

## **Regeringens proposition**

**1980/81: 126**

**om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning;**

beslutad den 12 mars 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR ELIASSON

### **Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen anges de allmänna riktlinjerna för arbetsmarknadspolitik under 1980-talet. Tyngdpunkten i propositionen ligger på förslag som är ägnade att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och underlätta den ömsesidiga anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.

Förslagen är inriktade på att effektivisera de arbetsmarknadspolitiska insatserna och att förmå arbetsgivare och arbetssökande att ta ett ökat ansvar för anpassningen på arbetsmarknaden. I propositionen redovisas åtgärder som syftar till att påverka arbetsgivarna att snabbare acceptera den befintliga arbetskraften. Möjligheterna att i detta syfte upprätta kontrakt mellan arbetsgivare och arbetsförmedling skall utredas. Förslag läggs fram om att höja bidraget för anställning med lönebidrag i samband med övergång från skyddat arbete till anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Ett nytt rekryteringsstöd till företag som anställer långtidsarbetslösa ungdomar föreslås. En utredning skall se över möjligheterna till samordning och samverkan mellan anpassningsgrupper och lokala skyddskommittéer.

I propositionen pekas på behovet av att se över tillämpningsreglerna för ekonomisk ersättning vid arbetslöshet. Åtgärder föreslås för att underlätta den yrkesmässiga och geografiska rörligheten. Vikten av en effektiv arbetsmarknadsutbildning understryks, liksom att tillräcklig ekonomisk kompensation utgår vid arbetsmarknadspolitiskt motiverade flyttningar. Ungdomar mellan 18 och 20 år ges vidgade möjligheter att delta i arbetsmarknadsutbildning. Vidare föreslås bl. a. att flyttningsbidragen görs skattefria. I syfte att underlätta för förtidspensionerade ungdomar att pröva ett

arbete föreslås vidgade möjligheter till vilande förtidspension. Frågan om företrädesrätt till återanställning hos tidigare arbetsgivare vid byte av anställning skall utredas.

Särskilda insatser föreslås för att underlätta omställningen i samband med lokala sysselsättningskriser och främja överföring av arbetskraft från tillbakagående företag och branscher till långsiktigt säkrare arbetstillfällen inom expansiva företag och branscher. En tillfällig rekryteringsstimulans föreslås utgå till industriföretag som under år 1981 utökar sin personalstyrka. Rekryteringsstimulansen motsvarar en befrielse från arbetsgivaravgifterna för sådan personalökning.

I propositionen anges riktlinjer för en parlamentarisk utredning med uppgift att se över arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation. Dessutom läggs fram förslag om riktlinjer för det fackliga inflytandet på frågor om statligt arbetsmarknadsstöd.

**Förslag till****Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370)**

Härigenom föreskrivs att anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen (1928: 370) skall ha nedan angivna lydelse.

**Anvisningar  
till 19 §<sup>1</sup>**

Socialhjälp, begravningshjälp samt underhåll, som lämnats fänge eller patient å hospital, m. m. dyl. är icke att hänföra till skattepliktig inkomst. Detsamma gäller i fråga om till föreningar influtna medlemsavgifter.

Med skadeståndsförsäkring förstås försäkring, enligt vilken den försäkrade äger utfå ersättning för skadestånd vartill han är berättigad på grund av personskada (överfallsskydd o. d.).

Ersättning till följd av personskada som utgår i annan form än periodisk utbetalning (engångsbelopp) och avser förlorad inkomst av skattepliktig natur utgör skattepliktig intäkt såvida icke annat följer av övriga bestämmelser i denna lag.

Om engångsbelopp, som utgår till följd av personskada, utgör ersättning för framtida förlust av skattepliktig inkomst, skall dock 40 procent av beloppet avräknas såsom icke skattepliktig del. Uppbär skattskyldig två eller fler sådana engångsbelopp till följd av samma personskada, skall vad som nu har sagts gälla varje sådant belopp. Vad som avräknas från ett eller flera engångsbelopp under beskattningsåret får emellertid – i förekommande fall tillsammans med vad som avräknats tidigare år – för samma personskada sammanlagt icke överstiga femton basbelopp enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring. Härvid skall avräknad del av ett engångsbelopp uttryckas i det basbelopp, som har fastställts för januari månad det beskattningsår under vilket engångsbeloppet blivit tillgängligt för lyftning.

Utbytes sådan livränta eller del därav, som utgår till följd av personskada och utgör skattepliktig intäkt enligt 32 § 1 mom., mot engångsbelopp, gälla bestämmelserna i föregående stycke beträffande sådant engångsbelopp. Utbytes annan livränta eller del därav, som utgör skattepliktig intäkt enligt 32 § 1 mom., mot engångsbelopp, skall hela engångsbeloppet upptagas såsom skattepliktig intäkt. Sker utbyte, helt eller delvis, av annan livränta än nu sagts mot engångsbelopp, skall beloppet anses utgöra icke skattepliktig intäkt.

Lön, som utgår från arbetsgivare i sådana fall, då denne på grund av 3 kap. 16 § andra eller tredje stycket lagen (1962: 381) om allmän försäkring äger uppbära arbetstagaren tillkommande ersättning från allmän försäkringskassa, är skattepliktig intäkt. För arbetsgivaren är den av honom i nämnda fall uppburna ersättningen från försäkringskassan även som annan därifrån uppburen ersättning i anledning av kostnad för den anställdes räkning att betrakta som skattepliktig inkomst, dock att ersättningen icke är skattepliktig för arbetsgivaren, därest den till den anställda utbetalda lönen eller den för honom havda kostnaden utgör för arbetsgivaren icke avdragsgill utgift i förvärvskälla. Ersättning, som annorledes än i form av pension eller annan livränta utbetalas av arbetsgivare vid yrkesskada eller arbetsskada i de fall, då arbetsgivaren står s. k. självrisk enligt lagen (1954: 243) om yrkesskadeförsäkring eller lagen (1976: 380) om arbetsska-

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1978: 52.

deförsäkring, räknas till skattepliktig inkomst enligt de grunder som skulle hava gällt vid försäkring enligt sistnämnda lag.

#### *Nuvarande lydelse*

Skatteplikt föreligger *icke* för bidrag från stat eller kommun, *vilka* enligt av regeringen eller av statlig myndighet meddelade bestämmelser *utgår*, i samband med utbildning eller omskolning, till arbetslösa och partiellt arbetslösa samt med dem i fråga om sådana bidrag likställda i den mån bidragen *avse* traktamente och särskilt bidrag. Skatteplikt föreligger *ej* heller för bidrag som *utgår* enligt *förordningen* om bidrag till *vanföra* ägare av motorfordon.

#### *Föreslagen lydelse*

Skatteplikt föreligger *inte* för bidrag från stat eller kommun, *som utgår* enligt av regeringen eller av statlig myndighet meddelade bestämmelser, i samband med utbildning eller omskolning, till arbetslösa och partiellt arbetslösa samt med dem i fråga om sådana bidrag likställda i den mån bidragen *avser* traktamente och särskilt bidrag. *Flyttningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966:368) och flyttningsstöd enligt förordningen (1979:632) om regionalpolitiskt stöd utgör inte skattepliktig intäkt i följd varav avdrag inte medges för den kostnad som sådant bidrag eller stöd är avsett att täcka.* Skatteplikt föreligger *inte* heller för bidrag som *utgår* enligt *lagen (1960:603) om bidrag till vissa handikappade ägare av motorfordon.*

Statsbidrag, som utgår till näringsidkare för hans näringsverksamhet, är icke skattepliktig inkomst, om bidraget använts för att bestrida kostnad för vilken rätt till avdrag icke föreligger vare sig direkt såsom omkostnad eller i form av årliga värdeminskningsavdrag. Har bidraget använts för att bestrida sådan kostnad i verksamheten som är på en gång avdragsgill vid taxeringen, utgör bidraget skattepliktig intäkt. Är den kostnad för vilken bidraget utgår avdragsgill vid taxeringen för tidigare beskattningsår än det då bidraget skall upptagas som intäkt, får den skatteskyldige i stället åtnjuta avdrag för kostnaden vid taxeringen för det år då bidraget upptages som intäkt. Yrkande härom skall göras i deklarationen avseende det beskattningsår då yrkande om avdrag eljest enligt denna lag först skolat framställas. Återbetalas bidrag, som upptagits som intäkt, får den skatteskyldige göra avdrag för det återbetalade beloppet. Har bidraget använts för att anskaffa tillgång, för vilken anskaffningskostnaden får avdragas genom årliga värdeminskningsavdrag, skall vid beräkning av värdeminskningsavdrag såsom anskaffningskostnad anses endast så stor del av kostnaden som icke täckts av bidraget. Är bidraget större än det taxeringsmässiga restvärdet för tillgången, skall ett belopp motsvarande skillnaden utgöra skattepliktig intäkt för mottagaren. Återbetalas statsbidrag, som påverkat beräkningen av anskaffningskostnaden i nu avsett hänseende, får tillgångens avskrivningsunderlag ökas med vad som återbetalats, dock med högst det belopp varmed beräkningen påverkats. I den mån statsbidrag enligt vad nyss föreskrivits utgjort skattepliktig intäkt, får den skatteskyldige vid återbetalningen tillgodoföra sig avdrag för den del som sålunda utgjort

skattepliktig intäkt. Har bidraget använts för att anskaffa tillgångar avsedda för omsättning eller förbrukning (lager), utgör bidraget skattepliktig intäkt, men skall å andra sidan vid tillämpning av 41 § och anvisningarna till nämnda paragraf den del av lagret för vilken anskaffningskostnaden täckts av bidraget icke medräknas vid värdesättningen av tillgångarna. Återbetalas statsbidrag, som använts för anskaffande av lagertillgångar, får den skatteskyldige göra avdrag för det återbetalade beloppet. Tillgångarnas anskaffningsvärde skall därvid anses ökat med det återbetalade beloppet. Vad som ovan sagts i detta stycke äger motsvarande tillämpning för statsbidrag i form av amorteringsfritt lån (avskrivningslån). Omställningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966: 368) och kontant arbetsmarknadsstöd utgör skattepliktig intäkt.

Stöd som staten lämnar till företag i form av lån, för vilket återbetalningsskyldigheten är beroende av företagets framtida resultatutveckling eller annan liknande omständighet, skall inte anses som skattepliktig inkomst. Regeringen kan dock, om synnerliga skäl därtill föreligga, på ansökan av företaget besluta att lånebeloppet skall anses utgöra skattepliktig intäkt i företagets näringsverksamhet. I beslutet skall anges om lånet i sin helhet skall utgöra skattepliktig intäkt under det beskattningsår då lånet ställes till företagets förfogande eller om utbetalat lånebelopp skall utgöra skattepliktig intäkt under beskattningsår till vilket utbetalningen är hänförlig. Återbetalas lån, som i enlighet med beslutet upptagits såsom skattepliktig intäkt, får företaget göra avdrag för det återbetalade beloppet.

Skatteplikt föreligger icke för engångsbidrag som utgår i samband med arbetsplacering som utgör led i arbetsmarknadsstyrelsens omhändertagande av flyktingar.

Skatteplikt föreligger ej heller för bidrag, som stiftelsen Dag Hammar-skjöld's Minnesfond till fullföljande av sitt ändamål utger för mottagarens utbildning.

Enligt 46 § 2 mom. första stycket 4) föreligger viss rätt till avdrag för bidrag till barns underhåll. Sådant underhållsbidrag skall icke hänföras till skattepliktig inkomst.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982 och tillämpas första gången vid 1983 års taxering.

Utdrag  
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1981-03-12

**Närvarande:** statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri, Eliasson

**Föredragande:** statsrådet Eliasson

**Proposition om arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning**

---

## **1 Inledning**

### **1.1 Allmän bakgrund**

1970-talet blev ett årtionde då ekonomierna i de utvecklade industriländerna utsattes för svåra yttre och inre påfrestningar. Oljeprishöjningarna och den bestående höga inflationen sammanföll med institutionella förändringar i det internationella betalningssystemet och en växande protektionism. Överkapaciteten inom vissa traditionellt tunga industrigrenar tvingade fram en strukturomvandling med betydande regionala och lokala problem som följd. Som en konsekvens av den allmänt låga efterfrågan, delvis till följd av den restriktiva ekonomiska politik som fördes inte minst i de stora länderna, kunde inte expansionen i tillväxtbranscherna kompensera utslagningen i tillbakagående sektorer. Påfrestningarna på den svenska ekonomin blev särskilt stora p. g. a. vår stora utrikeshandel och det stora oljeberoendet.

