutredningens metod är att på grund av historiska data och samband göra passiva prognoser och belysa problem. Det borde vara sysselsättningsutredningens uppgift att ställa upp nya mål för vår ekonomi i dess helhet. Näringslivets utveckling beror i hög grad på den allmänna miljö för företagande som statsmakterna skapar. Det bör vara utgångspunkten för en aktiv näringspolitik.

Sysselsättningens delbetänkande presenteras vid en tidpunkt då de problemområden som utredningen har att behandla inte tillräckligt grundligt hunnit studeras för att slutliga ställningstaganden skall vara möjliga. Delbetänkandet måste alltså främst ses som ett diskussionsinlägg, och att reservationsvis framföra invändningar på alla de punkter där resonemangen är hypotetiska, eller det är oklart om det är fråga om ställningstaganden, är inte möjligt.

Jag kan inte biträda majoritetens ställningstagande för en inriktning av politiken på en ökning av sysselsättningen inom den offentliga sektorn som närmar sig 250 000 personer fram till år 1980. Utredningen har klarlagt att stora och växande vårduppgifter kommer att kräva ökad sysselsättning men har försummat att diskutera besparings-rationaliserings- och omfördelningsåtgärder inom den offentliga sektorn. Utredningen ger ej besked om finansieringen. I kapitel 6 anges för detta alternativ att den kommunala skatten skulle kunna behöva höjas med så mycket som ca 10 skattekronor under femårsperioden eller arbetsgivareavgiften med ytterligare ca 10 procentenheter. I kalkylen är då icke medtaget de ytterligare krav på statens och kommunernas budget, som ett återställande av vårt lands betalningsbalans kommer att ställa. Ställningstagandet beträffande den offentliga sektorns ökning borde ha förutsatt ett klart ställningstagande också beträffande finansieringen.

Utredningen framför vissa beräkningar, baserade på långtidsutredningen, att en målsättning för den offentliga sektorns expansion av detta slag skulle vara förenlig med en ökning av den privata konsumtionen med ca 2 % per år. Jag ifrågasätter om denna beräkning kommer att visa sig realistisk

med de skattehöjningar som enligt ovan är nödvändiga. Beräkningen innebär dessutom i verkligheten ett stopp i standardutvecklingen för mycket stora grupper, eftersom ökningen kommer att bli ojämt fördelad. En betydande del av det tänkta utrymmet för ökad konsumtion kommer att tillfalla de genom befolkningsökning och höjd förvärvsfrekvens på arbetsmarknaden tillkommande grupperna.

En fortsatt utbyggnad av vård och barnomsorg är självklart önskvärd. Med en resursskapande politik och god offentlig hushållning bör också ett betydande utrymme kunna skapas. Barnomsorgens betydelse för kvinnornas möjlighet till större valfrihet mellan hemarbete och förvärvsarbete berörs på flera håll i betänkandet. Utredningen försummar dock att presentera några egna förslag. Enligt min mening borde utredningen ha uttalat sig för en förkortning av arbetstiden för småbarnsföräldrar. Utredningen borde vidare ha konstaterat att en samtidig utbyggnad av antalet daghemsplatser och antalet platser i familjedaghem snabbare och bättre skulle öka kvinnornas valfrihet. Utredningen borde därtill ha uttalat sig för en vårdnadsersättning till de föräldrar som väljer att ta hand om barnen i hemmet.

Utredningen uttalar sig i en mängd sammanhang för utbyggd planering som en lösning på alla slags problem. Metoder och praktiska konsekvenser av denna planering diskuteras oftast inte. Det är enligt min åsikt inte rimligt att i allmänna ordalag binda sig för en utbyggd planering som sådan. Det är nödvändigt att relatera de medel man vill rekommendera, som ofta kan vara olika planeringsåtgärder, till konkreta och realistiska mål.

Särskilda frågor

1) Beträffande *näringspolitiken* vill jag utöver vad som sagts framföra följande. Utredningen upprepar de från 1960-talets näringspolitiska debatt välkända – och i dag lika felaktiga – argumenten att en höjning av lönsamhet och självfinansieringsgrad i näringslivet måste motverkas av fördelningspolitiska skäl och att kreditmarknadens funktionssätt skulle förbättras om företagen gick dåligt och var svagt konsoliderade.

Ur sysselsättningssynpunkt är självfallet lönsamma och starka företag att eftersträva. Fördelningspolitiska ambitioner skall ta formen av beskattning av avkastning och kapital hos ägarna. Sysselsättningspolitikens uppgift är rimligtvis att skapa arbetstillfällen och inte att försvaga företagen. En god självfinansieringsgrad gör inte kreditmarknaden mindre effektiv. Kapitalmarknaden kan antas klara näringslivets långfristiga kapitalförsörjning om den ekonomiska politiken är väl balanserad och AP-fondens placeringspolitik marknadsmässig. Erfarenheterna av statligt företagande inbjuder inte till en utvidgning annat än i särskilda undantagsfall.

Utredningen uttalar att Industriverket bör ges en central ställning i ett framtida planeringssystem. Jag ifrågasätter om denna höga ambitionsnivå beträffande Industriverket verkligen är lämplig. Industriverket bör förbli ett utredande organ av servicekaraktär.

Utredningen uttalar sig också för särskilda regler för att åstadkomma samråd mellan företag och anställda i anslutning till information till samhället

om förhållanden inom företaget. Med tanke på aktuell arbetsrättslagstiftning förefaller ett sådant ytterligare regelsystem onödigt.

2) I fråga om *arbetsmarknadspolitiken* uttalar sig utredningen i allmänna ordalag för en stark ökning av arbetsmarknadsmyndighetens verksamhet. Goda skäl föreligger på enskilda punkter för en utbyggnad av arbetsmarknadspolitikens uppgifter, men det förefaller mig inte rimligt att binda sig för en stark ökning av de resurser som ställs till AMS' förfogande utan en utvärdering av den hittillsvarande AMS-verksamheten. En sådan utvärdering, som får anses ligga inom ramen för utredningens uppgift att studera den framtida sysselsättningspolitiken, har utredningen inte velat företa.

Utredningen för i anslutning till diskussionen om personalpolitik ett resonemang om trepartssamverken (arbetsgivare, AMS och de fackliga organisationerna) efter den modell som nu gäller för de s k anpassningsgrupperna. Om därmed menas att AMS skall medverka som likaberättigad part är principen oacceptabel. De offentliganställda t ex skulle kunna försättas i en orimlig situation, om två av tre parter i förhandlingarna var representanter för det allmänna – om än med olika uppgifter.

Utredningen förordar obligatorisk platsanmälan. Jag förutsätter att därmed avses de befattningar till vilka personer söks på den öppna marknaden och inte intern rekrytering inom företagen.

Utredningen uttalar att fackföreningsrörelsen skall kunna lägga upp enhetligare metoder t ex för att beskriva arbetsmiljö och personalpolitik vid olika arbetsplatser. Detta måste anses vara någonting som de fackliga organisationerna själva har att ta ställning till. Utredningens förslag att de fackliga organisationerna skulle få särskilt statligt stöd för en sådan verksamhet ter sig emellertid oacceptabel från den principiella utgångspunkten om arbetsmarknadsparternas självständighet.

3) I fråga om *regionalpolitiken* uttalar sig utredningen till förmån för system för direkt lokaliseringspåverkan. Om därmed avses administrativ styrning och etableringsprövning kan jag inte biträda förslaget. Utredningen uttalar också enligt min mening, väl stark pessimism inför möjligheten att med en utbyggnad av hittillsvarande regionalpolitiska medel kunna uppnå bättre regional rättvisa och vidmakthålla en spridd bebyggelsestruktur. Jag anser att det material som redovisats inom utredningen visar att den hittillsvarande regionalpolitiken har haft en klart positiv effekt, och att även relativt högt ställda mål kan uppnås. I den mån resultaten ännu långt ifrån motsvarar förväntningarna torde orsaken till stor del vara att de regionalpolitiska medlen och administrationen ännu inte funnit sin form.

Ett utslag av utredningens regionalpolitiska pessimism är den enligt min åsikt helt felaktiga föreställningen att det är nödvändigt att skapa en "kollektivtrafikanpassad bebyggelsestruktur". I synnerhet inom glesbygderna är redan i dag den egna bilen det viktigaste transportmedlet till och från arbetet. För att öka möjligheterna för kvinnorna att delta på arbetsmarknaden, och för att bevara en spridd bebyggelsestruktur, är en andra bil i familjen av avgörande betydelse. Att möjliggöra det, t ex genom åtgärder på beskattningens område, är en viktig regionalpolitisk och sysselsättningspolitisk reform.

Jag kan slutligen inte biträda utredningens förslag att arbetsmarknadsmyndigheten skall få möjlighet att ge flyttnings- och extra rörlighetsbidrag till icke arbetslösa. Den tanke som ligger bakom detta förslag – att arbetsmarknadsmyndigheten skulle kunna köpa bort mera lättrörliga anställda i olika företag för att kunna bereda plats åt andra – förefaller mycket tveksam, framför allt om den kom att tillämpas i de regionalpolitiska stödområdena.

4. Av *Lars Werner*

I detta betänkande finns åtskilliga punkter som undertecknad är starkt kritisk emot och som skulle motivera särskilda reservationer. Delbetänkandet har dock i huvudsak karaktären av principbetänkande och presenterar som sådant ej "konkreta lösningar på de olika områden som berör sysselsättningspolitiken". Dock bör enligt utredningens majoritet de allmänna riktlinjer som dras upp "kunna ligga till grund för politiken under 1970-talets slut". Jag begränsar mig till att ange några huvudpunkter i mina särmeningar i en principreservation.

Utredningens beskrivning av arbetslöshetens orsaker och utveckling och av den förda sysselsättningspolitiken är enligt min mening otillräcklig. Någon egentlig analys av orsakerna till arbetslösheten redovisas inte alls. Den historiska skildringen har i stor utsträckning karaktären av skönmålning av den förda sysselsättningspolitiken.

Skall arbetslösheten effektivt kunna angripas måste man känna dess orsaker. Arbetslöshet är inte något givet.

I äldre tiders samhällen var produktionen i allmänhet lokalt förankrad och syftade omedelbart till konsumtion. Bara undantagsvis var dess huvudsyfte utbyte och handel med för producenten okända köpare. Arbetslöshetskriser av rent ekonomiska orsaker saknas därför i dessa samhällen.

Den kapitalistiska produktionen skiljer sig härifrån i två avseenden. För det första är de direkta producenterna avskilda från egna produktionsmedel. De måste sälja sin arbetskraft som vara till en kapitalist. I och med att makten över produktionsmedlen ligger i händerna på ett fåtal och flertalet inte disponerar egna produktionsmedel måste kapitalet ha en viss storlek för att ge en given befolkning sysselsättning och en viss tillväxt för att kunna ge arbete åt en växande befolkning. En människa får arbete bara om det finns kapital som efterfrågar hennes arbetskraft.

För det andra sker under kapitalismen produktionen i första hand för försäljning. Varor som produceras behöver vare sig vara beställda i förväg av konsumenterna eller fylla ett existerande behov.

Produktionen sker som spekulation. Dess drivkraft är profiten.

I strävan att öka sina vinster driver kapitalisterna upp produktiviteten. Därför har kapitalismen givit upphov till en språngartad ekonomisk utveckling som inget tidigare samhällssystem kunnat åstadkomma. Men det skapar också periodiskt återkommande överproduktionskriser. När produktiviteten drivs upp i ett företag kan man där till lägre styckkostnad producera en vara, men vid försäljning ta ut det gängse priset. Detta leder till extravinster. Andra företag måste hålla denne konkurrent stången och måste

höja sin produktivitet. Men mängden varor ökar nu och priserna tvingas ner och därigenom extravinsterna. Investeringstakten avtar. Kapaciteten i investeringsvaruindustrier blir för stor. Så uppkommer kapitalismens periodiska överskottsproduktionskriser.

Koncentrationen av kapital och utslagningen av företag, företagens strävan att hålla nere sina "arbetskostnader" och ersätta arbetare med maskiner är andra faktorer som tillkommer och som leder till arbetslöshet. Man kan också uttrycka saken så: För ett företag är det rationellt att hålla nere "arbetskostnaden" men när flera företag handlar på samma sätt minskar försäljningsmöjligheterna – ett för ett företag rationellt handlande blir för samhället som helhet orationellt, däri ligger kapitalismens grundläggande svaghet: produktionen angår alla och dess olika delar är inbördes beroende men den privata profitjakten ställer olika delar i motsats till varandra.

Så fungerar det ekonomiska systemet i Sverige i sina grunddrag. Kapitalism skapar arbetslöshet. Det är den fundamentala insikt som sysselsättningspolitiken måste utgå ifrån.