De förändringar som har skett i den svenska samhällsekonomin under 1970-talet har successivt ändrat förutsättningarna för sysselsättningspolitiken och denna har som en följd av de växande ekonomiska obalansproblemen kommit att ta allt större resurser i anspråk. Samtidigt har förutsättningarna för sysselsättningspolitiken även i övrigt undergått förändringar. Den allmänt höjda ambitionsnivån och uppgifterna i samband med att en allt större del av befolkningen söker sig ut på arbetsmarknaden har ökat kraven på åtgärder och framkallat behov av nya insatser. Vidare har förändringar i beteendet både hos arbetssökande och arbetsgivare medfört att arbetsmarknadens funktionssätt i väsentliga avseenden har ändrat karaktär.

De långsiktiga strukturella förändringarna har således inneburit växande problem för sysselsättningspolitiken. Till detta skall läggas att den svenska ekonomin nu står inför en konjunkturutveckling som kan komma att medföra mycket stora påfrestningar på sysselsättningen. d tillfälliga insatser av sysselsättningsskapande karaktär hålla nere arbetslösheten. De måste också bekämpas med mer långsiktigt verkande insatser som tar hänsyn till de förändrade förhållandena på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin.

I regeringsförklaringen den 12 oktober 1979 sägs att "riksdagen kommer att föreläggas förslag till riktlinjer för den framtida sysselsättningspolitiken". Jag vill här understryka att ansvaret för den fulla sysselsättningen delas av flera sektorer inom den ekonomiska politiken: i första hand arbetsmarknadspolitiken, industri- och regionalpolitiken och den generella ekonomiska politiken. Det är emellertid inte praktiskt möjligt att vid ett och samma tillfälle förelägga riksdagen förslag på alla dessa områden. Skilda förslag av betydelse för den samlade sysselsättningspolitiken måste därför läggas fram i olika omgångar. Chefen för industridepartementet har nyligen presenterat förslag om inriktningen av industripolitiken. Enligt vad jag har inhämtat kommer chefen för industridepartementet dessutom att under nästa budgetår redovisa förslag på regionalpolitikens område. Vidare kommer chefen för ekonomidepartementet att i samband med kompletteringspropositionen för budgetåret 1981/82 dra upp riktlinjer för den ekonomiska politiken i ett längre perspektiv. För egen del lägger jag nu fram förslag om den framtida inriktningen av arbetsmarknadspolitiken.

Riktlinjerna för den svenska arbetsmarknadspolitiken drogs upp i prop. 1966:52, och fastställdes av riksdagen samma år (SU 1966:107, rskr. 1966:251). Propositionen byggde på erfarenheter som hade vunnits under uppbyggnadsskedet av arbetsmarknadspolitiken sedan slutet av 1950-talet. Politiken och de olika instrumenten har sedan dess genomgått förändringar och successivt anpassats till nya krav och förutsättningar. Av särskild betydelse är självfallet att det sedan mitten på 1960-talet växt fram två nya områden inom sysselsättningspolitiken, nämligen regionalpolitiken och industripolitiken. Även inom det arbetsmarknadspolitiska området har under 1970-talet skett stora förändringar. Vissa grundläggande nya lagar kom till, exempelvis anställningskyddslagen och lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder. Inom det mer renodlat arbetsmarknadspolitiska området skedde, särskilt under den djupgående lågkonjunkturen åren 1976–1978, en markerad förskjutning i åtgärdsinriktningen. Dessa förändringar har huvudsakligen kommit till stånd i form av introduktion av nya åtgärder i akuta problemsituationer.

Syftet med föreliggande översyn av arbetsmarknadspolitiken är inte att granska varje enskilt arbetsmarknadspolitiskt instrument. De nuvarande arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har enligt min uppfattning en i huvudsak ändamålsenlig utformning. Detta är en följd av att de enskilda åtgärderna successivt har anpassats till utvecklingen. Syftet med denna proposition

är i stället att ange den allmänna inriktningen av arbetsmarknadspolitiken. Det är mot bakgrund av utvecklingen under 1970-talet, och de stora strukturella förändringar av den svenska ekonomin vi ser framför oss, viktigt att granska omfattningen och sammansättningen av åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken och mellan denna och övriga områden av sysselsättningspolitiken. Jag kommer också att i det följande föreslå sådana kompletteringar av den arbetsmarknadspolitiska medelsarsnalen som är nödvändiga med hänsyn till den aktuella utvecklingen både på kort och lång sikt.

## 1.2 Bakgrundsmaterial

Det finns ett omfattande underlag för ställningstagande i många av de frågor som har betydelse för arbetsmarknadspolitikens framtida utformning. Det föreligger utredningar på olika områden som delvis överlappar varandra men som också kompletterar varandra. Dessa utredningar har utgått från skilda förutsättningar och representerar olika synsätt. De förslag och rekommendationer som lagts fram överensstämmer inte alltid, men ger tillsammans en mångsidig belysning åt olika aspekter av samma övergripande problemområde och ökar förutsättningarna för att välja lösningar som är väl genomarbetade.

### *Sysselsättningsutredningen*

Sysselsättningsutredningen tillsattes i mars 1974 med uppgift att utreda den långsiktiga sysselsättningspolitiken. Utredningen publicerade ett första delbetänkande, "Arbete åt alla" (SOU 1975:90) i anslutning till 1975 års långtidsutredning. Under år 1978 avlämnade utredningen ytterligare två delbetänkanden, "Arbete åt handikappade" (SOU 1978:14) och Regionalpolitiska stödformer och styrmedel (SOU 1978:62). I april 1979 överlämnade sysselsättningsutredningen sitt slutbetänkande "Sysselsättningspolitik för arbete åt alla" (SOU 1979:24). Utredningen har tagit initiativ till en lång rad försöksverksamheter och andra typer av utvecklingsprojekt. Dessa har delvis redovisats som särskilda rapporter i SOU-serien.

Sysselsättningsutredningen har genomfört ett värdefullt utredningsarbete. På grundval av utredningens tidigare betänkanden har regering och riksdag genomfört en rad reformer på arbetsmarknads- och regionalpolitikens områden. Så lade t. ex. regeringen år 1976 mot bakgrund av utredningens överväganden i delbetänkandet "Arbete åt alla" fram förslag om principerna för den framtida sysselsättnings- och regionalpolitiken (prop. 1975/76:211, AU 1976/77:7, rskr 79).

I delbetänkandet "Arbete åt handikappade" framförde utredningen ett stort antal förslag om olika åtgärder för att underlätta för sökande med arbetshandikapp att få och behålla arbete. Bland de förslag som därefter har lett till beslut av riksdagen (prop. 1978/79:73, AU 1978/79:20, rskr

1978/79: 186) är bl. a. den reformering av arkivarbetet och den halvskyddade sysselsättningen som genomfördes den 1 juli 1980 när dessa stödformer ersattes av den nya sysselsättningsformen anställning med lönebidrag. De tidigare i arkivarbete sysselsatta har därigenom fått normaliserade anställnings- och lönevillkor och en förbättrad arbetsrättslig ställning genom att de numera omfattas av bl. a. lagen om anställningsskydd. På grundval av förslag från sysselsättningsutredningen och en särskild organisationskommitté – den nya utredningen om yrkesinriktad rehabilitering m. m. (NYR) – har en ny organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen genomförts genom att särskilda arbetsmarknadsinstitut i arbetsmarknadsverkets regi inrättades från årsskiftet 1979/80. Bland de övriga reformer som genomförts efter förslag från sysselsättningsutredningen ingår kraftigt förstärkta bidrag till arbetshjälpmedel och handikappanpassning av arbetsplatser samt till arbetsbiträden åt handikappade. Även stödet vid utbildning i företag av äldre och handikappade ökade fr. o. m. den 1 juli 1979. Samtidigt förbättrades näringshjälpen åt äldre och handikappade som vill arbeta som egna företagare. Handikappade ungdomar fick bättre möjligheter till stöd. Riksdagen beslutade samtidigt om fler tjänster till arbetsmarknadsverket för ökade insatser för ungdomar och arbetshandikappade sökande.

År 1979 fastställde riksdagen nya riktlinjer för regionalpolitiken och fattade beslut om förstärkta regionalpolitiska medel (prop. 1978/79: 112, AU 1978/79: 23, rskr 1978/79: 435). De förändringar av regionalpolitiken som härvid fastställdes byggde i stor utsträckning på förslagen i delbetänkandet "Regionalpolitiska stödformer och styrmedel".

Tyngdpunkten i sysselsättningsutredningens slutbetänkande ligger på områden som inte har behandlats mer ingående i delbetänkandena. Det gäller i första hand näringspolitiken, den offentliga sektorns utbyggnad och finansiering, frågan om en sammanhållen sysselsättningsplanering samt frågan om personalplanering och personalrekrytering i ett sysselsättningspolitiskt perspektiv. Sysselsättningsutredningen utgår i sitt slutbetänkande från de utvecklingstendenser rörande sysselsättning och ekonomi som redovisades i långtidsutredningen 1978 (LU 78).

När det gäller förslag på näringspolitikens område vill jag hänvisa till den industripolitiska proposition som jag redan har omnämnt. I övrigt vill jag framföra några allmänna synpunkter på utredningens slutbetänkande.

Av direkt avgörande betydelse för behandlingen av sysselsättningsutredningens slutbetänkande är det förhållande att förutsättningarna för sysselsättningspolitiken i vissa avseenden drastiskt har förändrats under och efter den tid utredningen arbetat. Utredningen har således i sina överväganden utgått från det ekonomiska perspektiv som angavs i LU 78. Med ledning av de uppgifter om utvecklingen av den svenska ekonomin under 1980-talet som nu finns tillgängliga i LU 80 kan det konstateras att de utgångspunkter sysselsättningsutredningen haft för sina överväganden i väsentliga stycken inte längre är giltiga.

Det jag nu har sagt hindrar emellertid inte att även utredningens slutbetänkande utgör ett mycket värdefullt arbete. Jag delar helt den starka värdering av sysselsättningsfrågorna som här kommer till uttryck. I vissa övergripande frågor, som t. ex. behovet av att påverka företagens rekryteringsbeteende, har jag i de överväganden jag senare kommer att redovisa utgått från den diskussion som sysselsättningsutredningen fört i sitt slutbetänkande. Sysselsättningsutredningen har i enlighet med sina direktiv valt ett mycket brett angreppssätt på sysselsättningsfrågorna. Detta har avspeglats i utredningens förslag som på det arbetsmarknadspolitiska området i hög grad kan betraktas som allmänna rekommendationer och uppslag. Utredningens slutbetänkande har därmed utgjort ett intressant principiellt underlag för reformarbetet inom arbetsmarknadsområdet. Jag vill erinra om att flera reformer som genomförts sedan utredningen presenterade sitt slutbetänkande ligger väl i linje med utredningens intentioner. Det gäller framför allt frågorna om ungdomens sysselsättning och överbyggningen mellan skola och arbetsliv.

En sammanställning av remissyttrandena över sysselsättningsutredningens slutbetänkande redovisas i en inom arbetsmarknadsdepartementet upprättad promemoria (Ds A 1981: 4).

#### *Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA)*

EFA tillsattes år 1967 av chefen för dåvarande inrikesdepartementet för att ta initiativ till och biträda vid uppläggning av forskning och utredningsverksamhet rörande arbetsmarknadspolitikens effekter. Bland sina ledamöter och experter har EFA representanter för arbetsmarknadsdepartementet, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens arbetsgivarverk, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR samt för universitetsforskningen och socialforskningsinstitutet. De forskningsprojekt som EFA initierar och samordnar bedrivs av forskare vid olika forskningsinstitut och universitetsinstitutioner i landet. EFA har ett sekretariat som förutom administrativa uppgifter fortlöpande bedriver forsknings- och utredningsarbete. EFA överlämnade år 1974 sitt första betänkande "Att utvärdera arbetsmarknadspolitik" (SOU 1974: 29), som anmäldes i 1975 års budgetproposition. Hösten 1978 publicerades ett andra betänkande, "Arbetsmarknadspolitik i förändring" (SOU 1978: 60). Dessa betänkananden omfattar förutom avrapportering av resultaten från de forskningsprojekt EFA initierat och samordnat under perioden 1967–1978 också försök att tolka och sätta in resultaten i deras arbetsmarknadspolitiska sammanhang samt bedöma behov och inriktning av fortsatta forskningsinsatser på det arbetsmarknadspolitiska området.