Bedömer man utifrån denna grund den förda sysselsättningspolitiken kan man inte acceptera den problem- och kritikfria skildring av denna som utredningsmajoriteten presenterar. Vad som har varit utmärkande för sysselsättningspolitiken hittills har varit att dels göra det lättare för företagen att få arbetskraft dit de önskar, dels att med extra förmåner försöka motverka allt för kraftig regional snedvridning och dels att skyla över egentlig arbetslöshet med hjälp av statliga arbeten. När det gällt mera direkta näringspolitiska insatser har dessa i allmänhet utformats så att kapitalägarnas avgörande inflytande över utvecklingen inte rubbats. Planeringen har främst varit inriktad på prognosverksamhet. I viss mån styrande effekt har statens och kommunernas infrastrukturella verksamhet haft.

Bilden av den svenska ekonomin är nu att sysselsättningsfrågorna har fått en alltmer ökad aktualitet, att tillväxttakten avtar samtidigt med en skärpt inflation och att obalansen såväl näringsmässigt som regionalt består och fördjupas. Dessa utvecklingsdrag som ingen torde kunna bestrida gör sig gällande trots att de statliga insatserna i ekonomin kraftigt ökat. Detta är en knutpunkt som utredningsmajoriteten kringgår. Man nöjer sig med att skildra den förda politiken utifrån *avsikten* med vidtagna åtgärder och uppbyggda institutioner. Men den faktiska sysselsättningspolitiska och ekonomisk-politiska *verkan* behandlas knappt alls. Varje åtgärd eller institution förutsätts ha levt upp till sina avsikter. Därmed blir bilden av att "instrumenten" förfinats följdriktig. Man undvikar därmed att diskutera den iakttagelse som flera bedömare av den svenska ekonomin gjort, nämligen att de stabiliseringspolitiska åtgärderna icke blivit effektivare utan snarare tvärtom.

Utredningen – liksom direktiven – lägger huvudförklaringen till de senaste årens ökade arbetslöshet på att sysselsättningspolitikens ambitioner ökats. Vore detta sakens kärna skulle de sysselsättningspolitiska problemen vara mindre laddade. Då skulle den svenska ekonomins utvecklingsproblem hittills under 1970-talet till stor del utgöra ett sken. Så förhåller det sig inte. Den avtagande tillväxten, den långsiktiga minskningen i antalet nyanmälda lediga platser, den långsiktiga ökningen av antalet varsel om personalinskränkningar och nedläggningar, den ökade kapitalexporten och valutabe-

kymren är ju knappast en följd av ökade sysselsättningspolitiska ambitioner. Och ändå är det sådana faktorer som ställt sysselsättningsfrågorna i centrum för den ekonomisk-politiska diskussionen.

I redovisningen av sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen finns det flera frågeställningar som inte är berörda. Det gäller t ex hur man skall räkna deltidsanställda och vart man skall hänföra personer i AMS-verksamhet. Det måste nämligen anses som viktigt för en redogörelse av sysselsättningsutvecklingen att se hur antalet arbetsplatser förändras. Flera kan ju dela på färre arbetsplatser, vilket kan synas som sysselsättningsökning, men likaväl kan hävdas vara en egentlig minskning i antalet arbetstillfällen.

Jag delar uppfattningen att en allt större del av sysselsättningen i framtiden kommer att falla på den s k offentliga sektorn.

Det är en riktig linje att statens och kommunernas insyn i företagens planer skall ökas och att statistiska och andra uppgifter skall fördjupas och förbättras som underlag för planer och beslut. Men en framtida sysselsättningspolitik måste utgå ifrån andra principer än vad som hittills gällt. Samhället skall inte bara producera prognoser och önskemål och bestå med stimulanser och gåvor eller lappa över när det går för snett. Sysselsättningspolitiken måste göras aktiv och offensiv. Nya arbeten måste skapas av staten också genom en vidgad och medveten statlig industrisatsning. Arbetsförmedlingens insatser skall också vara uppsökande och arbetsförmedlingen bör vara obligatorisk. Planeringen skall inte vara registrerande och indirekt utan ha ordentliga styrmedel. Etableringskontroll, investeringsstyrning utifrån samhälleliga hänsyn bör vara beståndsdelar om planeringen skall vara annat än en fras. Sysselsättningspolitikens huvudinriktning måste vara att minska de kapitalistiska marknadskrafternas spel med vår hushållning och våra utkomstmöjligheter. En tryggad sysselsättning för alla kan nås först i en socialistisk planhushållning där produktionen sker för allas väl.

5. Av *Nils G Åsling*

Höjningen av de sysselsättningspolitiska ambitionerna har lett till att begreppet "full sysselsättning" ersatts av målsättningen "arbete åt alla". Bakom denna ambitionshöjning ligger ytterst uppfattningen, att arbetet är människans främsta sociala rättighet. Arbetet är av grundläggande betydelse för människans strävanden, inte blott till materiell behovstillfredsställelse, utan i växande grad även till självförverkligande.

Det råder stor enighet om målsättningarna för samhällets sysselsättningspolitik. Meningarna är däremot mera delade om hur målet "arbete åt alla" skall förverkligas. Mina invändningar mot sysselsättningsutredningens överväganden och förslag gäller främst följande delar.

Sysselsättningspolitiken måste enligt min uppfattning grundas på en *regionalpolitik* av långt ambitiösare slag än som hittills utvecklats. Utredningsmajoritetens hänvisning till att regionalpolitiken skall bygga på 1972 års riksdagsbeslut är klart otillräcklig. Det alternativ som presenterades riksdagen 1972 i centerns riksplan skulle utgöra en långt bättre grund för sysselsättningssträvandena.

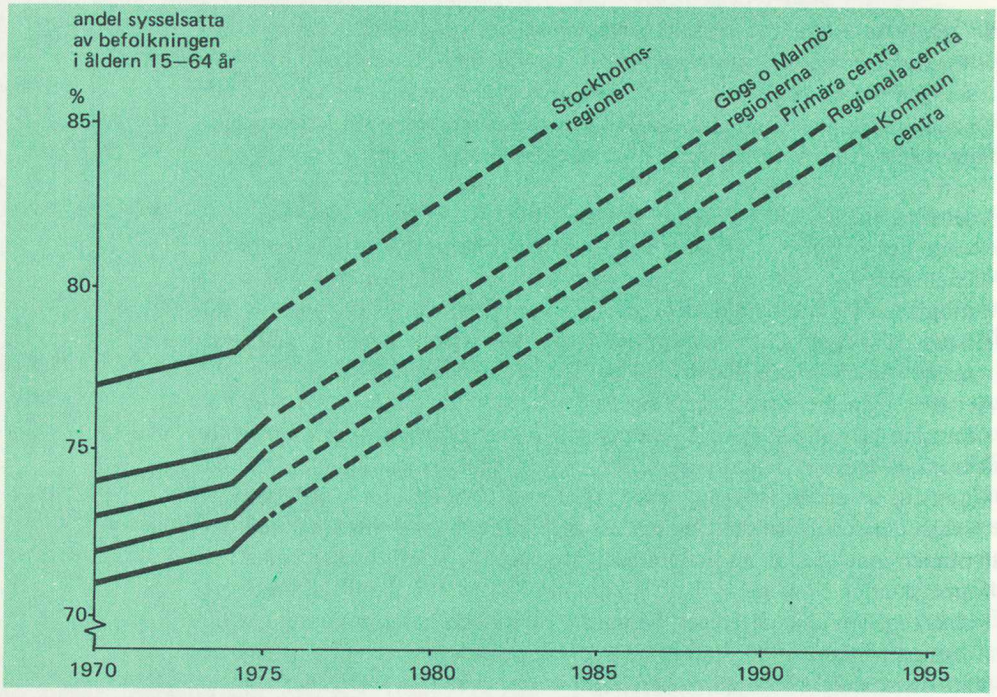
De befintliga skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan olika delar av landet illustrerar bristerna i samhällets hittillsvarande sysselsättningspolitik. Visserligen har utvecklingen mot fortsatt koncentration av sysselsättning och boende i viss utsträckning bromsats upp. I verkligheten är dock denna uppbromsning till väsentliga delar illusorisk. Folkomflyttningarna under 1950- och 1960-talen har nämligen också ökat skillnaderna i befolkningssammansättning mellan olika delar av landet. Det innebär att skillnaderna i utvecklingspotential på sikt är större än ett ytligt betraktande av befolkningstalen kan ge vid handen. Dessa demografiska skillnader påverkar också möjligheterna att i skilda regioner bygga upp en samhällsservice av tillfredsställande kvalitet och finmaskighet. De regionalpolitiska insatserna måste dimensioneras även med hänsyn till detta.

De regionalpolitiska utjämningssträvandena borde därför enligt min uppfattning ha valts som utgångspunkt för *analysen av de potentiella arbetskraftstillgångarna*. Utredningen förbiser nu i stor utsträckning, att de outnyttjade arbetskraftstillgångarna är relativt sett störst i de sysselsättningssvaga delarna av landet. Av landets befolkning bor 20 procent i de kommuner, som ligger inom stödområdet. Men hela 30 procent av den potentiella arbetskraften finns inom dessa kommuner. Betydande skillnader föreligger också mellan olika ortstyper. Regionala centra och kommuncentra har tillsammans närmare 50 procent av den outnyttjade arbetskraften under det att deras andel av befolkningen utgör 40 procent. När det gäller andelen förvärvsarbetande är spännvidden hela 33 procent mellan de orter, som har den högsta resp lägsta förvärvsgraden (Borås 58 procent resp Pajala 25 procent). De största skillnaderna finns bland kvinnor.

Den största *höjningen av förvärvsgraden* behöver därför ske i de s k skogslänen. För att nå upp till den förvärvsgrad som råder i de bäst ställda länen skulle det bli fråga om ökningar på 15–20 procent om man ser till båda könen – 4–10 procent ökningar för männen och 30–50 procent för kvinnorna – i åldersgruppen 15–64 år. För mindre åldersgrupper blir siffrorna ännu mer dramatiska.

Om sysselsättningsgraden för kvinnor ökar enligt samma mönster som hittills, dvs lika mycket i alla regioner, kommer dessutom målet "arbete åt alla" att förverkligas vid olika tidpunkter i olika delar av landet. Det är enligt min uppfattning nödvändigt att redan på 5 à 10 års sikt få till stånd en betydande utjämning av sysselsättningsgraden mellan de regioner som har låg resp hög sysselsättningsgrad. För detta krävs att sysselsättningsnivån och sysselsättningsgraden ökar mer i sysselsättningssvaga områden än i regioner, där sysselsättningsgraden redan nu är förhållandevis hög.

Fig. sid. 300 beskriver schematiskt denna problemematik. Den faktiska sysselsättningsgraden år 1970 har här lagts in för fem orter, representerande var och en av ortstyperna. Om höjningen av sysselsättningsgraden sker parallellt i alla regioner, uppnås målsättningen "arbete åt alla" vid vitt skilda tidpunkter på de olika orterna.



En helt parallell utveckling i alla regioner gör att målet "arbete åt alla" nås olika snabbt i olika delar av landet. Utvecklingen bör styras så man når dit ungefär samtidigt.

En sådan utveckling skulle medföra stora problem, särskilt när man börjar att närma sig "sysselsättningstaket" på vissa orter. Risken är uppenbar att en växande arbetskraftsefterfrågan på sådana orter leder till ökad inflyttning i stället för höjd sysselsättningsgrad. Flyttningarna mot storstadsområden skulle då på nytt stimuleras.

En sådan utveckling är enligt min uppfattning inte acceptabel ur regionalpolitisk synpunkt. Målsättningen måste därför vara att styra sysselsättningsutvecklingen så att man når det s k sysselsättningstaket ungefär samtidigt över hela landet.

De stora regionala differenserna i sysselsättningsgrad motiverar en kraftig *upprustning av lokaliserings- och regionalpolitiken.* Det är en grundläggande förutsättning för en jämnare fördelning av sysselsättningen i landet.

De sysselsättningshinder som möter de arbetssökande kräver ökade insatser från samhällets sida för att bemästras. En *garanti för rimlig kommunikationsstandard* måste lämnas oavsett den arbetssökandes bostadsort. *Barnomsorgen bör byggas ut och ett vårdnadsbidrag till småbarnsföräldrar införas* enligt centerns förslag. Ett vårdnadsbidrag skulle tillsammans med en arbetstidsförkortning väsentligt underlätta småbarnsföräldrars anpassning på arbetsmarknaden.

När det gäller *de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna* kan jag inte acceptera utredningsmajoritetens förslag beträffande de rörlighetsstimulerande medlen.

Utredningens förslag ansluter i denna del till det mönster för arbetsmark-

nadspolitiken, som utvecklades under 1960-talet. Genom skilda åtgärder från samhällets sida uppmuntrades och underlättades då rörligheten. Perspektivet var dock genomgående ensidigt tillväxtinriktat och grundat på föreställningen att det såväl ur näringslivets som samhällets synpunkt var önskvärt att den befintliga industrin skulle tillåtas expandera på de befintliga lokaliseringsorterna och att det var samhällets uppgift att uppmuntra arbetskraftens flyttning till industrins lokaliseringsorter.

Denna ensidigt rörlighetsstimulerande politik var sannolikt det främsta hindret för att de påbörjade lokaliseringspolitiska satsningarna skulle nå avsedd effekt. För många expansiva företag framstod det som ett bättre alternativ att med samhällets hjälp rekrytera arbetskraft på orter med överskott på arbetskraft än att lokalisera grenar av verksamheten dit.