Ambitionen bör självfallet vara att efter hand som utvecklingen på arbetsmarknaden aktualiserar krav på nya åtgärder dra nytta av all den kunskap som bl. a. forskningen om arbetsmarknaden kontinuerligt presen-

terar. I samband med mer ingående översyner av åtgärdernas inriktning är det emellertid särskilt värdefullt att ha tillgång till sådana övergripande presentationer av forskningsresultat som ges i de här nämnda EFA-rapporterna. I beredningen av föreliggande proposition har rapporten SOU 1978: 60 "Arbetsmarknadspolitik i förändring" utgjort ett betydelsefullt underlag i form av en sammanfattande redovisning och tolkning av resultaten från de studier som sedan år 1974 bedrivits inom EFA:s ram. I EFA:s betänkanden har redovisats utvärderingsstudier kring stöd till flyttningar, arbetsmarknadsutbildning, företagsutbildning för permitteringshotade, lokaliseringspolitiskt stöd vid företagsetablering, intensifierad arbetsförmedlingsverksamhet och allmän platsanmälan. Vidare finns det i det senaste betänkandet en av EFA:s sekretariat genomförd analys av förändringar i arbetsmarknadens funktionssätt och de förhållanden som de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna avser påverka samt en övergripande utvärdering av den förda arbetsmarknadspolitikens verkningar. I en särskild rapportserie har EFA efter sitt senaste betänkande presenterat erfarenheter från ett seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning, resultat från ett internationellt jämförande forskningsprojekt om arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik i Sverige och Västtyskland samt senast avgivet ett förslag till program för den fortsatta forskningen kring arbetsmarknadspolitikens effekter.

#### AMS

AMS överlämnade den 26 augusti 1980 till regeringen en inom styrelsen utarbetad utredningsrapport "Arbetsmarknadspolitik i en konjunkturdämpning". I rapporten redovisas resultat av en uppföljning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna under konjunkturdämpningen åren 1976–1978. Vidare diskuteras behovet av åtgärder vid en kommande konjunkturedgång.

Jag har i bilaga 15 till årets budgetproposition (prop 1980/81: 100) lämnat ett relativt utförligt referat av utredningsrapporten. Rapporten i dess helhet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

#### Lagerstödsutredningen

Lagerstödsutredningen överlämnade i maj 1979 sitt betänkande "Lagerstöd" (SOU 1979: 38), till vilket som bilagor har fogats bl. a. några forskningsrapporter som utredningen har låtit göra. Betänkandet har remissbehandlats. Jag skall här i korthet redovisa några huvudtankar i utredningen och i remissyttrandena.

I sina sammanfattande överväganden framhåller utredningen att lagerstöd i vissa lägen kan vara ett effektivt medel att stödja sysselsättningen, särskilt mot slutet av en lågkonjunktur. Utredningens studier visar att lagerstöden under åren 1972 resp. 1975–1976 hade en positiv effekt på sysselsättningen. Utredningen föreslår dock inte någon bestämd konstruk-

tion av stödet, som skulle kunna brukas i varje lågkonjunktur. Om lagerstöd kommer till användning måste det enligt utredningen utformas efter de för tillfället aktuella förhållandena.

Utredningen framhåller vidare att lagerstödet som selektivt medel är förhållandevis grovt, vilket är en nackdel som inte kan minskas nämnvärt genom modifieringar av bidragsvillkoren. Lagerstödet bygger på vetskapen att industrins lager spelar en viktig roll för hela samhällsekonomin konjunkturella svängningar. Lagrens betydelse för de konjunkturella svängningarna är större i Sverige än i de flesta andra länder: lagervariationerna motsvarar hos oss nästan hälften av bruttonationalproduktens konjunkturmässiga svängningar. Sökandet efter lämpliga medel att påverka lagerutvecklingen är därför enligt utredningen särskilt viktigt för konjunkturpolitiken i vårt land.

Under åren 1975 och 1976 kunde arbetslösheten i Sverige hållas på en för en lågkonjunktur måttlig nivå. Härtill bidrog såväl lagerstödet som de nya lagarna om trygghet i anställning och ökade krav på arbetsgivarna att ta ansvar för personalen. Det är dock troligt att en avsevärd lagerökning skulle ha inträffat under dessa år även utan statligt stöd, framhåller utredningen. Ett annat syfte med lagerstöd är att medverka till en smidig produktionsanpassning i en påföljande konjunkturuppgång. Detta syfte kunde inte nås med 1975–1976 års stöd eftersom den internationella lågkonjunkturen kom att vara mycket längre än vad som antogs när stödet infördes.

Yttranden över Lagerstödsutredningens betänkande har avgivits av riksrevisionsverket (RRV), AMS, statens industriverk (SIND), EFA, SAF, Sveriges industriförbund, LO, TCO, SACO/SR, och Sveriges arbetsledareförbund (SALF).

AMS, SIND, LO, TCO, SALF och SACO/SR instämmer i huvudsak i utredningens slutsatser beträffande lagerstödet effektivitet och de begränsningar som finns för dess användbarhet. RRV samt SAF och Sveriges industriförbund anser däremot inte att lagerstödet är något medel som bör tas till i första hand i kommande lågkonjunkturer. Flertalet remissinstanser framhåller det angelägna i att även andra medel, främst ekonomisk/politiska, provas för att påverka industrins lagerinvesteringar. AMS och LO tillstyrker ett förslag av utredningen om att en särskild utredning skall tillsättas rörande möjligheterna att styra lagerhållningen med hjälp av vinstavsättningar eller andra skattepolitiska medel. RRV framhåller dessutom att utredningen inte har behandlat det förhållandet att lagerstödet till stor del har gått till branscher med strukturproblem. Stödet kan enligt RRV negativt ha påverkat statsmakternas åtgärder för att komma till rätta med strukturproblemen. RRV menar därför att lagerstödet i fortsättningen bör samordnas bättre med strukturpåverkande åtgärder. SIND anser att ett samråd mellan AMS och SIND bör ske när det gäller stöd till företag i branscher vilka omfattas av SIND:s olika branschprogram.

### *Långtidsutredningen*

Inom ekonomidepartementet utarbetas regelmässigt utredningar om den ekonomiska utvecklingen i ett femårigt perspektiv, de s. k. långtidsutredningarna. 1980 års långtidsutredning (LU 80) omfattar perioden 1979–1985. Det omfattande material som ligger till grund för arbetet har insamlats och bearbetats av olika myndigheter, utredningsinstitut och organisationer. LU 80 är en expertrapport till vilken regeringen ännu inte tagit ställning. Efter bearbetning av den remissomgång som genomförts kommer regeringens syn på de ekonomiska problem som behandlas i utredningen att redovisas i 1981 års reviderade finansplan.

Det material som presenteras i utredningen har i föreliggande proposition utnyttjats som ett underlag för bedömning av utvecklingen på arbetsmarknaden under 1980-talet. En kortfattad redovisning av de för arbetsmarknadspolitiken relevanta utredningsresultaten återfinns under avsnitt 3.

### *Nordiska arbetsmarknadsutskottet*

Inom ramen för det nordiska samarbetet behandlar Nordiska arbetsmarknadsutskottet (NAUT) frågor på arbetsmarknadsområdet. Vid sidan av samarbete kring vissa konkreta åtgärder sker en fortlöpande ömsesidig orientering om arbetsmarknadsutvecklingen och vidtagna arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Olika delar av arbetsmarknadspolitiken i de nordiska länderna har beskrivits och analyserats i gemensamt organiserade projekt. I några fall har även arbetsmarknadspolitiken uppläggning i stort behandlats. Under senare delen av 1970-talet har en mängd utredningsprojekt genomförts.

Utrednings- och samarbetsprojekten är förankrade i nordiska arbetsmarknadsprogram. Den första etappen av programmet tillkom år 1975 och den andra fastställdes av NAUT år 1979. I arbetsmarknadsprogrammets andra etapp formulerades två centrala frågeställningar 1) Vilka problem skapar utvecklingen på arbetsmarknaden under 80-talet? 2) Vilka krav ställer denna utveckling på arbetsmarknadspolitiken utformning? För att få en lämplig startpunkt och en god grund för utredningar kring dessa spörsmål igångsattes våren 1979 ett omfattande utredningsprojekt, det s. k. kärnprojektet. Dess uppgift var att belysa utvecklingstendenserna på arbetsmarknaden i Norden. Problemställningarna framgår av titlarna på de rapporter som presenterades för NAUT sommaren 1980. Huvudrapporten bär titeln "Arbetsmarknadspolitiska utmaningar i 1980-åren i Norden" (NU A 1980: 12). Denna bygger på fyra delrapporter: "Världshandelsförändringar och Nordens framtida industrisysselsättning" (NU A 1980: 2), "Omställingskrav til de nordiske landes arbejdsmarked og økonomi på mellemlang sigt" (NU A 1980: 3), "Sysselsettningsvirkninger av ny teknologi" (NU A 1980: 4), "Förändringar i arbetsmarknadens struktur och funktionssätt" (NU A 1980: 5).

I den därefter följande rapporten "Arbetsmarknadspolitik för 1980-talet i Norden" (NU A 1980: 18) har på basis av kärnprojektet och en del övrigt NAUT-material skisserats en tänkbar inriktning av arbetsmarknadspolitiken i de nordiska länderna under 1980-talet och angetts vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder som bör prioriteras. Rapporten skall tjäna som underlag för NAUT:s fortsatta arbete.

Rapporten behandlar strukturförändringar på 5–10 års sikt och arbetsmarknadspolitikens uppgifter i detta sammanhang. En kort sammanfattning av den sistnämnda rapporten bör fogas till detta protokoll som *bilaga 2*.

### *Delegationen för arbetstidsfrågor*

Reformerna på arbetstidsområdet har uppnåtts såväl genom lagstiftning som genom avtal. Delegationen för arbetstidsfrågor (DELFA) tillsattes år 1974 bl. a. för att ge arbetsmarknadens parter underlag för bedömningar av möjligheterna att genomföra en generell arbetstidsförkortning. År 1979 avlämnade delegationen sin andra rapport (SOU 1979: 48) Arbetstiderna inför 1980-talet. Rapporten behandlas i avsnitt 13. Remissammanställning över rapporten bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

## **2 Utvecklingen på arbetsmarknaden**

### **2.1 Svensk arbetsmarknadspolitik i ett internationellt perspektiv**

Sverige har vid en internationell jämförelse en hög sysselsättningsgrad och en låg arbetslöshet.

Trots att den svenska ekonomin är mycket utlandsberoende och har en näringsstruktur som gör att den i hög grad blivit direkt påverkad av de internationella energi- och strukturkriserna under 1970-talet, har arbetslösheten i vårt land kunnat hållas nere på en nivå som väsentligt understiger genomsnittet för OECD-länderna. Av tabell 2:1 framgår dessutom att skillnaden i förhållande till den för OECD-länderna genomsnittliga arbetslösheten successivt har ökat under 1970-talet.

Åren 1964–1973 låg arbetslösheten i Sverige genomsnittligt på 2,0% och i OECD-området som helhet på 3,0%. Åren 1974–1979 låg arbetslösheten i Sverige kvar på en oförändrad nivå av 2%, medan den i hela OECD-området steg till 4,9%.

Under år 1980 har skillnaden i arbetslöshet mellan Sverige och övriga OECD-länder ytterligare ökat. Arbetslöshetsnivån i OECD-området steg till 6%, och prognosen visar en nivå av inte mindre än 7,5% de inledande kvartalen år 1981. En stor del av denna ökning beräknas uppkomma i de större länderna. I januari månad 1981 uppgick arbetslösheten i Sverige till 2,5%.

Tabell 2:1  
Relativ arbetslöshet i några OECD-länder

	1964– 1973	1974– 1979	1978	1979	1980 prel.
USA	4,4	6,6	5,9	5,7	7,0
Japan	1,2	1,9	2,2	2,1	2,0
Förbundsrep. Tyskl.	0,8	3,2	3,5	3,2	3,1
Frankrike	2,2	4,5	5,1	5,9	6,2
Storbritannien	3,1	5,1	6,1	5,8	6,9
Finland	2,3	4,5	7,4	6,0	4,7
Norge	1,7	1,8	1,8	2,0	1,6
Sverige	2,0	1,9	2,2	2,1	2,0
Hela OECD	<b>3,0</b>	<b>4,9</b>	<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>6,0</b>

Källa: OECD

Den för Sveriges del mycket förmånliga avvikelser från genomsnittet torde praktiskt taget helt kunna förklaras av den ambitiösa och aktiva sysselsättningspolitik som har förts i vårt land. För de fåtal länder, främst Japan och Norge, som har kunnat redovisa jämförbara arbetslöshetsnivåer, finns särskilda förklaringar som kan härledas till deras i vissa avseenden bättre ekonomiska förutsättningar.