Det bör vara en självklar princip att den enskilda människan, som av hänsyn till möjligheterna att få ett arbete är tvungen att flytta, skall erhålla en fullständig kompensation för detta avgörande steg. Det bör dock inte åvila samhället att svara för dessa kostnader utan den rekryterande industrin eller verksamheten. Först på detta sätt stimuleras en verklig prövning av alternativen utlokalisering av verksamheten kontra förflyttning av arbetskraften.

Eftersom det torde vara omöjligt att uppställa några generella kriterier när det arbetskraftsrekryterande företaget eller institutionen ur lokaliseringspolitisk synpunkt skall svara för hela kostnaden för flyttningen, bör den regionala myndigheten inom arbetsmarknadsverket ges befogenhet att i varje enskilt fall bestämma hur kostnaden för arbetskraftens flyttning skall erläggas.

Den rörlighetsstimulerande politiken måste i framtiden mer än hittills och mer än vad utredningsmajoriteten vill föreslå utformas utifrån den enskilde medborgarens synpunkt. De genomgripande sociala och privatekonomiska konsekvenser, som tvånget att flytta från en invand bostadsort till en ny skapar, har hittills beaktats i alltför liten omfattning. Även de totala konsekvenserna för samhället av 60-talets förödande omflyttningspolitik är relativt sparsamt undersökta. Detta är en brist. Det måste också vara angeläget att vid uppläggningen av den rörlighetsstimulerande politiken göra en klar skillnad, vilket utredningens majoritet inte gjort, mellan yrkesmässig rörlighet och geografisk rörlighet. Denna principiella skillnad måste självfallet också sätta sin prägel på utformningen av de rörlighetsstimulerande medlen. Det av utredningen föreslagna extra rörlighetsbidraget, som skulle utgå utöver de verkliga kostnaderna för flyttningen saknar berättigande.

tänkandet. Utvecklingen kännetecknas här av att ungdomar med bristfällig eller ingen yrkesutbildning får allt svårare att finna anställning. Det har resulterat i permanent hög arbetslöshet oberoende av konjunkturläget. Bakom denna utveckling ligger både strukturella förändringar på arbetsmarknaden och otillräckliga insatser för att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv. Mycket talar för att dessa problem kommer att förstärkas under kommande år.

Utredningen är enig om att samhället måste ta ett konkret ansvar för att alla ungdomar i gymnasieåldrarna har meningsfull sysselsättning an-

tingen i form av utbildning eller arbete. Kontakten med dem som inte fortsätter sina studier efter grundskolan eller som avbryter sina gymnasiestudier måste förbättras genom uppföljande och uppsökande verksamhet.

Utredningen räknar med en successiv förstärkning av de insatser som tar sikte på att underlätta inträde i arbetslivet. Den avstår från att själv komma med preciseringar i detta betänkande. Med hänsyn till den allvarliga arbetslöshetssituationen som redan föreligger och den utveckling som kan förutses måste enligt min uppfattning åtgärder, som kan förbättra arbetsmarknadsläget för ungdom ges hög prioritet. Det gäller både utbildningspolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt anordnandet av praktikplatser och beredskapsarbeten för ungdom m m. Grundläggande för att sådana åtgärder skall bli verkligt effektiva är dock, som utredningen själv understryker, att sysselsättningen på arbetsmarknaden som helhet kan hållas på en hög nivå.

Utredningens analys av *sysselsättningsutvecklingen inom olika näringsgrenar* ägnas i första hand åt möjligheterna att öka sysselsättningen inom den offentliga sektorn.

Jag finner det dock glädjande att utredningen anlägger en något optimistisk syn på sysselsättningsutvecklingen inom industri och andra varuproducerande näringsgrenar än vad som kommer till uttryck i direktiven.

Sysselsättningen inom jordbruket bör enligt min uppfattning kunna utvecklas gynnsammare än vad utredningen antyder. Förhållandena inom denna näring är av stor betydelse inte bara för den totala sysselsättningsvolymen utan också för den geografiska fördelningen av arbetstillfällena.

Jag förutsätter därvid att den pågående översynen av riktlinjerna för rationaliseringsverksamheten leder till en mera positiv syn på bibehållandet av mindre jordbruk och deltidsjordbruk. En viktig förutsättning är också, att jordbrukets utövare kan påräkna likvärdiga ekonomiska och sociala villkor med andra yrkesverksamma. En snabb utbyggnad av avbytarsystemet och möjligheterna till ordnad semester spelar i det senare fallet särskilt stor roll.

I avsnittet om näringspolitiken tar utredningen kortfattat upp frågan om *sysselsättning och energi*. Avsikten är att i ett senare skede av utredningsarbetet söka belysa dels de direkta sambanden mellan sysselsättningsutveckling och förändringar i energianvändningen, dels energitillförselns betydelse för standardutvecklingen.

Utredningen bestrider inte möjligheterna att åstadkomma en sysselsättningsökning av den storlek som diskuteras i betänkandet med en väsentligt mindre ökning av energiförbrukningen än hittills. Däremot betonas starkt att den erforderliga omställningsprocessen tar tid. Man går dock helt förbi det avgörande förhållandet, att omställningsperiodens längd påverkas starkt av vilka resurser som står till förfogande för att klara denna omställning. Under den tidsperiod som är aktuell för sysselsättningsutredningens del är det sannolikt att betydande kapitalresurser kan utnyttjas betydligt effektivare både ekonomiskt och i form av ökad sysselsättning genom att användas för energisparande åtgärder i stället för en utbyggnad av energiproduktionen. Som utredningen själv framhåller har det förhållandet att energipriserna fram till senare tid varit relativt låga fört med sig att intresset för energisnåla produktions- och uppvärmningsmetoder på många håll hittills

varit begränsat.

Utredningen har inte haft möjligheter att i detta betänkande göra någon mera ingående prövning av *finansieringen av en fortsatt ökning av sysselsättningen inom den offentliga sektorn*. Den tar inte heller ställning till vilka typer av skatter eller andra finansieringskällor, som i framtiden skall utnyttjas för att bestrida de offentliga utgifterna. Denna fråga måste lösas i samarbete med de pågående skatteutredningarna.

De beräkningar av statens, landstingens och kommunernas ökade inkomstbehov vid olika sysselsättningsalternativ, som utredningen lägger fram, får därför helt och hållet betraktas som räkneexempel. Problemställningarna är i många fall starkt förenklade och gäller därför endast under bestämda antaganden. De belyser dock bl a de svårigheter som föreligger, att genomföra en utbyggnad av den offentliga sektorn utan en positiv utveckling i näringslivet och stabilitet i ekonomin som helhet.

Mot denna bakgrund är det utvecklingen av vårt lands ekonomi som avgör vilket av de skisserade utbyggnadsalternativen för den offentliga sektorn som kommer att genomföras. Utredningen har visat att behov och mänskliga resurser för en utbyggnad enligt det högre alternativet finns. Det har dock inte varit möjligt att på utredningens nuvarande stadium ta ställning till vilka ekonomiska resurser som kan ställas till förfogande. *Utbyggnaden av den offentliga sektorn bör ske i decentraliserade former* och utvecklingen systematiskt styras mot mindre vårdenheter och mindre skolenheter. Detta tillåter ett finmaskigare servicenät och en högre servicestandard ur medborgarnas synpunkt samtidigt som en utveckling med den inriktningen ger förmånligare sysselsättningseffekter.

Kommunerna förutsättes inta en central roll i den sysselsättningsplanering som är ett villkor för tillvaratagande av alla tillgängliga arbetskraftsresurser. Kommunernas centrala roll bör kombineras med en *decentralisering av beslutsfunktionerna i den statliga förvaltningen*. Ansvaret för lokaliseringspolitiken bör sålunda i alla ärenden som inte är av interregional karaktär kunna läggas till länsorganen.

Den *aktiverade näringspolitik* som utredningen uttalat sig för bör klarare än enligt utredningsmajoritetens förslag inriktas på att främja mindre företag och deras utveckling. De mindre företagen har en central roll för vitaliteten och expansionsförmågan i näringslivet. De har dessutom en central funktion i regionalpolitiken. De mindre företagen kan utvecklas inom ramen för den befintliga ortsstrukturen, vilket är en förutsättning för en positiv sysselsättningsutveckling i glesbygderna. Samhället bör ställa resurser i ökad omfattning till förfogande för nyetablering av mindre företag och då även sådana där enskilda i samverkan vill utveckla en produktionsidé och en produktionsgemenskap på kooperativ bas. Näringspolitiken måste i framtiden i långt större utsträckning än hittills ta hänsyn till och utveckla det personliga engagemanget och ansvarstagandet från alla i produktionen medverkande.

Sysselsättningsutredningens förslag om en utveckling av systemet med fonder av typen investerings- och arbetsmiljöfonder att användas för *företagens internutbildning* är bra. Det måste dock kombineras med bidragsmöjligheter till företag med låg vinstkapacitet men där utbildningsbehovet sett såväl ur arbetstagarens som arbetsmarknadens synpunkt kan vara lika framträdande som i företag med möjlighet till fondavsättningar.

Särskilt yttrande

Av *Ingemar Eliasson*

I avsnittet om *energipolitikens* samband med sysselsättningspolitiken i kap 8 borde enligt min mening motiven för sparsamhet med energi ha understrukits starkare. Det är självklart, att radikala förändringar i tillförseln av eller priserna på energi får konsekvenser för sysselsättningen. Vi har under de allra senaste åren fått viss erfarenhet av sådana förändringar. Industrin har måst anpassa sig till en situation med högre priser på energi och statsmakterna till en situation, där priserna på importerat bränsle väger allt tyngre i bytesförhållandet med andra länder. Båda dessa förhållanden borde leda till samma slutsats, nämligen att en bättre hushållning med energin bör prioriteras och stimuleras.

De investeringar i energisnålare produktionsprocesser och återanvändning, som gjorts under senare år, visar att ökningstakten i energianvändningen kan hållas tillbaka samtidigt som sysselsättningen hålls uppe. De högre energipriserna har gett många företag motiv för sådana investeringar. För statsmakterna finns det, med hänsyn till bränsleprodukternas genomslag i vår import, emellertid anledning att härutöver ytterligare stimulera denna typ av investeringar. Härtill kommer att själva investeringsverksamheten – det må gälla utbyte av energislukande maskiner eller isolerings- och ombyggnadsarbeten – i sig ger upphov till sysselsättning.

De olika åtgärder som utredningen föreslår i kapitel 12 för att motverka och förebygga *ungdomsarbetslöshet* är mycket angelägna. När utredningen konstaterar att "Därmed tillförsäkras ungdomarna utbildning, praktik och arbete" har den garanti ställts upp som jag föreslagit. Om denna garanti för utbildning, praktik eller arbete behöver lagfästas får erfarenheterna av de nu föreslagna åtgärderna utvisa.

I kapitel 4 redovisar utredningen SCB:s beräkningar av bortfallet av arbetstid om *småbarnsföräldrar* med barn under sju år skulle få rätt till 30 timmars arbetsvecka med full lön eller kompensation. Uppgiften är värdefull. Den har också kompletterats med en beräkning av bortfallet av arbetstid om alla föräldrar med barn under tre år fick den rätten. Beräkningen av effekterna av en sådan arbetstidsförkortning visar enligt min mening att förutsättningar finns för att snarast genomföra en sådan reform.

Bilaga 1 Direktiv

Utdrag av statsrådsprotokoll 1974-03-22

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet *Bengtsson*, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *utredning av den långsiktiga sysselsättningspolitiken* och anför.

1 Arbetets värde för individ och samhälle

Arbetet och dess villkor formar en väsentlig del av människans liv. Arbetet är ett medel för att skapa en god materiell försörjning. Men arbetet har också ett egenvärde som en väg till social gemenskap. Arbetet svarar mot grundläggande mänskliga behov att utveckla och berika tillvaron.

Arbetets villkor bestämmer många andra fundamentala villkor för individen. Materiella omständigheter, hälsa, fritidsmöjligheter delaktighet i politiskt och fackligt arbete, familje- och bostadsförhållanden – alla dessa faktorer är i varierande grad förbundna med de villkor som råder i arbetslivet.

Goda sysselsättningsförhållanden innebär aktivt deltagande i samhällsprocessen och en allmänt stabil livssituation. Arbetslöshet kan omvänt leda till minskad självkänsla och till en försämrad ekonomisk situation. Detta kan i sin tur leda till ytterligare svårigheter att komma tillbaka till arbetslivet. Rätten till arbete måste därför vara en avgörande utgångspunkt för det politiska reformarbetet.

Även för samhället som helhet är individens deltagande i arbetslivet av avgörande betydelse. Ett samhälle med full sysselsättning skapar bestående produktiva värden och kan garantera människorna välfärd. I ett samhälle som accepterar arbetslöshet uppstår stora materiella och sociala klyftor med isolering och främlingskap mellan olika grupper som följd. Varje annan samhällsordning än den, som bygger på den fulla sysselsättningen, betyder att levnadsbetingelserna förkrymps och att mänskliga resurser förslösas.

Såväl rätten till arbete som villkoren i arbetslivet är centrala områden för politisk verksamhet. Om människan inte kan påverka utformningen av och innehållet i sitt arbete, upplevs arbetet som ett tvång att på andras villkor möjliggöra den egna försörjningen. Därför är det ett nödvändigt krav, att de arbetande själva skall ha inflytande på utformningen av sina arbetsvillkor, sin arbetsuppgift och arbetsmiljö, om arbetet skall ges mening och kunna berika människorna.

2 Samhällets växande ansvar för sysselsättningen

Utifrån denna syn på arbetets roll för den enskilde och samhället har statsmakterna tagit ett växande ansvar för åtgärder, som ger sysselsättning åt en ökande andel av personer i aktiv ålder. Strävan har varit att utjämna sociala och ekonomiska skillnader mellan individer, grupper och regioner.

Krispolitiken i början av 1930-talet innebar genombrottet för en aktiv sysselsättningspolitik. Efterhand kom en bred opinion att acceptera uppfattningen, att staten aktivt skall ingripa i det ekonomiska livet för att bekämpa arbetslösheten.

Parallellt med att arbetsmarknadsförhållandena förbättrades växte ambitionerna att bereda arbete åt fler och att samtidigt finna vägar att förena full sysselsättning med en balanserad ekonomisk utveckling. I Landsorganisationens betänkande Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen (1951) hävdades, att den ekonomiska politiken med generella medel inte ensam kunde lösa målkonflikten mellan full sysselsättning och stabilt penningvärde.

I det regeringsförslag, som låg till grund för riksdagens beslut om riktlinjerna för arbetsmarknadspolitiken (prop. 1966:52, SU 1966:107, rskr 1966:251), underströks "att arbetsmarknadspolitiken utgör . . . en viktig gren av den ekonomiska politiken. Dess mål är att åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning. Detta mål nås inte en gång för alla. Full sysselsättning kan tryggas endast genom åtgärder, som ständigt anpassas till situationens krav. Ambitionerna att ge medborgarna möjlighet till meningsfull sysselsättning har vuxit och ansträngningarna måste ökas ytterligare."

Under 1960-talet utvecklades de arbetsmarknadspolitiska medlen i flera olika riktningar och gavs starkt ökade resurser. Stöd till såväl geografisk som yrkesmässig rörlighet – arbetsmarknadsutbildning, flyttnings- och startbidrag – fick en betydande roll tillsammans med skyddad sysselsättning och mer traditionella arbetslöshetsbekämpande åtgärder som beredskapsarbeten. Till grund för denna politik låg en strävan att öka valmöjligheterna för människorna på arbetsmarknaden och att samtidigt underlätta rekryteringen till företag med stabil sysselsättning och god lönebetalningsförmåga.

Under senare år har ambitionerna i arbetsmarknadspolitiken ytterligare höjts. Det har inte enbart gällt att bereda sysselsättning åt dem, som öppet efterfrågat arbete. Strävan har också varit att förändra situationen för dem, som varit dolt arbetslösa.

Även på andra sätt har arbetsmarknadspolitiken fått en mer genomgripande karaktär. En rad åtgärder har sålunda vidtagits för att få företagen att anpassa sin efterfrågan, så att denna bättre stämmer med de arbetandes förutsättningar i stället för att ensidigt kräva en anpassning hos de arbetssökande. Denna inriktning av politiken syftar till att motarbeta utslagningsprocessen på arbetsmarknaden och till att stärka bl a de handikappades ställning.

Arbetsmarknadspolitiken har vidare i ökad utsträckning inriktats på att bryta den kvardröjande uppdelningen av arbetsmarknaden på traditionellt manliga och kvinnliga yrken och arbetsuppgifter, för att därigenom främja jämställdhet mellan män och kvinnor.

Strukturomvandlingen, befolkningsminskningen i vissa regioner och de ökade ambitionerna på sysselsättningens område drog uppmärksamheten till de skillnader i tillgång till arbetstillfällen, som förelåg mellan olika delar av landet. En aktiv lokaliseringspolitik utformades. Den syftade i första hand till att främja industrins utveckling i de delar av landet där sysselsättningen var vikande.

Genom statsmakternas beslut år 1964 (prop. 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964:408) förstärktes lokaliseringspolitikens medel genom rådgivnings- och upplysningsverksamhet till företagen, utbyggd samhällsplanering samt stöd i form av lån eller bidrag till enskilda företag. År 1970 infördes stöd till sysselsättningen i form av utbildningsstöd och sysselsättningsstöd. Målet för regionalpolitiken är "att människorna i de olika regionerna kan erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö" (prop. 1972:111, bil. 1, InU 1972:28, rskr 1972:347).

Mot slutet av 1960-talet skärptes problemen på arbetsmarknaden. Förändrade marknadsförutsättningar, en snabb teknisk utveckling liksom skilda industripolitiska insatser i många konkurrentländer medverkade till en allt snabbare omvandling av näringslivet. Tryggheten i fråga om anställning, sysselsättning och inkomst upplevdes inte sällan som hotad. Krav på ökade insatser från statsmakternas sida växte. Den aktiva näringspolitik, som då inleddes, har till syfte att medverka till industriell expansion och full sysselsättning.

Statsmakternas ansvar för och befogenheter ifråga om den ekonomiska utvecklingen har successivt vidgats. Det råder nu en allmän enighet om nödvändigheten av statliga insatser via konjunktur-, arbetsmarknads-, regional-och näringspolitik för att kunna tillgodose medborgarnas ökade anspråk på arbete och inkomster. Som en följd av de ökade ambitionerna och insatserna har sysselsättningen ökat och grupper, som tidigare stod utanför arbetsmarknaden, har numera väsentligt bättre möjligheter att delta i arbetslivet.

3 Utvecklingstendenser på arbetsmarknaden under 1960- och 1970-talen

Under 1960-talet ökade befolkningen i arbetsför ålder med inemot 300 000 personer. En betydande del av denna ökning sammanhängde med den naturliga folkökningen, men även nettoinvandringen bidrog till denna utveckling. Samtidigt med dessa befolkningsförändringar skedde en stark minskning av antalet sysselsatta inom jord- och skogsbruket. Antalet industrisysselsatta kulminerade i mitten av 1960-talet. Därefter har sysselsättningen i tillverkningsindustrin minskat både absolut och relativt. Utvecklingen är emellertid inte enhetlig. Verkstadsindustrin har under samma period haft en fortlöpande ökning av sysselsättningen. Mellan år 1965 och år 1973 ökade antalet anställda i verkstadsindustrin med 23 000.

Trots den vikande sysselsättningen inom varuproduktionen har en betydande ökning av den totala sysselsättningen kommit till stånd under senare

år. Genom en snabb ekonomisk tillväxt och olika samhälleliga insatser fick under 1960-talet omkring 300 000 fler människor arbete. Under perioden 1965 till 1972 ökade sysselsättningen enligt arbetskraftsundersökningarna med 165 000 personer. Ökningen återspeglar en relativt stor nettoinvandring, framför allt mot slutet av 1960-talet, och en ökad kvinnlig förvärvsintensitet. Sålunda ökade andelen förvärvsarbetande bland kvinnorna från 37 till 54 % under perioden 1965–72.

Stat, kommuner och landsting svarade för merparten av detta sysselsättningstillskott i form av exempelvis sjukvårdspersonal, hemvårdare, lärare och annan skolpersonal. Den ökade sysselsättningen bidrog därmed både direkt och indirekt till att öka och fördela välfärden på ett mer rättvist sätt.

Bakom denna expansion på arbetsmarknaden låg också en medveten strävan att bryta ned förvärvshinder av olika slag. Skattepolitiska reformer som särbeskattningen, den snabba expansionen av utbildningen, den aktiva arbetsmarknads- och regionalpolitiken, aktiviseringen av näringspolitiken och en rad familjepolitiska reformer har verksamt bidragit till att göra det möjligt för allt fler att delta i arbetslivet. Sysselsättningsgraden har därigenom ökat sedan början av 1960-talet, trots att antalet studerande i åldrarna 16–24 år har vuxit mycket kraftigt.

Från andra hälften av 1960-talet har i många industriländer märkts en tendens till en högre registrerad arbetslöshet än under de närmast föregående åren. En tidigare skönjbar utveckling mot långsiktigt minskande arbetslöshet synes därmed ha avtagit eller brutits. Denna beskrivning gäller även för Sveriges del. En rad skilda faktorer bidrar till att förklara denna utveckling.

Å ena sidan har näringslivet genomgått en snabb omvandling, som haft återverkningar såväl inom företag som mellan branscher och regioner. Denna omvandling har medfört nya och skärpta krav på arbetsinsatserna i produktionen. Å andra sidan har medborgarna i ökad utsträckning ställt krav på arbete, vilket haft sin grund i en höjning av ambitionerna inom arbetsmarknadspolitiken och en rad andra åtgärder som underlättat ett deltagande i arbetslivet.

Samhällets strävan att skapa arbete åt grupper som tidigare endast i begränsad utsträckning sökte sig ut på arbetsmarknaden har bidragit till att höja utbudet av arbetskraft. Som jag nyss framhöll har den totala sysselsättningen fortlöpande ökat. Samtidigt har den redovisade arbetslösheten stigit. Det innebär alltså att en del av de latent arbetssökande har övergått till att öppet söka arbete. Antalet latent arbetssökande har minskat, vilket framgår av följande tabell.

Arbetslösheten har också förändrat karaktär till följd av styrkan och den ojämna takten i strukturomvandlingen. Redan tidigare förelåg brist på överensstämmelse mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Denna brist har alltmer gjort sig gällande. Även under perioder av lågkonjunktur har efterfrågan på personal, främst yrkesvan och utbildad, varit betydande. Att denna efterfrågan i många fall inte kunnat tillgodoses så snabbt, som hade varit önskvärt, kan ha flera orsaker. Kraven på yrkesutbildning och yrkeserfarenhet utgör på kort sikt ett hinder. Ett särskilt problem är den regionala obalansen i utbud och efterfrågan. På många orter med ensidigt näringsliv efterfrågar företagen ofta personal med en annan utbildning och yrkesin-

Antalet arbetslösa, latent arbetssökande samt deltidsarbetande som önskat mer arbete åren 1968 och 1973, årsmedeltal

	1968	1973	
Arbetslösa			
Män	53 500	52 400	
Kvinnor	31 500	45 600	
Samtliga	85 000	98 000	(+ 13 000)
Latent arbetssökande			
Män	20 600	13 800	
Kvinnor	124 900	76 200	
Samtliga	145 500	90 000	(– 55 500)
Deltidsarbetande som kunnat och velat ta mer arbete			
Män	33 300	24 700	
Kvinnor	53 300	62 100	
Samtliga	86 600	86 800	(+ 200)

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (SCB)

riktning än vad de arbetssökande kan erbjuda.

Samtidigt som kraven på arbetsinsatserna fortlöpande höjts, visar det sig att en stor del av de arbetslösa endast kan ta arbete under vissa bestämda förutsättningar i fråga om arbetets art, arbetstidens förläggning, arbetsplatsens geografiska läge m m. Därtill kommer, att en traditionell syn på männens och kvinnornas yrkesval fortfarande består. Den uppdelning av arbetsmarknaden, som följer därav, begränsar individernas arbetsval och försvårar en anpassning av hela arbetsmarknaden.

Som en följd av dessa förändringar i såväl efterfrågan som utbud på arbetsmarknaden har arbetslöshetens karaktär förändrats. Tydliga regionala skillnader i arbetslösheten kan registreras under senare år. För personer i åldern 55–64 år är arbetslösheten ungefär dubbelt så hög i skogslänen som i övriga delar av landet.

Ett påfallande drag när det gäller arbetslösheten är de förlängda arbetslöshetsperioderna. Mellan åren 1965 och 1970 ökade den andel av de arbetslösa, som hade en längre arbetslöshetsperiod än tre månader, från 13 till 24 %.

Förskjutningen mot förlängda arbetslöshetsperioder fortsatte under början av 1970-talet. Inte mindre än 37 % av samtliga arbetslösa hade år 1972 en arbetslöshetsperiod, som var längre än tre månader. Särskilt kraftig var denna ökning av arbetslöshetsperiodens längd för männen.

Denna förändring av arbetslöshetsperiodernas längd spelar en viktig roll som förklaring till de ökade arbetslöshetstalen. Totalt sett torde inte fler personer ha berörts av arbetslöshet än tidigare. Eftersom det nu dröjer längre än tidigare att finna ny anställning, kommer emellertid vid varje mättillfälle ett ökat antal arbetslösa att registreras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att sysselsättningen fortlöpande ökat och att andelen förvärvsarbetande höjts. Samtidigt har den öppna arbetslösheten stigit, främst som en följd av förlängda arbetslöshetsperioder. An-

talet latent arbetssökande har emellertid kraftigt reducerats. Den utveckling mot ökad sysselsättning och minskad dold arbetslöshet, som jag här kortfattat redovisat, ger Sverige en framskjuten plats vid internationella jämförelser. Sverige har en jämn och relativt stabil ökning av det totala antalet sysselsatta. Även andelen av befolkningen i arbetskraften har ökat för Sveriges del, medan flertalet västeuropeiska industriländer redovisar en minskad eller oförändrad andel. Sverige har framför allt en avsevärt högre andel kvinnor i arbetslivet.