I flertalet industrialiserade länder finns någon form av system som syftar till att skydda den enskilde från verkningarna av arbetslöshet, antingen sysselsättningsåtgärder eller arbetslöshetsunderstöd. Sverige är dock unikt inom OECD-området på så sätt att vi koncentrerar resurserna på aktiv arbetslöshetsbekämpning. Arbetslöshetsersättning är i Sverige inte ett egentligt alternativ till aktiva åtgärder. Denna ambition i den svenska arbetsmarknadspolitiken kan illustreras med en redovisning av hur kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken fördelas på olika typer av insatser inom de nordiska länderna. Som framgår av tabell 2:2 har Sverige en avsevärt

Tabell 2:2  
Kostnader för vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder i de nordiska länderna år 1979. Procent<sup>1</sup>.

Åtgärdsformer	Danmark	Finland	Norge	Sverige <sup>2</sup>
Individeriktade sysselättningsåtgärder	10	47	29	45
Företagsinriktade åtgärder	1	0,1	9	13
Arbetsmarknadsutbildning	4	20	16	31
Mobilitetsfrämjande åtgärder	0,03	0,1	2	1
Kontant stöd vid arbetslöshet	84	33	43	10
Summa	100	100	100	100
(Summa milj. i resp. lands valuta)	(10 728)	(2 334,9)	(1 116,6)	(11 356,4)

Källa: NAUT

<sup>1</sup> Tabellvärdena för samtliga länder bygger delvis på uppskattningar. Beräkningsgrunderna är vidare i vissa fall något olika i resp. land varför jämförelser bör göras med viss försiktighet.

<sup>2</sup> Värdena avser budgetperioden 1 juli 1978–30 juni 1979.

mer aktiv profil än övriga nordiska länder när det gäller de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. I Sverige gick under budgetåret 1978/79 90% av de arbetsmarknadspolitiska utgifterna till aktiva arbetslöshetsbekämpande insatser, medan i övriga nordiska länder motsvarande andel varierade mellan knappt 70 och ner till ca 15%. Även om en sådan jämförelse mellan olika länder inte kan göras helt exakt, ger den ändå en klar indikation på skillnaden i inriktning av insatserna.

## 2.2 Oroande tendenser i utvecklingen på arbetsmarknaden

Trots att arbetslösheten i Sverige har hållits nere på en internationellt sett låg nivå finns det vissa oroväckande inslag i arbetsmarknadsutvecklingen.

Ett sådant inslag är den långsiktiga tendensen till förlängda arbetslöshetstider. Under den senaste 15-årsperioden har arbetslöshetstalet successivt ökat. Detta är tydligt om man studerar nivån vid jämförbara konjunkturfaser. Högkonjunkturåren 1965, 1970, 1974 och 1979 låg den relativa arbetslösheten på 1,2%, 1,5%, 2,0% resp. 2,1%. Ökningen sedan år 1965 motsvarar ca 40000 personer. Uppgången beror emellertid inte på att antalet personer som varje år berörs av arbetslöshet ökar, utan på att arbetslöshetstiderna för dem som drabbas av arbetslöshet har blivit längre. Den genomsnittliga arbetslöshetstiden har under samma period ökat från 5,3 till 11,2 veckor.

Det har också skett en förändring av arbetslöshetsmönstret, som hänger samman med att antalet uppsägningar och permitteringar har kunnat begränsas. I konjunkturedgångar drabbar arbetslösheten framför allt de nyinträdande på arbetsmarknaden, d.v.s. främst kvinnor och ungdomar. För de äldre har risken för arbetslöshet minskat, men de som ändå blir arbetslösa får vidkännas betydligt längre arbetslöshetstider än tidigare.

En annan oroväckande tendens i utvecklingen är att behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser successivt har ökat. Att arbetslösheten under den redovisade perioden inte ökat ännu mer än vad som varit fallet, beror på en allt större insats av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. År 1965 berördes i genomsnitt 0,9% av arbetskraften av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, år 1970 1,8% och år 1974 2,5%. För lågkonjunkturåren 1968, 1972 och 1978 har utvecklingen varit lika klart uttalad, och i genomsnitt var 1,7%, 2,6%, resp. 3,6% av arbetskraften berörd av direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Både hög- och lågkonjunkturserien visar en ökning av åtgärderna motsvarande ungefär 1,5% av arbetskraften, eller 60–70000 personer.

Utöver det ökande antal personer, som sysselsätts eller får utbildning genom arbetsmarknadsverkets försorg, har antalet förtidspensionerade stigit mycket kraftigt, eller med ca 100000 personer under en tioårsperiod. Jag

vill här understryka att ökningen av antalet förtidspensionerade, som till en del sammanhänger med förändringar i pensioneringsvillkoren, inte utan vidare kan adderas till antalet personer som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Delvis återspeglar den ökade förtidspensioneringen en medveten strävan att trygga försörjningen för bl. a. äldre arbetstagare som har svårt att klara de omställningskrav som en snabb strukturomvandling medför. Utvecklingen måste således till viss del ses som ett uttryck för en höjning av de sociala ambitionerna när det gäller omsorgen om individerna. Det är emellertid samtidigt obestridligt att det finns ett klart samband mellan förtidspensionering och regionala skillnader i arbetsmarknadsläge och strukturen på arbetsmarknaden. Ökningen av förtidspensioneringen är sannolikt också en konsekvens av växande krav på produktivitet och effektivitet i arbetslivet.

Ett tredje inslag i utvecklingen är att tillsättandet av lediga platser går trögare. Denna tendens är inte lika lätt att dokumentera, eftersom förändringar i institutionella förhållanden och i vakansernas sammansättning försvårar en jämförelse över tiden. Antalet kvarstående lediga platser har dock ökat i förhållande till antalet nyanmällda. Tillsättningstiden för registrerade lediga platser har, beräknat utifrån detta förhållande, sedan mitten av 1960-talet ökat från ca 2,5 till ca 3,5 veckor.

Svårigheterna att tillsätta lediga platser återspeglas också i industrins uttalade svårigheter att rekrytera arbetskraft. Svårigheterna gäller främst yrkesarbetare. Brist på arbetskraft uppträder mycket tidigt i konjunkturuppgångarna inom industrin, trots att företagen med hjälp av olika arbetsmarknadspolitiska insatser i ökande utsträckning behåller arbetskraft under tillfälliga perioder med minskande produktion och trots att efterfrågan inom industrin under andra hälften av 1980-talet varit relativt låg.

Det finns således en tendens till samtidigt ökande arbetslöshet och ökande arbetskraftsbrist. Det bör särskilt noteras att denna tendens uppträtt under en period med successivt förstärkta arbetsmarknadspolitiska insatser. Sammantagna tyder de förhållanden jag här pekat på att arbetsmarknadens funktionssätt har förändrats. Innan jag går in på orsaker och konsekvenser av dessa förändringar skall jag lämna en närmare redovisning för utvecklingen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

### 2.3 Arbetsmarknadspolitikens utveckling

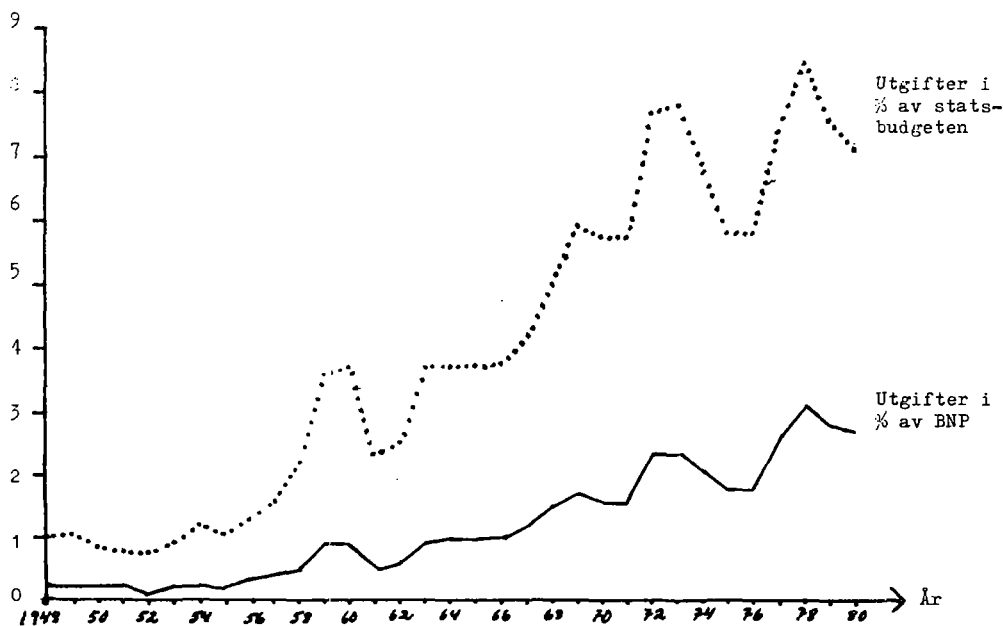
#### *Kostnader*

Kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken är höga. Under konjunkturdämpningen åren 1976–1978 steg arbetsmarknadsverkets utgifter till 3% av bruttonationalprodukten (BNP) och 9% av statsutgifterna. Då är ändå inte inräknade de betydande belopp som i sysselsättningspolitiskt syfte satsades inom industripolitikens ram på bl. a. stål- och varvsindustrin.

De stora arbetsmarknadspolitiska utgifterna under den kraftiga konjunkturdämpningen kan emellertid inte ses isolerat utan måste sättas in i ett längre perspektiv. I figur 2:1 visas utgifterna för arbetsmarknadsverket i förhållande till BNP resp. statsbudgeten.

Fig 2:1  
Arbetsmarknadspolitikens utveckling – kostnader

Procent



Källa: EFA

Av figuren framgår dels att det är fråga om en långsiktig ökning av utgifterna, dels att denna långsiktiga ökning har skett via trappstegsvisa höjningar i lågkonjunkturerna. Under större delen av 1960-talet ökade utgifternas andel av BNP och statsbudgeten. Perioden utmärks således av en stark uppåtgående trend för utgifterna vilket bl. a. förklaras av att arbetsmarknadsutbildningen befann sig i ett uppbyggnadsskede.

Sedan slutet av 1960-talet har utgiftsutvecklingen kännetecknats av tydligare konjunkturvariationer samtidigt som nya arbetsmarknadspolitiska instrument har införts. I samband med lågkonjunkturen åren 1971–1973 skedde en kraftig ökning av utgifterna för arbetsmarknadspolitiken. Denna följdes av en neddragning under budgetåret 1974/75. Det försämrade konjunkturläget ledde fr. o. m. budgetåret 1975/76 ånyo till en kraftig ökning av utgifterna.

Bakom ovanstående utveckling döljer sig påtagliga förändringar i arbetsmarknadspolitikens sammansättning bl. a. vad gäller olika typer av åtgär-

der. I såväl fasta som löpande priser har det skett en successiv och betydande ökning av nästan samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder mellan jämförbara konjunkturfaser. Däremot skiljer sig ökningstakten för olika typer av åtgärder.

För att illustrera hur arbetsmarknadspolitiken förändrats över tiden kan de olika åtgärderna indelas efter vad de avser att påverka. Avsikten kan vara att påverka sammankopplingen av lediga platser och arbets sökande vid en viss tidpunkt, s. k. matchningsåtgärder, som i huvudsak utgörs av de direkta platsförmedlande åtgärderna. De kan vidare inriktas på att påverka utbudet av arbetskraft, d v s. i huvudsak åtgärder för att stimulera till yrkesmässig och geografisk rörlighet. De kan slutligen avse att påverka efterfrågan på arbetskraft med åtgärder som kan vara antingen företags- eller individinriktade. Utöver dessa aktiva insatser finns också kontantstöden vid arbetslöshet. Utifrån en sådan indelning av de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna åskådliggörs utvecklingen vad gäller åtgärdernas inriktning och volym i tabell 2:3.

Tabell 2:3

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder fördelade efter inriktning (milj. kr.)

	1970/71	1976/77	1979/80	1979/80 %
Utbudspåverkande	669	2 060	4 100	34
Efterfrågepåverkande	1 260	4 725	5 845	48
Matchningsåtgärder	184	531	832	7
<b>Summa</b>	<b>2 113</b>	<b>7 317</b>	<b>10 777</b>	<b>89</b>
Kontantstöd	258	463	1 101	9
Övrigt	58	148	250	2
<b>Totalt</b>	<b>2 429</b>	<b>7 930</b>	<b>12 127</b>	<b>100</b>

Källa: EFA

Den dominerande åtgärdstypen utgörs av de efterfrågepåverkande åtgärderna som beroende på konjunkturläget under 1970-talet svarat för en andel av åtgärdsutgifterna mellan drygt 50% och ca 70%. Under 1970-talet har det inträffat en markant förändring i sammansättningen av dessa åtgärder. Det beror på att sådana selektiva åtgärder som riktas direkt mot företagen för att stödja sysselsättningen eller påverka personalrekryteringen fått en allt större vikt under konjunkturdämpningar. Till dessa åtgärder hör bl. a. lagerstöd, industribeställningar, bidrag för utbildning av permitteringshotad personal, tillfälliga sysselsättningsbidrag för äldre arbetskraft inom tekoindustrin och bidrag till vissa företag med dominerande ställning på orten som uppskjuter personalinskränkningar. Under budgetåren 1976/77 och 1977/78 svarade de företagsinriktade stödåtgärderna för mer än en tredjedel av arbetsmarknadsverkets totala utgifter för efterfrågepåverkande åtgärder. Detta är väsentligt mer än vid jämförbart konjunkturläge i början av 1970-talet.

Åren 1975 och 1976 var det framför allt lagerstödet som kom till användning. År 1977 höjdes bidraget till utbildning i företag vid permitteringsshot från 8 till 25 kr. per timme, och åtgärden fick därefter snabbt stor omfattning. Andra halvåret 1978 avtog utnyttjandet av detta stöd trots att subventionsbeloppet kvarstod oförändrat till årsskiftet 1978/79, då stödet permanentades på en lägre bidragsnivå (20 kr.). De sysselsättningsskapande insatserna år 1978 kännetecknades framför allt av en ökad satsning på beredskapsarbeten främst för ungdomar, samt av införandet av nyrekryteringsbidraget för företag som ökade sin sysselsättning under andra halvåret 1978 och första halvåret 1979. När konjunkturutvecklingen vände blev politiken således mer offensiv eller nyanställningsinriktad än under lågkonjunkturrens tidigare skede då tyngdpunkten låg på att förhindra friställningar.

De företagsinriktade åtgärderna för att påverka arbetskraftsefterfrågan spelade en viktig roll särskilt i början av den senaste konjunkturdämpningsperioden. En bakgrund till insatserna var bedömningen att dämpningen skulle vara relativt kortvarig. Så blev dock inte fallet och möjligheterna att hålla uppe sysselsättningen med sådana stöd under senare delen av konjunkturdämpningsperioden blev därmed mindre. De företagsinriktade åtgärderna fick successivt kompletteras med en allt större volym individinriktade åtgärder.

Utgifterna för utbudspåverkande åtgärder var relativt obetydliga fram till början av 1960-talet, då framför allt arbetsmarknadsutbildningen expanderade kraftigt. Under 1970-talet har skett en ytterligare förskjutning mot sådana åtgärder. Denna förskjutning är klart markerad under de båda senaste budgetåren, och beror på att arbetsmarknadsutbildningen till skillnad från beredskapsarbeten, har tenderat att ligga kvar på en förhöjd nivå efter konjunkturdämpningarna.

De rena matchningsåtgärderna slutligen, har svarat för en relativt stabil andel av utgifterna. De konjunkturmässiga variationerna under 1970-talet beror på variationerna i utgifter för de båda övriga åtgärdstyperna. Det måste dock observeras att bakom den relativt stabila utgiftsandelen ligger en betydande utgiftsexpansion även för denna åtgärdstyp. Så har t. ex. antalet arbetsförmedlare ökat från 925 personer år 1960 till 1 379 år 1970 och 2 883 personer år 1980.

Platsförmedlingsfunktionen har en central roll i arbetsmarknadspolitiken. Antalet arbetssökande, såväl arbetslösa som ombytessökande, och antalet vakanser som tas om hand av förmedlingen varje månad är betydande. Under år 1980 sökte varje månad i genomsnitt 211 000 personer arbete genom arbetsförmedlingen. I medeltal (per månad) nyanmälades ca 50 000 personer och drygt 40 000 personer avaktualiserades p. g. a. erhållet arbete eller andra orsaker. Samtidigt placerades genom arbetsförmedlingens försorg i genomsnitt ca 10 000 personer varje månad i olika sysselsättningsskapande och arbetsförberedande åtgärder. Antalet vakanser som anmälades till förmedlingen uppgick till 63 800 per månad.

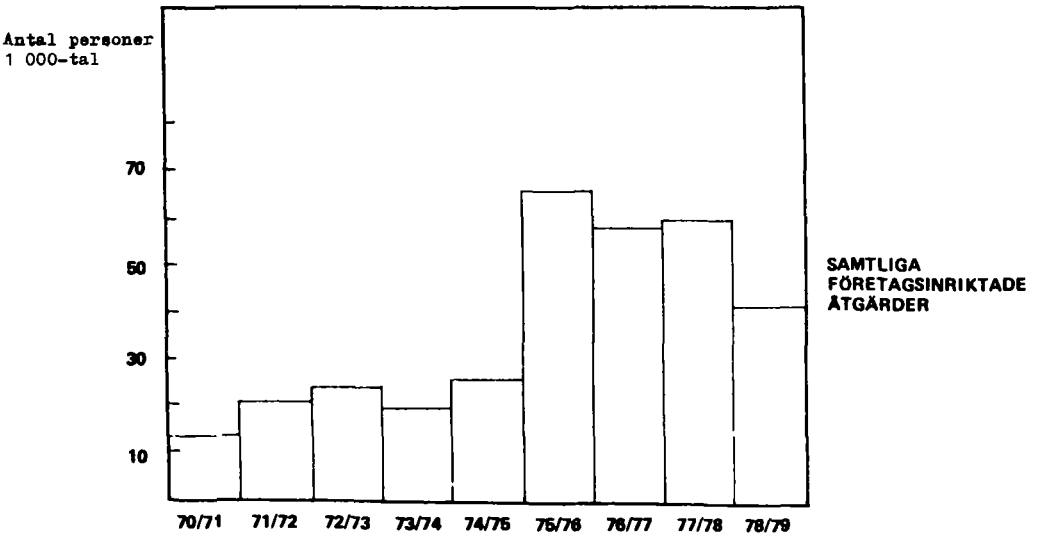
Utvecklingen av de företagsinriktade åtgärderna illustreras i tabell 2:4 och figur 2:2.

Tabell 2:4  
Utgifter för efterfrågepåverkande åtgärder fördelade efter typ. Procent

	1970/71	1976/77	1977/78	1978/79
Företagsinriktade	25	37	34	29
Individinriktade	75	63	66	71
Summa	100	100	100	100

Källa: EFA

Fig 2:2



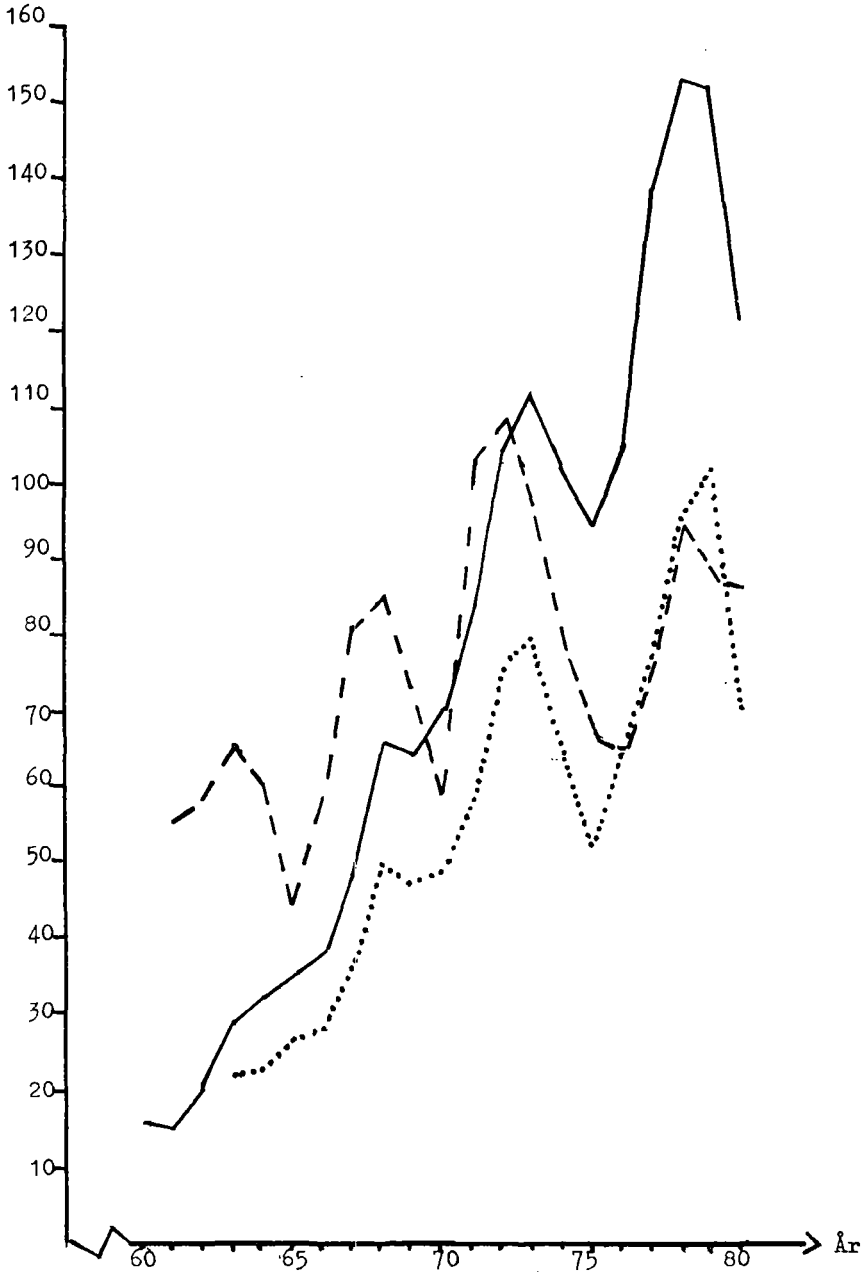
Källa: AMS

Arbetet med att effektivisera platsförmedlingen ledde i början av 1970-talet till en modifiering av arbetsformen med öppen förmedling i riktning mot ökad individuell platsförmedling och registrering av arbetssökande. Vidare har det under senare år skett organisatoriska förändringar inom arbetsförmedlingen jämsides med en kontinuerlig ökning av resurserna för arbetsmarknadsinformation. Resurserna har använts bl. a. till datorisering av förmedlingsarbetet, utveckling av statistikunderlag för verksamheten samt införande av allmän platsanmälan. Upprustningen och moderniseringen av förmedlingsarbetet under 1970-talet skall ses som en betoning av platsförmedlingens centrala roll i det arbetsmarknadspolitiska systemet.

Fig 2:3

- - - - - Antal arbetslösa
- Antal personer sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder
- ..... Antal personer i beredskapsarbeten + arbetsmarknadsutbildning

1 000-tal



Källa: AMS och EFA.

*Antalet berörda personer*

Ökningen i utgifterna för arbetsmarknadspolitiken återspeglas i en ökning av antalet personer som sysselsätts med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I figur 2:3 visas dels antalet personer som berörs av de direkta sysselsättningsåtgärderna, dels det totala antalet arbetslösa sedan början av 1960-talet.

Denna figur visar samma huvudtendens som kurvan över arbetsmarknadsverkets utgifter. Antalet personer som sysselsätts genom olika åtgärder ökar långsiktigt i form av trappstegsvisa ökningar i lågkonjunkturerna. Detta tyder på en god förmåga till anpassning av åtgärdsvolymen i konjunkturdämpningarna. Det tyder emellertid också på att behovet av åtgärder tenderar att permanentas på allt högre nivåer. Trots mycket stora sysselsättningsökningar och motsvarande minskning eller avtagande ökningstakt i arbetslösheten har inte antalet sysselsatta i åtgärder reducerats i någon betydande grad i konjunkturuppgångarna. Härigenom har "grundnivån" i åtgärderna successivt höjts och ligger nu mer än tre gånger så högt som i mitten av 1960-talet.

Fördelningen av antalet sysselsatta i olika typer av åtgärder framgår av tabellen 2:5.