När det gäller den framtida sysselsättningen har 1970 års långtidsutredning, LU 70, (SOU 1970:71) redovisat bedömningar av utvecklingstendenserna i svensk ekonomi och på arbetsmarknaden fram till år 1975. En avstämning och framskrivning av dessa bedömningar har sedermera gjorts i LU 73 (SOU 1973:21). Följande tabell redovisar utredningens bedömning i fråga om sysselsättningsutvecklingen.

Sysselsättningsförändringar (1 000-tal personer)

Näringsgren	1960 – 65	1965 – 70	Antal sysselsatta 1970	1970 – 72	1972 – 77
Jordbruk och fiske	–130	– 80	264	– 18	– 65
Skogsbruk	– 8	– 19	87	– 17	– 28
Industri	+ 47	– 36	1 031	– 37	– 29
El, gas, vatten och avlopp	– 1	± 0	30	± 0	± 0
Byggnadsverksamhet	+ 53	+ 9	369	– 26	– 19
Summa varu- och kraftproduktion	– 38	–126	1 781	– 97	–141
Varuhandel	+ 24	+ 14	500	– 13	+ 35
Samfärdsel	+ 3	+ 5	255	+ 3	– 1
Privata tjänster inkl. fastighetsförvaltning	+ 32	+ 26	595	+ 4	+ 14
Offentliga tjänster	+115	+206	700	+105	+203
Summa tjänsteproduktion	+174	+252	2 050	+ 99	+251
Totalt	+136	+126	3 831	+ 1	+110

På grundval av de antaganden, som långtidsutredningen gjorde ifråga om befolkningsutveckling, invandring, arbetslöshet osv uppskattades sysselsättningsökningen under 1970-talet vid oförändrad politik till ca 180 000 personer. Eftersom befolkningsutvecklingen under 1970-talet väntas resultera i en lägre tillväxt av de arbetsföra åldrarna, förutsätter denna bedömning, att förvärvsfrekvensen kommer att öka snabbare än under 1960-talet.

4 Debatten om den framtida sysselsättningen

Utvecklingen på arbetsmarknaden har lett till en omfattande debatt om sysselsättningsfrågorna. Som underlag för diskussionen har tjänat bl a de månatliga arbetskraftsundersökningarna samt material från långtidsutredningen och låginkomstutredningen.

Långtidsutredningens bedömning av hur Sveriges ekonomi kunde komma att utvecklas under första delen av 1970-talet (SOU 1970:71) innefattade bl a en beräkning av en totalökning av antalet personer i arbetskraften. Denna ökning antogs bli väsentligt långsammare än under 1960-talet. Långtidsutredningen hävdade att starkt begränsade arbetskraftsmässiga resurser utgjorde ett viktigt problem för den ekonomiska politiken. Betydande åtgärder skulle krävas för att öka sysselsättningen bland kvinnorna.

Låginkomstutredningens bedömningar av inkomst- och sysselsättningssituationen ledde fram till slutsatsen, att inkomstskillnaderna till en betydande del kunde förklaras med skillnader i tillgång till arbete och att inkomstsituationen för stora grupper av medborgare kunde förbättras, om deras sysselsättningsnivå kunde höjas.

I debatten, som följde på publiceringen av detta material, framhöll ett antal LO-ekonomer i skriften Sociala mål i samhällsplaneringen, att de av långtidsutredningen redovisade svårigheterna att rekrytera arbetskraft inom industrin inte får ses som ett uttryck för en alltför hög allmän efterfrågan på arbetskraft inom landet. Enligt deras bedömning borde åtgärder för att öka kvinnornas deltagande i arbetslivet samt för att skapa en bättre balans mellan olika regioners verksamhet kunna bidra till ett ökat utbud av arbetskraft.

I den allmänna politiska och fackliga debatten har frågor om den framtida sysselsättningen tagits upp vid ett flertal tillfällen. Kraven på ytterligare höjda ambitioner i strävandena att låta allt fler delta i arbetslivet har också kommit till uttryck i riksdagen. Vid 1973 års riksdag berördes sysselsättningsfrågorna i motioner från flera partier och enskilda riksdagsledamöter. Finansutskottet ansåg i sitt betänkande (FiU 1973:29) att behovet av en fortsatt mycket intensiv sysselsättningspolitisk planering var framträdande och att det borde ankomma på Kungl. Maj:t att bestämma formerna för en sysselsättningspolitisk planering. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Svenska Metallindustriarbetareförbundets kongress i augusti 1973 begärde att statsmakterna skulle utarbeta och anta en sysselsättningsplan. I ett särskilt industripolitiskt program angavs att en sådan samlad plan för sysselsättningen borde omfatta 1970-talet och att det gällde att "bedöma industrins, övriga näringslivets och den offentliga sektorns bidrag till sysselsättningen under de kommande åren". Kravet på en sysselsättningsplan har därefter i den allmänna debatten fått stöd från andra fackliga organisationer och från politiska partier.

Med utgångspunkt i kravet på en aktivare sysselsättningsplanering hade regeringen under hösten 1973 överläggningar med löntagarnas huvudorganisationer (LO, TCO och SACO). Vid dessa överläggningar rådde betydande enighet om behovet av att statsmakterna tar ökat ansvar och får vidgade befogenheter, för att sysselsättningen skall kunna tryggas i framtiden.

5 Behovet av en samlad sysselsättningsplanering

Efter överläggningarna med löntagarorganisationerna finner jag tidpunkten nu lämplig för att tillkalla särskilda sakkunniga för att utreda frågan om

den framtida sysselsättningen. Utgångspunkten för de sakkunnigas arbete skall därvid vara den uppfattning om arbetets roll för individ och samhälle, vilken jag inledningsvis gett uttryck för. De sakkunniga bör särskilt uppmärksamma de utvecklingstendenser som under senare tid fått en framskjuten plats i debatten om sysselsättningsfrågorna.

Enligt den reviderade långtidsutredningen (SOU 1973:21) bedöms, som jag nyss redovisat, sysselsättningen komma att öka med 110 000 arbetstillfällen mellan åren 1972 och 1977. Bakom denna nettoökning ligger dock betydande förändringar i den väntade sysselsättningen inom olika sektorer. Sålunda väntas en fortsatt nedgång i sysselsättningen inom jord- och skogsbruk, industri och byggnadsverksamhet. För varuproduktionen som helhet väntas produktionen öka med 4,9 % per år samtidigt som sysselsättningen minskar med ca 140 000 personer under 5-årsperioden. Nedgången gäller alla näringsgrenar, men beräknas bli särskilt stark inom jord- och skogsbruket. Sysselsättningsminskningen i varuproduktionen uppvägs av en förutsatt expansion inom tjänsteproduktionen. Här bedöms tillväxten i sysselsättningen uppgå till ca 250 000 arbetstillfällen.

Omkring 80 % av det ökade antalet arbetstillfällen inom tjänsteproduktionen har av LU bedömts komma till stånd inom ramen för statens, kommunernas och landstingens verksamhet. Bakom dessa utvecklingstendenser ligger skilda produktionsförutsättningar, förändringar i efterfrågans inriktning samt ökade ambitioner att tillgodose medborgarnas krav på förbättrad utbildning, vård och annan offentlig service.

Det har emellertid i den allmänna debatten ifrågasatts om en expansion av antalet arbetstillfällen av det slag, som ovan redovisats, skulle vara tillräcklig för att åstadkomma arbete åt alla. Ökade anspråk ställs också ifråga om villkoren för förvärvsarbete. Man har vidare framhållit den betydande ökning av antalet arbetssökande personer som skett under senare år och minskningen av antalet latent arbetssökande. Bakom denna förändring ligger framför allt ett ökat intresse från tidigare hemarbetande kvinnor att få anställning och egna inkomster. Önskemål om fler arbetstillfällen sammanhänger sålunda med den tidigare redovisade förekomsten av outnyttjade arbetskraftstillgångar.

Därutöver har understrukits de krav som följer av statsmakternas beslut om regionalpolitiken. Ett av målen för regionalpolitiken är, som jag nyss framhöll, att människorna i de olika regionerna skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter. Utgår man därvid ifrån – som ett exempel – att det i de skilda kommunerna skall finnas arbetstillfällen i samma omfattning som i de delar av landet, där förvärvsintensiteterna i nuläget är högst (Jönköpings län för männen och Stockholms län för kvinnorna), skulle mellan 300 000 och 400 000 arbetstillfällen behöva skapas utöver vad som fanns i början av 1970-talet.

Mot denna bakgrund finner jag det vara av stor betydelse att de sakkunniga skapar överblick över de inhemska arbetskraftsresurserna och de olika hinder som föreligger för att de skall kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Dessa uppgifter bör ställas samman med näringsgrensutvecklingen såsom den framkommer i arbetet med 1975 års långtidsutredning och annat utredningsarbete för särskilda sektorer. De sakkunniga skall vidare söka bedöma de villkor för sysselsättningspolitiken som följer av kravet på en minst

lika snabb ökning av sysselsättningen i fortsättningen som den som inträffade under 1960-talet. Jag avser i det följande redovisa några frågor, som jag finner särskilt angeläget att de sakkunniga behandlar.

6 Sysselsättningspolitikens reala och finansiella villkor

Vårt land har en öppen ekonomi med en omfattande handel med omvärlden. En betydande del av vår varuproduktion avsätts på utländska marknader. Exporten har under många år utgjort det mest dynamiska inslaget i vår ekonomi. Den allt mer omfattande internationella arbetsfördelningen är en förutsättning för de ekonomiska framsteg som hittills har skett. Vårt internationella beroende innebär både möjligheter och begränsningar för sysselsättningspolitiken.

Vi har, som nyss redovisats, anledning att räkna med en fortsatt förskjutning i vår ekonomi som innebär att en ökad mängd varor kan produceras med oförändrade eller minskade arbetsinsatser. Bakom detta förhållande ligger antaganden om en fortsatt rationalisering av varuproduktionen. Samtidigt kan man räkna med att efterfrågan på tjänster kommer att öka.

Rationaliseringsmöjligheterna t ex inom vårdsektorn eller utbildningssektorn är inte lika stora som inom varuproduktionen. De ökade anspråken på tjänster kan därför förmodas leda till en jämförelsevis snabbare ökning av de framtida arbetskraftsbehoven inom tjänstesektorn än inom varuproduktionen.

Vilken omfattning som varuproduktionen kommer att få bestäms av efterfrågan på varor inom landet vid full sysselsättning samt av behovet att via export förtjäna de valutainkomster som är nödvändiga för att betala importen av varor och tjänster, turism och u-landsbistånd.

Med ökade anspråk på den totala sysselsättningen, vilken i betydande utsträckning kommer att riktas mot tjänstesektorn, kommer även ökade anspråk att ställas på industriproduktionen för att den externa balansen skall kunna vidmakthållas. En sådan utveckling aktualiserar frågan om finansiella resursöverföringar mellan olika sektorer.

Industrins investeringar spelar en strategisk roll för att uppnå den nödvändiga ökningen av industriproduktionen. En accelererad tillväxt av industriproduktionen ställer krav på en ökad takt i industriinvesteringarna. En utgångspunkt härför måste dock vara att ökningen av industriinvesteringarna skall ske inom ramen för de fördelningspolitiska målsättningar som gäller och med siktet inställt på att den ekonomiska demokratin bör utvecklas.

Det har i skilda utredningar och bedömningar gjorts gällande att ett höglöneland som har att verka i hård internationell konkurrens naturligen kommer att inrikta sig på produktionsområden där andra faktorer än den kvantitativa, mindre specialiserade arbetsinsatsen dominerar. En möjlig utvecklingslinje kan vara att intensifiera utvecklingen av produkter som innehåller ett betydande tekniskt och administrativt kunnande. Export av kvalificerade tjänster kan även nämnas.

Att länka in den tekniska och industriella utvecklingen på att lösa sociala uppgifter framstår som en för svenskt vidkommande möjlig väg. De sektorer

det här kan bli fråga om är t ex miljöteknik, transportsystem och utbildningsteknik. Dessa frågor torde få ökad aktualitet i en rad länder varför nya exportmöjligheter kan uppstå.

Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att de sakkunniga söker bedöma de krav på näringspolitiken i allmänhet och industri- och energipolitiken i synnerhet som följer av ökade ambitioner inom sysselsättningspolitiken.

För att nå full sysselsättning måste merparten av de nya sysselsättningstillfällena skapas inom tjänstesektorn. En väsentlig fråga blir då hur allmänhetens framtida behov av tjänster kommer att svara mot de sysselsättningspolitiska målen. De prognoser för den offentliga verksamheten, som jag nyss refererade, tyder på en kraftig expansion av arbetstillfällena inom den offentliga tjänstesektorn och en viss ökning inom den privata tjänstesektorn.