Tabell 2:5

*Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Årsgenomsnitt. 1 000-tal*

	1965	1970	1973	1975	1978	1980
AMU	13	29	35	27	47	44
Företagsutbildning	3	5	10	8	13	2
Beredskapsarbete	10	15	33	17	46	24
Åtgärder för svårplacerade	9	23	33	42	48	54
Summa	34	71	112	94	154	124

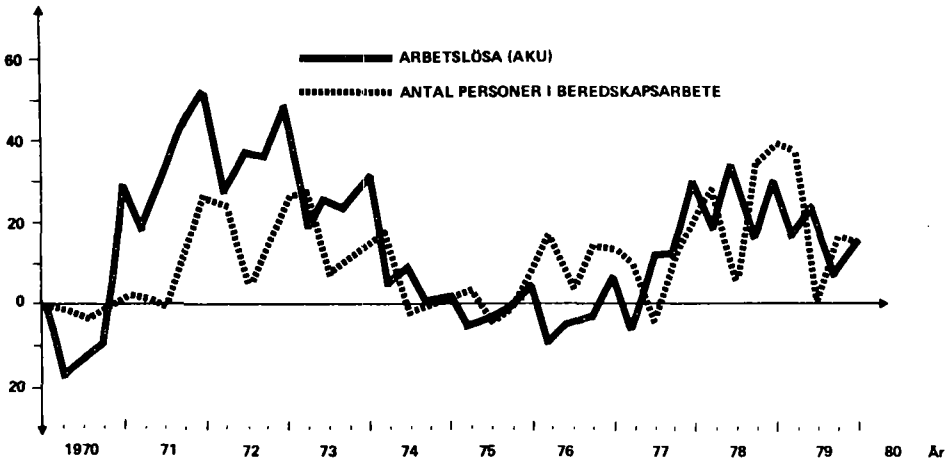
Källa: EFA

I de direkta åtgärderna sysselsattes under konjunkturdämpningen 1976-1978 drygt 150 000 personer, vilket motsvarade 3,6% av hela arbetskraften. Under konjunkturdämpningen 1967-1968 låg antalet direkt sysselsatta på knappt 60 000 personer, eller 1,6% av arbetskraften. Bakom denna tillväxt ligger ungefär jämnstora ökningar i beredskapsarbete, arbetsmarknadsutbildning och olika former av skyddad verksamhet för svårplacerad arbetskraft.

När det gäller *beredskapsarbetena* visar volymen en god överensstämmelse med de konjunkturmässiga variationerna i arbetslösheten. Som framgår av figur 2:4 har antalet personer i beredskapsarbete under 1970-talet stigit jämsides med arbetslöshetstalen och lika snabbt reducerats i takt med det förbättrade arbetsmarknadsläget.

Fig 2:4  
Förändring av arbetslöshet och antalet personer i beredskapsarbete åren 1970–79

1 000-tal

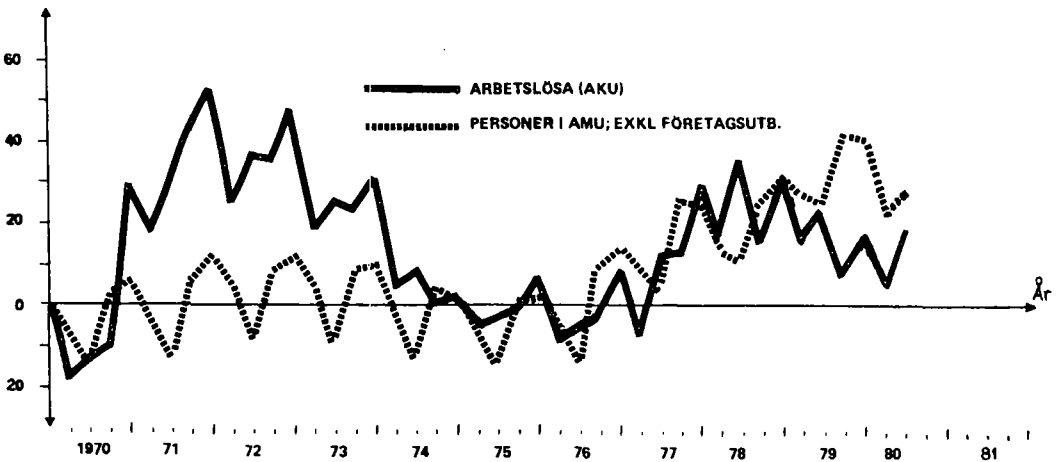


Källa: AMS

För arbetsmarknadsutbildningen (AMU) ser utvecklingen under 1970-talet annorlunda ut, vilket framgår av figur 2:5. Under första hälften av 1970-talet ökade volymen knappast alls trots konjunkturdämpningen åren 1971–1973. Under den följande lågkonjunkturen åren 1976–1978 skedde emellertid en mycket snabb och kraftig expansion av arbetsmarknadsutbildningen. Under konjunkturåterhämtningen år 1979 fortsatte sedan utbildningsvolymen att stiga ytterligare.

Fig 2:5  
Förändring i arbetslöshet och antalet elever i arbetsmarknadsutbildning åren 1970–79

1 000-tal



Källa AMS

För att arbetsmarknadsutbildningen skall kunna medverka till att skapa balans på arbetsmarknaden och underlätta strukturförändringar måste den ständigt förändras och anpassas efter arbetsmarknadsutvecklingen. Arbetsmarknadsutbildningens inriktning har också förändrats under 1970-talet. Utbildningarna till yrken inom tjänstesektorn har mer än fördubblats, och mer än hälften av samtliga elever är kvinnor.

Det föreligger emellertid vissa svårigheter att snabbt anpassa utbildningsvolymen till ett förbättrat arbetsmarknadsläge. De genomsnittliga kursiderna har förlängts under andra hälften av 1970-talet, vilket kan hänga samman med dels att en ökad andel av arbetsmarknadsutbildningen skett inom reguljära utbildningsväsendet och dels att utbildningen i olika avseenden kommit att institutionaliseras. Behovet av förberedande teoretisk utbildning har också ökat.

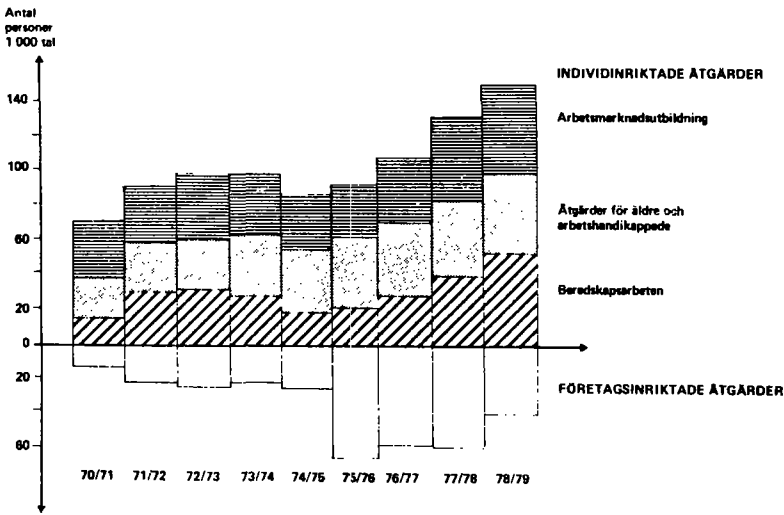
Arbetsmarknadsutbildningen är ett av instrumenten i arbetsförmedlingens arbete. Den skall tjäna som ett komplement till arbetsförmedlingens olika medel för att koppla samman arbetslösa och lediga platser. Arbetsmarknadsutbildningen skall således inte uppfattas som ett alternativ till den vanliga vuxenutbildningen. Utvecklingen under senare hälften av 1970-talet tyder emellertid på att arbetsmarknadsutbildningens flexibilitet avtagit och att AMU förlorat en del av sin arbetsmarknadsinriktning.

Den *skyddade verksamheten* och arbete med lönesubventioner har sedan 1960-talet ökat kraftigt i volym. År 1960 sysselsattes ca 1 900 personer vid verkstäder för skyddat arbete och knappt 1 500 i arkivarbete och musikerhjälp. Tio år senare berördes 10 700 resp. 8 300 personer. I den senare uppgiften inkluderas halvskyddat arbete. Utbyggnaden fortsatte sedan under 1970-talet. I november 1980 sysselsattes ca 22 400 personer i skyddat arbete. Nästan 30 000 ytterligare personer hade anställning med lönebidrag som ersatt de båda åtgärdsformerna arkivarbete och halvskyddat arbete.

Vid konjunkturdämpningen under andra hälften av sjuttioalet spelade de *företagsinriktade åtgärderna* en betydelsefull roll. Tanken var att med åtgärder i "den första försvarslinjen" uppehålla sysselsättningen inom företagen och motverka att arbetslösheten ökade p.g.a. permitteringar och driftsinskränkningar. Förutom bidraget till utbildning av permitteringshotad personal omfattade denna åtgärdskategori lagerstöd, industribeställningar, tidigareläggning av statliga byggnadsarbeten, sysselsättningsstöd till tekoindustrin och stöd till företag med dominerande ställning på orten.

Sysselsättningseffekterna av dessa stöd är svårare att uppskatta än effekterna av de individinriktade. Den maximala effekten av dessa åtgärder motsvarar enligt AMS beräkningar en sysselsättning av ca 60 000 personer. Figur 2:6 visar den beräknade sysselsättningseffekten av såväl företags- som individinriktade åtgärder under 1970-talet.

Fig 2:6  
Antal sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder<sup>1</sup>



Källa: AMS

<sup>1</sup> 1980-01-01 bildades Samhällsföretag och arbetsmarknadsinstitutet. Vissa beredskapsarbeten överfördes då till Samhällsföretag.

### Åtgärdernas fördelning

När det gäller de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas fördelning på olika grupper arbets sökande har det under 1970-talet skett två genomgripande förändringar. För det första har det skett en snabb ökning av andelen kvinnor och ungdomar inom de individinriktade åtgärderna, således en anpassning till nya sökandegrupper. Mellan åren 1970 och 1979 ökade andelen ungdomar i beredskapsarbeten från några få procent till ca 60% och andelen kvinnor steg från någon enstaka procent till ca hälften.

Särskilt under den senaste lågkonjunkturen förelåg ett stort behov av åtgärder framför allt för ungdomar, och mycket omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser genomfördes för att hålla uppe sysselsättningen och motverka ökningen av arbetslösheten.

För de yngsta grupperna (16–19 år) skedde en fortlöpande ökning av arbetslösheten under perioden 1976–1978. Ökningen kunde dock begränsas genom en mycket kraftig successiv expansion av beredskapsarbetsvolymen och en mer begränsad utvidgning av arbetsmarknadsutbildningen. När arbetslösheten kulminerade under andra hälften av år 1978 var drygt 50 000 ungdomar (16–19 år) utan reguljärt arbete, vilket innebär att de antingen var arbetslösa eller deltog i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detta motsvarade drygt var femte person i arbetskraften för denna åldersgrupp. Ca 30 000 ungdomar (16–19 år) hade beredskapsarbete, 5 000 gick i arbetsmarknadsutbildning och 15 000 var således arbetslösa. Utan dessa

åtgärder skulle den öppna arbetslösheten bland ungdomar i dessa åldrar ha ökat drastiskt.

Läget var likartat för åldersgruppen 20–24 år. För denna grupp kulminerade arbetslösheten under första kvartalet 1979. Totalt sett var då ca 50 000, eller drygt var tionde person i arbetskraften i dessa åldrar, antingen arbetslösa eller i ovan nämnda åtgärder. För denna grupp svarade dock arbetsmarknadsutbildningen för mer än hälften av åtgärdsvolymen, som uppgick till ca 30 000 personer.

En andra genomgripande förändring i fördelningen av åtgärderna som skett under 1970-talet är den ökande vikt som lagts på de företagsinriktade åtgärderna jämfört med de individinriktade. Syftet med de företagsinriktade åtgärderna har främst varit att förhindra att personer som har arbete blir arbetslösa. Vid konjunkturedgången åren 1976–1977 ökade, som tidigare nämnts, omfattningen av lagerstöd och industribeställningar. Därefter skedde en snabb utvidgning av företagsutbildningen för permitteringshotade samtidigt som nya tidsbegränsade sysselsättningsstöd introducerades inom bl. a. järn-, stål- och teko-industrin.

Betoningen av de företagsinriktade åtgärderna skall dels ses i samband med strävandena att främja anställningstryggheten, vilket varit ett framträdande drag inom arbetsmarknadslagstiftningen under 1970-talet. Dels skall den förändrade inriktningen också ses som en anpassning till behovet av att under kortvariga konjunkturavmattningar hålla uppe sysselsättningen i den konkurrensutsatta sektorn. Härutöver bör observeras att en stor del av de företagsinriktade ingripandena för bevarande av existerande arbetstillfällen har skett inom näringspolitiken och kan därför inte åskådliggöras genom uppgifter om utgifter för arbetsmarknadsverket och antalet sysselsatta i verkets olika åtgärder.

Antalet arbetslösa p.g.a. permitteringar eller personal- och driftinskränkningar uppgick under den senaste konjunkturedgången till endast hälften så många (15 000 per år) som under konjunkturedgången åren 1971–1973 då antalet i genomsnitt var 33 000. Trots att de individinriktade åtgärderna utformades för att bättre svara mot kvinnornas och ungdomarnas behov ökade andelen ny- och återinträdande bland de arbetslösa. Det under år 1978 introducerade nyrekryteringsbidraget hade därför det dubbla syftet att främja utvecklingen inom expansiva industriföretag och att direkt eller indirekt öka sysselsättningsmöjligheterna för de grupper som ännu inte var etablerade på arbetsmarknaden.

Trots de åtgärder, som vidtagits inom ramen för regionalpolitiken för att främja en geografisk anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft föreligger mycket stora skillnader i sysselsättningsläget mellan olika regioner. Denna skillnad kvarstår trots att betydande sysselsättningsskapande och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder satts in under såväl låg- som högkonjunktur. Dessa skillnader är mest markerade i fråga om kvinnornas sysselsättningsmöjligheter i olika delar av landet.

En illustration av skillnaderna ges av det faktum att under år 1978, då arbetslösheten i landet kulminerade, uppgick arbetslösheten i övre Norrland (AC och BD län) till närmare 5% av arbetskraften samtidigt som ytterligare drygt 6% av arbetskraften var sysselsatt i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I Stockholms län låg under samma period motsvarande siffror på tillsammans mindre än 4%.

De regionalpolitiska medlen får vanligen effekt först på längre sikt, och de regionalpolitiska satsningarna är endast undantagsvis ägnade att komma till rätta med akuta sysselsättningsproblem. Enligt de av riksdagen fastställda målen för regionalpolitiken skall detta heller inte vara syftet. Svårigheterna att förverkliga de regionalpolitiska målen har medfört att i de mest utsatta regionerna har arbetsmarknadspolitiska insatser mer eller mindre permanent fått kompensera den regionala obalansen.

#### 2.4 Arbetsmarknadens anpassningsförmåga

Som jag tidigare redovisat föreligger en tendens till såväl ökande arbetslöshetstider som vakanstider. Det allvarliga är att denna tendens uppträtt under en period när samtidigt de arbetsmarknadspolitiska insatserna ökat kraftigt. I början av 1960-talet motsvarade i högkonjunkturlägen summan av arbetslösa och sysselsatta i åtgärder ca 2.5% av arbetskraften. Under år 1980 låg motsvarande siffra på över 5%. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken har under samma period stigit från mindre än 1% av BNP till närmare 3% av BNP.

De ökande insatserna kan delvis ses som en följd av ökande ambitioner i sysselsättningspolitiken i takt med att en allt större del av befolkningen i aktiva ålderar sökt sig ut på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiken har därmed fått ökade uppgifter att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Detta har bl. a. medfört att ett stort antal tidigare hemarbetande kvinnor som helt saknat eller haft begränsad yrkeserfarenhet fått arbete på öppna arbetsmarknaden. Att åtgärderna i samband med konjunkturuppgångarna inte alls kunnat avvecklas i en omfattning som motsvarar sysselsättningsökningen antyder dock att friktions- och sturkturarbetslösheten successivt ökat. Slutsatsen måste bli att arbetsmarknadens funktionssätt har undergått en försämring som inte har kunnat motverkas trots ökande anpassningsfrämjande insatser. Arbetsmarknadens funktionssätt har alltså förändrats på ett sådant sätt att ökade arbetsmarknadspolitiska insatser skulle ha behövts även för att upprätthålla en oförändrad ambitionsnivå.

Den försämrade anpassningsförmågan på arbetsmarknaden får negativa konsekvenser för såväl enskilda arbetssökande som för näringsliv och samhällsekonomi. Förutom den allmänt höjda arbetslöshetsnivån har utvecklingen medfört en ur välfärdssynpunkt olycklig omfördelning av arbetslöshetsbördan till de grupper som har svårast att bära denna. Svårigheterna att fylla vakanser innebär inte endast att de berörda företagen försit-

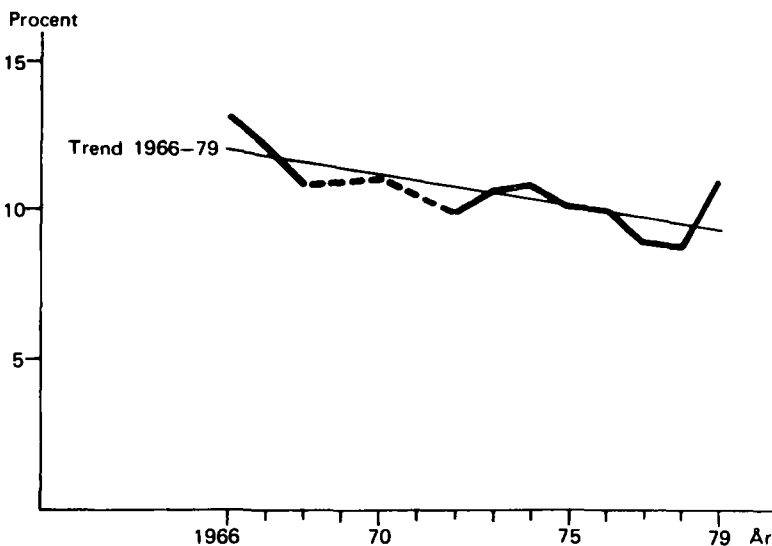
ter möjligheten till order och produktion. De medför också inflationsdrivande konkurrens om arbetskraft och påfrestningar på bytesbalansen genom utebliven export och ökande import.

En naturlig utgångspunkt i diskussionen om arbetsmarknadspolitiken framtida utformning är frågan om orsakerna till arbetsmarknadens försämrade funktionsförmåga. Enligt min mening måste förklaringen sökas i förändringar som sammanhänger såväl med arbetskraftens och arbetsgivarnas anpassningsbenägenhet som med institutionella förhållanden.

En faktor av grundläggande betydelse som EFA pekar på är den ökande bindningen mellan arbetsgivare och arbetstagare. EFA framhåller att detta är en långsiktig tendens på svensk arbetsmarknad, som förstärkts av bl. a. anställningsskyddslagstiftningen och av förändringar i inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska medlen. Ett tecken på denna utveckling är att den externa rörligheten på arbetsmarknaden minskat. Rörligheten mellan olika arbetsgivare har således minskat samtidigt som rörligheten inom företagen sannolikt har ökat. Figurerna 2.7–2.9, som illustrerar hur stor andel av arbetskraften som byter arbetsgivare under ett år, visar att denna minskande rörlighet gäller alla ålders- och yrkesgrupper.

Den här utvecklingen som innebär en ökad betydelse för den *interna* och minskad betydelse för den *externa* arbetsmarknaden, medför vissa positiva effekter både för arbetsgivare och anställda. För arbetsgivarna innebär varje nyanställning en investering i form av inskolning, som kan variera från några dagar till flera månader. Onödig personalomsättning innebär extrakostnader. Det är därför också ofta ekonomiskt rationellt för en

Fig 2:7  
Antal arbetsgivarbyten i procent av antal sysselsatta  
(Rörlighetskvoten)



Källa: LU 80

arbetsgivare att behålla arbetskraft över tillfälliga produktionsnedgångar. För de anställda innebär det självfallet en välfärdsvinst om anställningen inte påverkas av svängningar i konjunkturen och företagsinterna produktionstekniska förändringar. Även om ersättningen vid arbetslöshet utgör ett ekonomiskt godtagbart skydd vid tillfällig arbetslöshet kan redan varsel om uppsägning medföra en svår psykisk påfrestning. Den interna arbetsmarknaden ger också ökade möjligheter till utbildning, förkovran och befordran för de redan anställda.

De förhållanden som jag här berört har varit drivkrafter bakom framväxten av de interna arbetsmarknaderna och den fastare bindningen mellan arbetstagare och arbetsgivare och innebär välfärdsvinster och ekonomiska fördelar som det finns all anledning att slå vakt om. Men denna utveckling har även en negativ sida. Den har medfört effekter som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt i en riktning som i förlängningen kan medföra förluster såväl av effektivitets- som välfärdskaraktär.

Det förhållandet att ett anställningsbeslut mer och mer får karaktären av ett långsiktigt investeringsbeslut leder till en noggrannare prövning av de arbetssökande i rekryteringsprocessen och medför en hårdare "sortering" och uppdelning av arbetskraften. Detta avspeglar sig i den omfördelning av arbetslöshetsbördan som jag tidigare redovisat. En annan effekt är att de

Fig 2:8

Rörlighetskvot för olika åldersgrupper.

Figuren visar antalet personer som bytt arbetsgivare under året i förhållande till samtliga sysselsatta i resp. åldersgrupp.

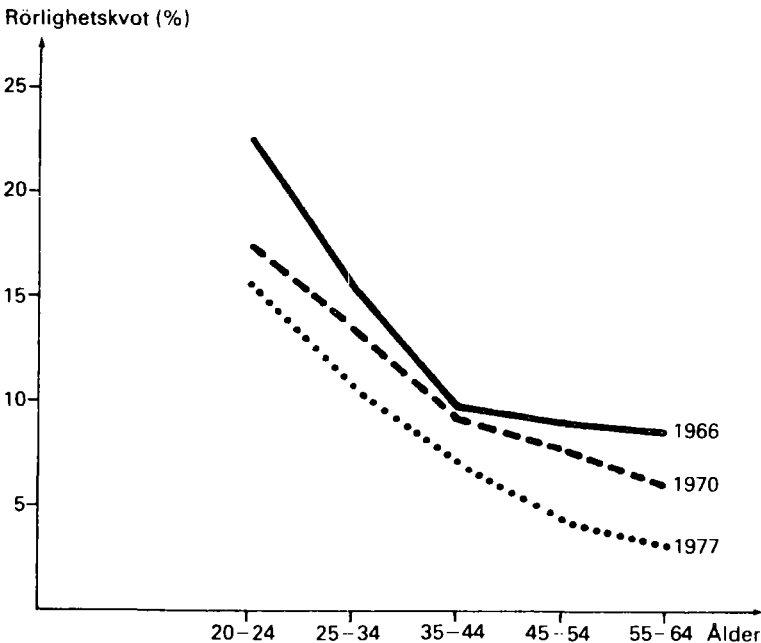
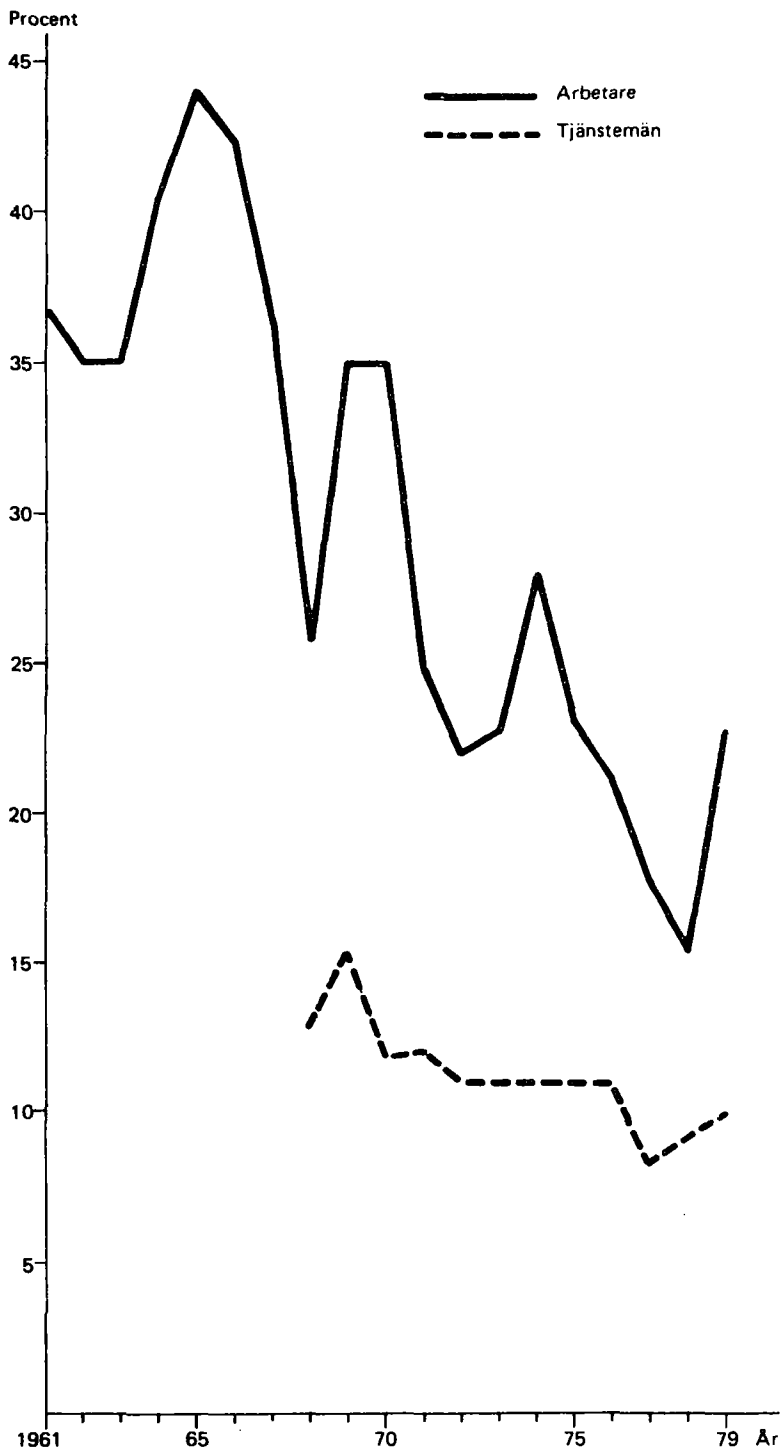


Fig 2:9

På egen begäran avgångna industriarbetare resp. industritjänstemän i procent av antalet anställda.