Ännu återstår väsentliga behov av såväl kvantitativ som kvalitativ samhällsservice som kräver ökade insatser inte minst ifråga om arbetskraft. Stora behov av framtida insatser gör sig gällande för barn, ungdom, pensionärer, handikappade, för de förvärvsarbetande i deras arbets-, fritids- och boendemiljö. Det gäller hälso- och sjukvård, utbildning – i första hand för vuxna – barnomsorg, social hemhjälp, åldringsvård, fritidsverksamhet, miljövård, allmän samhällsservice, kommunikationer m m.

Det är angeläget att få till stånd en samlad analys av vilka konsekvenser utvecklingen inom dessa centrala områden kan få för sysselsättningspolitiken. Ämbetsverk och myndigheter har i kontakt med regionala och lokala organ utarbetat material rörande utvecklingen inom olika områden. Ett material framkommer också genom arbetet i 1975 års långtidsutredning. Det ankommer på regeringen att göra erforderliga bedömningar med hänsynstagande till ambitionerna inom olika verksamhetsfält. De sakkunniga bör med utgångspunkt härifrån belysa sysselsättningskonsekvenserna av utbyggnadsplanerna och de begränsningar och möjligheter som skapas av utvecklingen på arbetsmarknaden.

Kommunernas växande betydelse för tjänsteproduktionen aktualiserar och skärper vidare de problem som rör fördelningen av resurserna till de nivåer, där besluten fattas om offentlig service. Jag vill här erinra om att den kommunala expansionen under 1960-talet finansierades dels genom den ekonomiska tillväxten som höjt skatteunderlaget med ca 9–10 % om året, dels genom successiva utdebiteringshöjningar som fört upp den kommunala skattesatsen från ca 15 kr år 1960 till nära 24 kr år 1974.

Det finns anledning att räkna med en fortsatt tillväxt i skatteunderlaget motsvarande den vi kunde inregistrera under 1960-talet. Däremot torde en utdebiteringshöjning motsvarande den som skedde under 1960-talet inte vara möjlig.

Överhuvudtaget utgör den finansiella utvecklingen ett problem för hur snabbt sysselsättningen inom den offentliga sektorn kan öka. Utredningen bör därför belysa de finansiella problem och skattemässiga konsekvenser som följer av en utveckling vars huvuddrag helt kortfattat redovisats i det föregående. Ett nära samråd förutsätts med skatteutredningen (Fi 1972:02) och kommunalekonomiska utredningen (Fi 1971:08).

7 Sysselsättningspolitikens regionala villkor

Som jag tidigare framhållit behövs ett ökat antal arbetstillfällen för att nå en likvärdig sysselsättningsnivå i hela landet. De outnyttjade arbetskraftsresurserna är ojämnt fördelade mellan regionerna. Som exempel kan nämnas, att förvärvsintensiteten bland kvinnorna är förhållandevis låg i norrlandslänen samt i Göteborgs och Bohus län. Även på andra håll förekommer orter med arbetsmarknader, som präglas av ensidigt och stagnerande näringsliv och låg förvärvsintensitet, framför allt bland kvinnorna.

Skillnaderna i sysselsättningsnivån har samband med sammansättningen av näringslivet i olika regioner och orter samt med de förändringar, som olika näringsgrenar genomgår. De regionala och lokala sysselsättningsproblemen har under senare år varit föremål för betydande uppmärksamhet från statsmakternas sida. Det har bl a skett genom den aktiva lokaliseringspolitik, som bedrivits sedan mitten av 1960-talet. Vidare har länsplaneringen utvecklats i samverkan mellan länsstyrelser, landsting och kommuner.

En första utvärdering av denna planering gjordes i det regionalpolitiska handlingsprogram som riksdagen antog år 1972. Riksdagen preciserade därvid de allmänna regionalpolitiska målen samt angav riktlinjerna för regionalpolitiken i form av en plan för utvecklingen av den regionala strukturen och ramar för planeringen i länen uttryckta i antal invånare år 1980. Riksdagen fattade därtill beslut på skilda samhällsområden för att förverkliga de regionala målen.

Länsplanering 1974, som kommer att redovisas under år 1975 skall bl a innefatta en redovisning av de åtgärder, som erfordras för att lösa regionala och lokala sysselsättningsproblem. Detta material kommer sålunda att vara av betydande värde för att bedöma vilka krav på den allmänna sysselsättningspolitiken, som fullföljandet av de regionalpolitiska riktlinjerna ställer. Det bör ankomma på utredningen att göra en sådan bedömning.

8 Sysselsättningspolitiken och arbetslivets villkor

Som jag nyss framhållit krävs betydande samhälleliga insatser för att skapa en ökning i antalet arbetstillfällen, vilken svarar mot medborgarnas förväntade anspråk på sysselsättning. En allmän expansion av efterfrågan på arbetskraft är emellertid inte tillräcklig för att åstadkomma arbete åt alla. De skiftande förhållandena mellan och inom regionerna talar för att samhällets åtgärder måste utformas för att svara mot mycket varierande behov. Ännu tydligare framträder nödvändigheten av selektiva insatser, när man utgår från individernas situation på arbetsmarknaden.

Åtgärderna för att bistå utsatta grupper, så att de kan delta i arbetslivet, återfinns främst inom arbetsmarknadspolitikens ram. Hit hör insatser för geografisk och yrkesmässig rörlighet i form av arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning m m. Vidare kan framhållas olika åtgärder för arbetsanskaffning i form av beredskapsarbeten och skyddad sysselsättning.

En fortsatt kraftig utbyggnad av arbetsmarknadspolitiken kommer att vara av avgörande betydelse inte bara för möjligheterna att sänka den öppna

arbetslösheten, utan också för att underlätta ett ytterligare utträde på arbetsmarknaden och höja sysselsättningsgraden. För närvarande pågår eller planeras en översyn av flera av de arbetsmarknadspolitiska medlen. Så är t ex arbetsmarknadsutbildningen föremål för utredning samtidigt som såväl den skyddade verksamheten som den yrkesmässiga rehabiliteringen kommer att ses över. Vidare har arbetsförmedlingens organisation reformerats och arbetsförmedlingen får möjligheter att införa datateknik i platsförmedlingen. Arbetsmarknadsstyrelsen har fått i uppdrag att utreda förutsättningarna att öka informationen till arbetsförmedlingen om lediga platser och en eventuell obligatorisk anmälningsskyldighet av lediga platser. De förebyggande inslagen i arbetsmarknadspolitiken i syfte att förhindra utslagning av individer från arbetsmarknaden har förstärkts under senare år. Det har skett bl a genom inrättandet av anpassningsgrupper i ett stort antal företag. Denna verksamhet är föremål för särskild uppmärksamhet inom arbetsmarknadsdepartementet. Slutligen kan nämnas, att vissa effekter av arbetsmarknadspolitiken granskas av expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA). Regeringen avser att fortlöpande lägga fram förslag på grundval av material från bl a det nyss nämnda utredningsarbetet i syfte att vidareutveckla arbetsmarknadspolitiken och öka dess resurser.

Det ankommer på de sakkunniga att nära följa det redovisade utredningsarbetet. De skall därvid bedöma vilka ytterligare krav, som kommer att ställas på arbetsmarknadspolitiken och dess inriktning mot bakgrund av den framtida sysselsättningspolitiken.

Arbetsmarknadspolitiken spelar, som jag nyss framhållit, en utomordentligt viktig roll för att stärka individernas ställning på arbetsmarknaden och samtidigt underlätta näringslivets personalrekrytering. För att möjliggöra ett inträde på arbetsmarknaden för de grupper, som i dag saknar förvärvsarbete, kommer det, enligt min mening, att krävas ytterligare åtgärder för att anpassa arbetslivet efter individernas krav. Sådana åtgärder kan tänkas på en lång rad områden.

Av grundläggande betydelse för en sådan anpassning är att de anställda får ett ökat inflytande över de egna arbetsförhållandena. En omfattande reformverksamhet har inletts när det gäller demokratisering av arbetslivet. Så t ex är arbetsrätten föremål för översyn.

Betydelsefulla ändringar i arbetarskyddslagstiftningen har genomförts fr o m den 1 januari 1974. Därigenom har de anställdas medverkan i utformningen av sin arbetsmiljö förstärkts. En fortsatt förändring av arbetsmiljön och en anpassning av arbetskraven är av stor vikt när det gäller att underlätta ett deltagande i förvärvsarbetet. Detta är särskilt angeläget när det gäller att bereda sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden åt personer med olika slag av handikapp.

Även när det gäller arbetstiden kan förändringar övervägas som gör arbetslivet mera lättillgängligt. Som ett exempel kan nämnas tanken på att möjliggöra en kombination av deltidsarbete och delpension för äldre arbetstagare. Den frågan prövas f n av pensionsålderskommittén, (S 1970:40). Överhuvud taget har tanken på större individuell frihet i valet mellan å ena sidan arbetstidens förläggning och å andra sidan studier, semester, pension och andra ledighetsperioder vunnit allt större aktualitet.

Under senare år har arbetstiden förkortats från 45 timmar till 40 timmar per vecka. Att förkorta arbetstiden är ett sätt att disponera ett förbättrat produktionsresultat. Avvägningen mellan förbättrad kontantlön, förbättrad social trygghet och förkortad arbetstid tillkommer i första hand de fackliga organisationerna. I det aktuella läget ger arbetstagarnas organisationer förtur åt en förlängning av semestern. De har emellertid samtidigt angett, att det långsiktiga målet för reformarbetet på arbetstidsområdet är ca 30-timmars arbetsvecka. Organisationerna har uttalat sig för att förkortningen av arbetsveckan bör ske i form av en minskad arbetstid per dag. Jag delar uppfattningen, att den framtida arbetstidsförkortningen bör genomföras genom att dagarbetstiden reduceras. För en sådan lösning talar både sociala och sysselsättningspolitiska skäl, inte minst med tanke på strävandena efter jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet.

Ett annat område, på vilket åtgärder kan behöva vidtas, är utbildningen. En bättre balans i utbud och efterfrågan av personal med olika utbildning är en väsentlig uppgift för en långsiktig sysselsättningsplanering.

Utbyggnaden av grundskolan, gymnasieskolan, den högre utbildningen och annan vuxenutbildning innebär att tidpunkten för ungdomens inträde i arbetslivet senareläggs. En bristande anpassning mellan näringsliv och utbildning har skapat vissa svårigheter för ungdomen på arbetsmarknaden. Särskilt gör sig dessa svårigheter gällande i övergången från studier till arbete. Olika typer av insatser som underlättar ungdomens inträde i arbetslivet bör därför övervägas. En möjlighet är att genom utvidgad praktik förbereda ungdomen för arbetslivet. Återkommande utbildning är en annan möjlighet i detta sammanhang. Lagstiftning, som syftar till att ge den enskilde rätt till ledighet från sitt arbete för studier, förbereds f n inom Kungl. Maj:ts kansli.

Jag har här redovisat en rad områden på vilka förändringar kan behöva ske för att en bättre anpassning skall kunna uppnås på arbetsmarknaden. En förutsättning för en sådan anpassning är att den traditionsbundna uppdelning mellan mäns och kvinnors yrken och arbetsuppgifter bryts och att olika förvärvshinder och hinder för likvärdiga arbetsvillkor undanröjs.

Det bör ankomma på de sakkunniga att ge en översiktlig bedömning av behovet av åtgärder för att förändra arbetslivet efter människornas krav. Överhuvud taget bör det undersökas hur företag och förvaltningar genom lämpliga åtgärder skall kunna stimuleras att i sin anställnings- och interna personalpolitik medverka till att förverkliga det sociala och samhällsekonomiska målet att upprätthålla stadig sysselsättning inte endast för den mest attraktiva personalen, utan även för dem, som under nuvarande förhållanden har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Det är här fråga om att utarbeta riktlinjer för att systematiskt bryta ned olika typer av förvärvshinder och därigenom öka utbudet av arbetskraft samtidigt som företagens efterfrågan skall påverkas, så att den bättre svarar mot individernas krav och förutsättningar.

9 Sysselsättningspolitiken – planering och organisation

I den nuvarande samhällsplaneringen berörs sysselsättningsaspekten i en rad sammanhang.

Vart femte år presenterar finansdepartementets ekonomiska avdelning en långtidsutredning som dels arbetar med ett femårigt perspektiv och dels gör vissa utblickar i ett ännu längre perspektiv. De två senaste långtidsutredningarna har avstämts och reviderats efter två år av den femåriga planeringsperioden. Långtidsutredningen kan ses som en information till olika beslutsfattare i samhällsekonomin om hur andra enheter inom det nuvarande ekonomiska systemet ser på framtiden och om de avvägnings- och balansproblem, som härigenom aktualiseras.

I den regionala utvecklingsplaneringen – f n Länsplanering 1974 – analyseras sysselsättningsproblemen på regional och kommunal nivå. Bedömningar görs av länsstyrelser, landsting, kommuner och fackliga organisationer. Detta material ställs samman och ligger till grund för riksdagens beslut om regionalpolitiken. Det av riksdagen antagna regionalpolitiska handlingsprogrammet (prop. 1972:111 bil. 1, InU 1972:28, rskr 1972:347) har länsplaneringen som sin viktigaste utgångspunkt.

Kommunernas ekonomiska planering redovisas för femårsperioder i kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP). År 1973 redovisas också den sysselsättningsutveckling inom kommunal verksamhet som följer av den ekonomiska flerårsplaneringen. De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, som bygger på samma allmänna förutsättningar som KELP, är också viktiga i dessa sammanhang. Även på landstingsnivå genomförs en ekonomisk flerårsplanering (LKELP).

Inom industridepartementet pågår en omfattande utredningsverksamhet som syftar till att ge underlag för den framtida energipolitiken. Utredningar bedrivas avseende såväl industrin som helhet som olika branscher. Industristrukturutredningen beskriver bl a utvecklingen beträffande sysselsättning, investeringar, produktivitet, lönsamhet samt forskning och utveckling såväl totalt som för olika delar av industrin. Av olika branscher som är föremål för särskilda undersökningar kan nämnas dataindustri, raffinaderiindustri, petrokemisk industri, järn- och stålindustri, massa- och pappersindustri, träbearbetande industri, textil- och konfektionsindustri samt livsmedelsindustri. För vissa branscher, t ex varvsindustrin, har upprättats rullande informationssystem, som möjliggör en löpande bevakning av utvecklingen vad gäller t ex investeringar, kapacitet, finansiering och sysselsättning.

Det informationssystem mellan näringsliv och samhälle som infördes den 1 april 1973 kan komma att få betydelse för sysselsättningsplaneringen. Länsstyrelserna får därigenom två gånger per år information om kommande personalförändringar m m i företagen.

I huvudsak kan långtidsutredningen och den regionala utvecklingsplaneringen betraktas som av varandra beroende planeringssystem. Tidsplanerna för 1975 års långtidsutredning och Länsplanering 1974 medger ett förbättrat informationsutbyte mellan de båda planeringssystemen.

Modeller, som kan ge underlag för en bättre integration mellan långtidsutredningarna och den regionala utvecklingsplaneringen och för prövning sinsemellan av de bägge planeringsformernas resultat, har presenterats av

bl a expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) i betänkandet (SOU 1974:1) Orter i regional samverkan. Pågående utvecklingsarbete inom långtidsutredningen syftar också till att åstadkomma en avstämning mellan de båda planeringssystemen. Genom dessa verksamheter kommer de sakkunniga att få tillgång till väsentliga utgångspunkter för sina bedömningar.

Om den ambitiösa sysselsättningspolitik, som jag har beskrivit i det föregående, skall kunna genomföras krävs en effektivare planering.

Planering för förbättrade sysselsättningsmöjligheter måste bedrivas på alla administrationsnivåer i vårt samhälle. De sakkunniga bör överväga vilka förbättringar, som behöver vidtas i den nuvarande långsiktiga planeringen i stat och kommun samt i näringslivets medverkan i planeringen, för att behövligt underlag för en sådan långsiktig sysselsättningspolitik skall kunna utformas. De sakkunniga bör därvid även överväga formerna för en aktiv sysselsättningsplanering i kommunerna och en ökad samverkan mellan stat och kommun i denna planering. I fråga om förslag som rör den kommunala planeringen bör de sakkunniga samråda med de offentliga utredningar som behandlar kommunernas verksamhet.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och näringsliv i förverkligandet av sysselsättningspolitiken måste det emellertid liksom hittills vara en central statlig uppgift att leda denna politik och utforma erforderliga instrument. Det måste också vara en statlig uppgift att handha tillämpningen av dessa medel i de fall landets samlade resurser påverkas i större omfattning. Även frågan om den regionala omfördelningen av sysselsättningstillfällen i landet måste fortsättningsvis vara en statlig uppgift.

Genom den partiella länsstyrelsereformen år 1971 har en bättre samordning av åtgärder, som är väsentliga för den regionala utvecklingen, erhållits på länsnivå. På riksnivå handhas åtgärderna inom olika sektorer av ämbetsverken inom de ramar som riksdag och regering lägger fast. De sakkunniga bör överväga hur åtgärderna inom olika sektorer bör samordnas för att med bibehållande av kraven på en effektiv och rationell verksamhet en högre ambitionsnivå skall kunna uppnås för sysselsättningen inom statliga verksamheter. Utredningen skall härvid samråda med länsberedningen (C 1970:28).

Kommunernas påverkan av näringslivet sker främst genom att kommunerna tillhandahåller goda utvecklingsbetingelser i form av kommunal service, industriområden m m. Stöd till näringslivet, som är att jämställa med regionalpolitiskt stöd, får däremot inte ges av kommunerna. För väsentliga delar av sysselsättningen har kommuner och landsting direkt ansvar. År 1972 svarade kommuner och landsting för ca 16 % av sysselsättningen i landet. Jag har i det föregående redovisat att den framtida sysselsättningsökningen främst måste ske inom den offentliga sektorn, inte minst inom kommunala verksamheter. Utredningen bör klarlägga de kommunala förutsättningarna för en sådan politik.

Även om sysselsättningen inom industrisektorn kan tänkas komma att stagnera under 1970-talet är utvecklingen inom industrin, såväl den privata som den kooperativa och samhällsägda, av stor betydelse för sysselsättningen i hela landet och i olika regioner. Det är statsmakternas uppgift att ange och påverka förutsättningarna för denna utveckling. Det är vidare, som närmare utvecklats i det föregående, nödvändigt att företagen åläggs ett

ökat ansvar för fullföljandet av den sysselsättningspolitik som statsmakterna beslutat om. Detta förutsätter en vidareutveckling av den aktiva näringspolitik som inleddes under 1960-talet och de reformer därefter, som syftar till ökad medbestämmanderätt för de anställda i företagen. Det blir en uppgift för de sakkunniga att närmare överväga näringslivets ansvar och medverkan i det konkreta fullföljandet av sysselsättningspolitiken.

10 Utredningens verksamhetsformer och redovisning

Mot bakgrund av vad jag tidigare har anfört om utredningens uppgifter vill jag framhålla att det är regeringens avsikt att fortlöpande återkomma till riksdagen med bedömningar och förslag till åtgärder i fråga om sysselsättningspolitikens planering. Det är angeläget att understryka att reformverksamheten på sysselsättningspolitikens område skall fortsätta och vidareutvecklas även under pågående utredningsverksamhet.

De sakkunniga bör arbeta under stor öppenhet för att stimulera den allmänna debatten om sysselsättningsfrågorna.

Utredningen bör lämna en samlad, översiktlig redovisning utgörande en sysselsättningspolitisk belysning av långtidstendenserna i vår ekonomi i samband med att LU 75 publiceras och efter det att resultatet av Länsplanering 1974 föreligger. Utredningen bör lämna ett slutbetänkande i anslutning till den reviderade LU 75, dvs i början av år 1978.

En förutsättning för att välfärdspolitikens sociala mål skall kunna nås är att samhället har det samlade ansvaret för sysselsättningsutvecklingen. Ett övergripande mål för samhällets politik är arbete åt alla. Denna strävan får avgörande betydelse för den ekonomiska politiken, närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiken samt andra samverkande åtgärder.

De sysselsättningsplaner, som regeringen avser att lägga fram för riksdagen, kommer att ange målen i fråga om sysselsättningens tillväxt i framtiden. Därvid skall redovisas inriktningen av sysselsättningstillfällena, ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och näringsliv, finansieringen av en växande sysselsättning, bl a dess krav på skattepolitiken samt de erforderliga styrmedlen.

Utredningens arbete och redovisningar av material, bedömningar och förslag bör utformas så att de kan utgöra en del av underlaget för en sådan sysselsättningsplanering. Även för de politiska partiernas programverksamhet på sysselsättningsområdet bör utredningens arbete kunna bli av stort värde.

Utredningsarbete pågår på en rad områden som har anknytning till frågan om den framtida sysselsättningsplaneringen. Det är viktigt att de sakkunniga håller kontakt och samarbetar med dessa utredningar i syfte att undvika dubbelarbete och utnyttja material och erfarenheter. De sakkunniga bör därför inte göra egna detaljstudier på sådana områden, som är föremål för utredningsarbete av andra organ. Det är viktigt att ett nära samarbete sker med långtidsutredningen som utifrån de allmänna ekonomiska målen gör undersökningar och överväganden om de framtida utvecklingstendenserna i vår ekonomi.

På grund av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla högst 17 sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om den långsiktiga sysselsättningspolitiken,
att utse en av de sakkunniga att vara ordförande,
att besluta om experter, sekreterare och annat arbetsbiträde åt de sakkunniga.

Vidare hemställer jag att Kungl. Maj:t föreskriver

att de sakkunniga får samråda med myndigheter samt begära uppgifter och yttranden från dem,
att ersättning till sakkunnig, expert och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrivs,
att kostnaderna för utredningen skall betalas från elfte huvudtitelns kommittéanslag.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Bilaga 2 Sysselsättningsutredningen – ledamöter, experter och sekretariat

Utredningen

Ordförande

Förbundsordförande
Lars Sandberg

Sekreterare

Sekreterare
Gustav Persson

Ledamöter

Kanslichef Carin Beckius (s)	Socialdemokratiska riksdagsgruppens kansli
Förbundsdirektör Rune Carlsson	Landstingsförbundet
Utredningschef Per-Olof Edin	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Riksdagsledamot Karl-Erik Eriksson (fp), Arvika	
Ersättare fr o m 1/7-75 Kanslichef Ingemar Eliasson (fp)	
Direktör Sune Eriksson	Svenska Kommunförbundet
Docent Karl-Olof Faxén	Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)
Riksdagsledamot Mats Hellström (s), Stockholm	
Fil dr Rudolf Meidner	Landsorganisationen i Sverige (LO)

Riksdagsledamot Arne Pettersson (s), Malmö	
Professor Gösta Rehn	Institutet för Social Forskning (SOFI)
Generaldirektör Bertil Rehnberg	Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
Direktörsassistent Hans Sandebring	Centralorganisationen SACO/SR
Riksdagsledamot Bertil af Ugglas (m), Stockholm	
Riksdagsledamot Lars Werner (vpk), Stockholm	
Riksdagsledamot Nils Åsling (c), Trångsviken	
Förste ombudsman John Östlund	Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Expert

Bosse Ringholm	Arbetsmarknadsdepartementet

Sekretariat

Sekreterare

Sekreterare
Gustav Persson

Biträdande sekreterare

Byrådirektör
Göte Bernhardsson

Avdelningsdirektör
Jan Carling

Byrådirektör
Britta Ericsson

Departementssekreterare
Björn Eriksson

Fil lic
Gösta Guteland

Departementssekreterare
Leif Svensson

Kansli

Kerstin Sjeldrup

Anne Baxter

Inger Löfgren

ARBETSGRUPPER – Arbetsgruppen för kommunerna och sysselsättningsplaneringen. Arbetsgruppen för finansiella frågor, Arbetsmarknadspolitiska gruppen, Näringspolitiska gruppen, Regionalpolitiska gruppen, Utbildningsgruppen, Expertgruppen för statistik och prognoser.

Arbetsgruppen för kommunerna och sysselsättningsplaneringen

Ordförande

Förste ombudsman John Östlund	Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)

Sekreterare

Fil lic
Gösta Guteland

Ledamöter

Förbundsdirektör Rune Carlsson	Landstingsförbundet
Direktör Sune Eriksson	Svenska Kommunförbundet

Experter

Landstingsrådet Bertil Göransson, Lund	Malmöhus läns landstings centralförvaltning
Kanslirådet Ingvar Hjelmqvist	Kommundepartementet
Fru Ruth Jönsson, Ystad	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Andre förbundsordförande Karl-Erik Lindvall	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Departementsrådet Bengt Thufvesson	Arbetsmarknadsdepartementet
Förskollärare Kerstin Wilén, Örebro	Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Arbetsgruppen för finansiella frågor

Ordförande

Riksdagsledamot
Arne Pettersson (s), Malmö

Sekreterare

Departementssekreterare
Björn Eriksson

Ledamöter

Direktör Sune Eriksson	Svenska Kommunförbundet
Docent Karl-Olof Faxén	Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)
Fil dr Rudolf Meidner	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Riksdagsledamot Lars Werner (vpk), Stockholm	
Riksdagsledamot Nils Åsling (c), Trångsviken	

Experter

Laboratoriebiträde Lena Persson (s), Landskrona	
Utredningssekreterare Ulla-Britta Platin, Norrköping	Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
Avdelningschef Walter Slunge	Landstingsförbundet
Planeringschef Carl-Johan Åberg	Finansdepartementet

Arbetsmarknadspolitiska gruppen

Ordförande

Generaldirektör
Bertil Rehnberg — Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)

Sekreterare

Byrådirektör
Göte Bernhardsson

Ledamöter

Professor Gösta Rehn	Institutet för social forskning (SOFI)
Direktörsassistent Hans Sandebring	Centralorganisationen SACO/SR
Riksdagsledamot Bertil af Ugglas (m), Stockholm	

Experter

Civilekonom Gustaf Adlercreutz	Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)
Fru Inga-Britt Johansson, Göteborg	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Utredningsassistent Gullan Lindblad (m), Karlstad	
Ombudsman Björn Pettersson	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Bosse Ringholm	Arbetsmarknadsdepartementet
Utredningschef Olof Sundström	Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Näringspolitiska gruppen

Ordförande

Riksdagsledamot
Mats Hellström (s), Stockholm

Sekreterare

Avdelningsdirektör
Jan Carling

Ledamöter

Utredningschef Per-Olof Edin	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Riksdagsledamot Bertil af Ugglas (m), Stockholm	

Experter

Pol mag Hans Almryd	Svenska Industritjänstemanna- förbundet
Departementssekreterare Bertil Askestig	Arbetsmarknadsdepartementet

Bitr direktör Jan Bröms	Sveriges Industriförbund
Fru Gerd Dahl	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Fru Margot Daimar (vpk), Sundsvall	
Agronom Stig Hansson	Lantbrukarnas Riksförbund
Utredningsekreterare Lars Ljung	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Generaldirektör Erik Pettersson	Statens Industriverk
Kanslirådet Gunnar Österberg	Industridepartementet

Regionalpolitiska gruppen

Ordförande

Riksdagsledamot
Karl-Erik Eriksson (fp), Arvika

Utredningschef Per-Olof Edin har fungerat som ordförande under Karl-Erik Erikssons frånvaro.

Sekreterare

Departementssekreterare
Leif Svensson

Ledamöter

Förbundsdirektör Rune Carlsson	Landstingsförbundet
Utredningschef Per-Olof Edin	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Professor Gösta Rehn	Institutet för Social Forskning (SOFI)

Experter

Fru Runa Henriksson (s), Hudiksvall	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Direktör Tage Kahlin	Sveriges Industriförbund
Departementsrådet Åke Larsson	Arbetsmarknadsdepartementet

Direktör Laila Nygren-Söderberg, Skutskär	Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)
Byråschef Aksel Spendrup	Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
Sjuksköterska Eva Winther (fp), Kiruna	
Direktör Lars Ågren	Svenska Kommunförbundet

Dessutom har departementssekreterare Olle Stångberg, arbetsmarknadsdepartementet, på vissa delar biträtt gruppen i dess arbete.

Utbildningsgruppen

Ordförande

Kanslichef Carin Beckius (s)	Socialdemokratiska riksdagsgruppens kansli

Sekreterare

Byrådirektör
Britta Ericsson

Ledamöter

Direktörsassistent Hans Sandebring	Centralorganisationen SACO/SR

Experter

Ombudsman Monica Breidensjö	Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
Fru Anna-Lisa Ivarsson (c), Alfta	
Undervisningsrådet Bengt Jacobson	Skolöverstyrelsen (SÖ)
Avdelningsdirektör Tord Leimar	Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
Ombudsman Henry Persson	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Bosse Ringholm	Arbetsmarknadsdepartementet
Departementsrådet Hans-Erik Östlund	Utbildningsdepartementet

Expertgruppen för statistik och prognoser

Avdelningsdirektör Georg Danielsson	Statistiska centralbyrån (SCB)
Tekn lic Ante Farm	Institutet för social forskning (SOFI)
Avdelningsdirektör Leif Magnusson	Statens industriverk
Statistikchef Thora Nilsson	Statistiska centralbyrån (SCB)
Avdelningsdirektör Per Silenstam	Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
Avdelningsdirektör Margit Strandberg	Statistiska centralbyrån (SCB)

Dessutom har sekreterare Gustav Persson samt biträdande sekreterarna Göte Bernhardsson, Jan Carling, Gösta Guteland och Leif Svensson deltagit.

Försöksverksamhet med intensifierad arbetsförmedling m m för ungdom under 20 år

Projektledare

Förste inspektör Jan-Eric Lundquist	Länsarbetsnämnden i Umeå

Ledamöter

Sekreterare Rolf Björklund	Svenska Kommunförbundet
Ombudsman Hans Fogelström	Landsorganisationen i Sverige (LO)
Avdelningsdirektör Tord Leimar	Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
Fil mag Leif Schelin	Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)

KUNGL. BIBL.
2 7 JAN 1976
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1975

Systematisk förteckning

Riksdagen

JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. [23]

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]
Kriminalvårdens nämnder. [16]
Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. [20]
Lag om allmänna handlingar. [22]
Tre sociologiska rapporter. [24]
1973 års fri- och rättighetsutredning. 1. Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. [29] 2. Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen. [75]
assmediegrundlag. [49]
Bötesverkställighet. [55]
Målet är jämställdhet. [58]
Konsumentkreditlag m. m. [63]

Försvarsdepartementet

Förfogandelagstiftningen. [65]
Frivilligförsvarets [73]

Socialdepartementet

Bättre bosättning för flera. [5]
Pensionskommittén. 1. Rörlig pensionsålder. [10] 2. Socialförsäkringsavgifter på uppdragsinkomster m. m. [74]
Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]
Barnmiljöutredningen. 1. Barnens livsmiljö. [30] (Utkommer hösten 1975) 2. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. [31] (Utkommer hösten 1975) 3. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. [32] (Utkommer hösten 1975) 4. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. [33] 5. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. [34] (Utkommer hösten 1975) 6. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. [35] (Utkommer hösten 1975) 7. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. [36] 8. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. [37] 9. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. [38]
Förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar. [62]
Utbildning i samspel. [67]
Ersättning vid arbetsskada. [84]
Samverkan i barnomsorgen. [87]

Kommunikationsdepartementet

Trafikolyckor och statistik. [40]
Utredningen om kollektivtrafik i tätorter. 1. Kollektivtrafik i tätort. [47] 2. Kollektivtrafik i tätort. Bilagor. [48]
Trafikbuller. Del II. Flygbuller. [56]
Trafikpolitik – behov och möjligheter. [66]
HAKO-utredningen. 1. Handikappanpassad kollektivtrafik. [68] 2. Handikappanpassad kollektivtrafik. Sammandrag ur SOU 1975:68 (svensk, engelsk och tysk version). [76]
Postens roll i tidningsdistributionen. [80]
Farliga vrak. [81]
Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen. 1. Vägplanering. [85] 2. Vägplanering. Bilagor. [86]

Finansdepartementet

1972 års pressutredning. 1. Svensk press. Tidningar i samverkan. [11] 2. Svensk press. Pressens funktioner i samhället. [78] 3. Svensk press. Statlig presspolitik. [79]
Pensionsförsäkring. [21]
Statsbidrag till kommunerna. [39]
Kvinnor i statlig tjänst. [43]
Beskattning av realisationsvinster. [53]
Fåmansbolag. [54]
Allmän skatteflyktsklausul. [77]
Långtidsutredningen 1975. [89]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2] 2. Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]
Utredningen om skolan, staten och kommunerna.
1. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. [6] 2. Individen och skolan. [9]
Framtida studerandehälsovård. [7]
Konstnärerna i samhället. [14]
Å jour. Om journalistutbildning. [25]
Forskningsråd. [26]
Program för ljud och bild i utbildningen. [28]
Utbildning för vuxna. [59]
Språkresor. [64]
Distansundervisning. [72]

Handelsdepartementet

Konsumentskydd på låsområdet. [19] (Utkommer hösten 1975)
Vidareutbildning i internationell marknadsföring. [45]
Varuförsörjning i kristid. [57]
Energiberedskapsutredningen. 1. Energiberedskap för kristid. [60] 2. Energiberedskap för kristid. Bilagor. [61]
Distributionsutredningen. 1. Samhället och distributionen. [69] 2. Samhället och distributionen. Bilagor om företag, anställda och hushåll. [70]

Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]
Politisk propaganda på arbetsplatser. [27]
Organisation för skyddat arbete. [82]
Fem veckors semester. [88]
Arbete åt alla. [90]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]
Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. [17]
Etablering av miljöstörande industri. [44]
Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. [51] 2. Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. Bilagor. [52]

Industridepartementet

Internationella koncerner i industriländer. [50]
Stålindustrins arbetsmiljö. [83]

Kommundepartementet

Kommunal rösträtt för invandrare. [15]
Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. [18]
Utredningen om den kommunala demokratin. 1. Kommunal demokrati. [41] 2. Kommunal demokrati. Sammanfattning. [42] 3. Kommunal organisation och information. [46]
Landstingens arkiv. [71]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Nordisk utredningsserie (Nu) 1975

Kronologisk förteckning

1. Nordisk överenskommelse om förmåner vid sjukdom, havandeskap och barnsbörd
2. Peruskoulu pohjoismaissa
3. Litteratur om nordiskt samarbete
4. Nordisk kommunal rösträtt och valbarhet
5. Bötesstraffet
6. Nordic Cooperation for Tourism. Proposals for Action
7. Voksenopplæring i de nordiske land. En konferanserapport
8. Oversikt over forsknings- og utviklingsarbeid som gjelder engelskundervisningen i de nordiske land – 1974
9. Fort- och vidareutbildning för teaterarbetare
10. Nordisk samarbeid om billedkunst
11. STINA. Arbetsrapport, allmän del
12. STINA. Arbetsrapport, bilagor
13. Turistkonferens
14. Langtidsbedømmelse for det allmennkulturelle område
15. Førskole og skole i samvirke
16. Nordisk kontaktmandsseminar i Århus
17. Fotografisk kemi
18. Arbetsmiljöfrågor. Seminarium i Porsgrunn
19. Industriellt samarbete i Norden. Journalistseminarium i Århus

Statens offentliga utredningar 1975

Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
5. Bättre bosättning för flera. S.
6. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. U.
7. Framtida studerandehälsovård. U.
8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
9. Individen och skolan. U.
10. Rörlig pensionsålder. S.
11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
12. Totalfinansiering. B.
13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
14. Konstnärerna i samhället. U.
15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
16. Kriminalvårdens nämnder. Ju.
17. Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. B.
18. Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. Kn.
19. Konsumentskydd på låsområdet. H. (Utkommer hösten 1975)
20. Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. Ju.
21. Pensionsförsäkring. Fi.
22. Lag om allmänna handlingar. Ju.
23. JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. R.
24. Tre sociologiska rapporter. Ju.
25. Å jour. Om journalistutbildning. U.
26. Forskningsråd. U.
27. Politisk propaganda på arbetsplatser. A.
28. Program för ljud och bild i utbildningen. U.
29. Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. Ju.
30. Barnens livsmiljö. S. (Utkommer hösten 1975)
31. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. S. (Utkommer hösten 1975)
32. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. S. (Utkommer hösten 1975)
33. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. S.
34. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. S.
35. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. S. (Utkommer hösten 1975)
36. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. S.
37. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. S.
38. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. S.
39. Statsbidrag till kommunerna. Fi.
40. Trafikolyckor och statistik. K.
41. Kommunal demokrati. Kn.
42. Kommunal demokrati. Sammanfattning. Kn.
43. Kvinnor i statlig tjänst. Fi.
44. Etablering av miljöstörande industri. B.
45. Vidareutbildning i internationell marknadsföring. H.
46. Kommunal organisation och information. Kn.
47. Kollektivtrafik i tätort. K.
48. Kollektivtrafik i tätort. Bilagor. K.
49. Massmediegrundlag. Ju.
50. Internationella koncerner i industriländer. I.
51. Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. B.
52. Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. Bilagor. B.
53. Beskattning av realisationsvinster. Fi.
54. Fåmansbolag. Fi.
55. Bötesverkställighet. Ju.
56. Trafikbuller. Del II. Flygbuller. K.
57. Varuförsörjning i kristid. H.
58. Målet är jämställdhet. Ju.
59. Utbildning för vuxna. U.
60. Energiberedskap för kristid. H.
61. Energiberedskap för kristid. Bilagor. H.
62. Förkortad arbetstid för småbarnsföräldrar. S.
63. Konsumentkreditlag m. m. Ju.
64. Språkresor. U.
65. Förfogandelagstiftningen. Fö.
66. Trafikpolitik – behov och möjligheter. K.
67. Utbildning i samspel. S.
68. Handikappanpassad kollektivtrafik. K.
69. Samhället och distributionen. H.
70. Samhället och distributionen. Bilagor om företag, anställda och hushåll. H.
71. Landstingens arkiv. Kn.
72. Distansundervisning. U.
73. Frivilligförsvarets förmåner. Fö.
74. Socialförsäkringsavgifter på uppdragsinkomster m. m. S.
75. Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen. Ju.
76. Handikappanpassad kollektivtrafik. Sammandrag ur SOU 1975:68 (svensk, engelsk och tysk version). K.
77. Allmän skatteflyktsklausul. Fi.
78. Svensk press. Pressens funktioner i samhället. Fi.
79. Svensk press. Statlig presspolitik. Fi.
80. Postens roll i tidningsdistributionen. K.
81. Farliga vrak. K.
82. Organisation för skyddat arbete. A.
83. Stålindustrins arbetsmiljö. I.
84. Ersättning vid arbetsskada. S.
85. Vägplanering. K.
86. Vägplanering. Bilagor. K.
87. Samverkan i barnomsorgen. S.
88. Fem veckors semester. A.
89. Långtidsutredningen 1975. Fi.
90. Arbete åt alla. A.

KUNGL. BIBL.
1976
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02639-2