Källa: LU 80

arbeten som anmäls till den externa arbetsmarknaden i ökande utsträckning är sådana som antingen är mindre attraktiva eller sådana som är förknippade med speciella krav på erfarenhet, yrkesskicklighet och fysisk eller psykisk uthållighet. Även detta leder till ökande svårigheter att passa ihop de lediga platserna med de arbetssökande, till större tröghet i anpassningsprocessen och till ökande svårigheter för nytillkommande grupper och sådana som blivit arbetslösa genom driftsinskränkningar och företagsnedläggelser.

Mot denna bakgrund är det tilltagande motståndet mot förändringar i sysselsättningssituationen för den enskilde enligt min mening fullt förståeligt. Den skärpning av arbetstagarnas krav från sysselsättningstrygghet till anställningstrygghet på den aktuella arbetsplatsen som ofta kommer till uttryck i samband med näringslivets strukturella förändringar torde åtminstone delvis kunna förklaras av att en stor andel av dem som berörs av driftsinskränkningar möter stora svårigheter att finna annan sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden.

Minskade ekonomiska incitament brukar anföras som ett viktigt skäl till de förändrade attityderna till rörlighet. Marginaleffekter i skatte- och transfereringssystemet och minskade lönespännvidder är faktorer som man hänvisar till. Enligt min uppfattning är det emellertid viktigt att observera att sambandet mellan lönespännvidden och rörlighet på arbetsmarknaden har blivit komplicerat genom de mycket snabbt inträffade strukturella kriser som drabbat den svenska arbetsmarknaden. Så är stål- och varvsindustrierna exempel på krisbranscher med relativt högt löneläge. I dessa fall har löneskillnaderna snarare minskat än ökat rörlighetsbenägenheten. Det finns också en tendens att i ökande utsträckning prioritera andra välfärdsfaktorer än de rent ekonomiska. En annan viktig förklaring är att hela hushållets situation får en ökande betydelse för den geografiska rörligheten allteftersom kvinnornas arbetskraftsdeltagande har ökat. Oftast innebär byte av bostadsort att arbete måste ordnas för båda makarna i ett hushåll. Det är också troligt att villkor rörande arbetstidens längd och förläggning försvårar möjligheterna att passa samman sökande och platser.

Jag vill också framhålla att samhällets egna politiska ambitioner och insatser i vissa fall tenderat att öka trögheten på arbetsmarknaden. Ambitionen att bereda sysselsättning åt en allt större del av befolkningen medför t.ex. att fler personer med begränsade möjligheter att anpassa sig till ändrade förhållanden kommer ut på arbetsmarknaden. Det kan också vara så att spännvidden mellan uttalade politiska målsättningar och de resultat som kunnat uppnås verkar bromsande på människors vilja till anpassningsupporringar. Detta är kanske klarast uttalat i fråga om den geografiska omställningen. Reaktionerna på utvecklingen under 1960-talet har inte endast resulterat i ökade satsningar på att undanröja orsakerna till den regionala obalansen, utan också i ett uttalat motstånd mot geografisk rörlighet som ett medel att hantera obalansen.

Det är inte möjligt att ange vilken relativ betydelse de här redovisade olika faktorerna har för de faktiskt observerade förändringarna i arbetsmarknadens funktionssätt. EFA framhåller i sitt betänkande att anpassningsförmågan försämrats genom att de privat- och företagsekonomiska kalkylerna över en anpassning kommit att alltmer avvika från den samhällsekonomiska. Enligt min uppfattning har de icke-ekonomiska faktorerna ytterligare vidgat klyftan mellan vad som är attraktivt för den enskilde och vad som är önskvärt sett från samhällsekonomisk utgångspunkt.

### 3 Den svenska ekonomins utveckling på medellång sikt

#### 3.1 Långtidsutredningens bedömningar – Ekonomin i obalans

En bedömning av den svenska ekonomins utveckling på medellång sikt har gjorts av 1980 års långtidsutredning (LU 80). Bedömningen omfattar perioden 1979–1985. Långtidsutredningen utarbetas inom ekonomidepartementet, men innehåller enligt praxis inte några för regeringen bindande uttalanden eller uppfattningar. Det omfattande utredningsmaterialet kommer dock att utnyttjas som ett av underlagen för de överväganden om den ekonomiska politikens utformning på medellång sikt som utförs inom regeringskansliet. Efter remissbehandling kommer regeringen att redovisa sin samlade syn på de ekonomiska problem som behandlats av utredningen i kompletteringspropositionen för budgetåret 1981/82. I det följande skall jag lämna en kort sammanfattning av några centrala avsnitt i utredningen.

Utredningen konstaterar, att för industriländerna innebar efterkrigstidens ekonomiska utveckling t.o.m. 1970-talets början en exempellös framgång. Det var möjligt att på ett unikt sätt förena en mycket snabb tillväxt i materiellt välstånd med full sysselsättning och stabila priser. I början av 1970-talet bröts emellertid denna utveckling av en stark ökning av inflationen följt av efterkrigstidens svåraste konjunkturnedgång. Det har därefter inte varit möjligt för industriländerna att återvända till 1960-talets höga tillväxttakt. Den tendens till uppgång och stabilisering i västekonomierna som kunde iaktas åren 1978 och 1979 avbröts av den andra kraftiga oljeprisstegringen. Därmed tycks förhoppningarna om en återgång till 1960-talets kombination av hög sysselsättning och låg inflation vara grusade. 1970-talet har kommit att framstå som en vändpunkt i den ekonomiska utvecklingen.

Oljeprisstegringarna har fått flera genomgripande effekter på den ekonomiska utvecklingen i industriländerna. De viktigaste effekterna torde vara att

– ett försämrat bytesförhållande (terms of trade) gentemot omvärlden har uppkommit,

- underskottssituationen på bytesbalanssidan har tenderat att permanentas,
- inflationstrycket har ökat p. g. a. olje- och råvaruprisstegringarna.

Anpassningsproblemen till följd av dessa förändringar har varit mycket stora. Den produktionsapparat som industriländerna förfogade över i början av 1970-talet var avpassad för 1960-talets relativpriser på energi och olja. Omställningen till de nya priserna krävde omfattande nyinvesteringar och övergång från gamla till nya produktionsprocesser.

Industriländernas ekonomier visade sig emellertid inte ha den nödvändiga flexibiliteten. Omställningarna har också kraftigt försvårats av det depressiva ekonomiska klimat, som oljeprishöjningarna skapat. Konkurrensen från de s. k. nya industriländerna har bidragit till en betydande överskottskapacitet, inte endast inom textilindustrin utan också inom varvsindustrin och järn- och stålindustrin. För att inte denna situation skall bli permanent krävs en omstrukturering med en betydande kapacitetsneddragning. Detta krav har kommit att stå i motsättning till regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska strävanden i de enskilda länderna.

Under 1970-talet har således enligt LU 80 den ekonomiska instabiliteten i industriländerna ökat. Arbetslösheten har ökat, inflationen har stigit, tillväxten har blivit lägre och bytesbalanssituationen har försämrats. Utvecklingen under senare delen av 1970-talet har visat hur svårt det är att komma ur de s. k. stagflationsproblemen. Det står också klart att 1970-talets svaga ekonomiska utveckling har djupgående orsaker. Den ekonomiska utvecklingen i Sverige har i många avseenden varit sämre än den internationella. Däremot har det varit möjligt för Sverige att i högre grad än andra länder klara en hög sysselsättning och en låg arbetslöshet.

I långtidsutredningen 1978 konstaterades att det var nödvändigt att åstadkomma en bättre balans mellan konsumtionsutveckling och produktionsutveckling för att nå en stabilisering i den svenska ekonomin. Detta har inte skett. Gapet mellan konsumtion och produktion har inte slutits. Samtidigt har balansbristerna fördjupats. Både bytesbalansunderskott och budgetunderskott har ökat kraftigt.

Medan full sysselsättning under 1950- och 1960-talen var en naturlig del i en gynnsam ekonomisk bild, har det under 1970-talet krävts stora och växande ansträngningar för att nå detta mål. En betydande del av den offentliga utgiftsexpansionen och de växande underskotten avspeglar de höga ambitionerna på sysselsättningsområdet. Vikande internationell efterfrågan och minskad efterfrågan på investeringssidan har fått ersättas med efterfrågestimulans i en eller annan form. Detta har ökat såväl statens utgifter och budgetunderskott som underskottet i bytesbalansen.

Svårigheterna på sysselsättningsidan hänger enligt utredningen i stor utsträckning ihop med en fortgående försvagning av industrisektorn. Under hela 1970-talet har industrisysselsättningen minskat. Denna nedgång

förstärks kraftigt när den internationella konjunkturen viker, vilket har satt sysselsättningspolitiken på svåra prov.

Långtidsutredningen konstaterar vidare att den försvagade industrisektorn i kombination med de stora underskotten i budget- och bytesbalans har ökat den svenska ekonomins känslighet för internationella störningar. Försvagningen av industrisektorn har medfört, att den har små möjligheter att av egen kraft stå emot en kostnadsstörning eller en konjunkturmässig nedgång i den internationella efterfrågan. Sådana störningar tenderar nu att ge mycket stora effekter på industrisysselsättningen. Samtidigt leder de stora underskotten till att den stabiliseringspolitiska handlingsfriheten är beskuren. Möjligheterna att stödja sysselsättningen genom ökade offentliga utgifter eller genom skattesänkningar begränsas starkt, när underskotten redan i utgångsläget är stora. Om det under 1980-talet skall vara möjligt att klara den fulla sysselsättningen liksom de övriga målen för den ekonomiska politiken är det nödvändigt att stärka industrisektorn och minska underskotten.

Enligt utredningen var en viktig förklaring till den lyckosamma utvecklingen under 1950- och 1960-talen den ekonomiska politik och den arbetsmarknadspolitik som fördes under dessa år. Arbetsmarknadspolitik hade en stark inriktning på rörlighet och flexibilitet för att möjliggöra den strukturomvandling som krävdes. Den stabila ekonomiska utvecklingen skapade också goda betingelser för en framgångsrik stabiliseringspolitik för full sysselsättning. En viktig komponent i denna politik var att offentliga investeringar och bostadsinvesteringar kunde ges ett anticykliskt förlopp. Även de privata investeringarna kunde delvis styras med hjälp av bl. a. investeringsfonderna.

Utredningen konstaterar vidare att mot slutet av 1960-talet började en del av förutsättningarna för modellen att svikta. Utvecklingen under 1970-talet medförde sedan att knappast någon av de förutsättningar som angivits som nödvändiga för den "svenska modellens" funktion kvarstår.

Den för arbetsmarknadspolitikens centrala grundförutsättningen för modellen som började vackla var enligt utredningen den rörliga arbetsmarknaden. Förändringarna ledde också till en försvagning av stabiliteten och expansionskraften i industrisektorn. Konjunkturedgången åren 1967–1968 kom att utgöra startpunkten för en fortgående nedgång i industrisysselsättningen i timmar räknat. En fortsatt ökning av produktiviteten efter det tidigare mönstret var nu möjlig att upprätthålla endast genom en sysselsättningsmässig krympning av industrisektorn.

Sammanlagt kom industriproduktionen år 1980 knappt att överstiga 1974 års nivå. Sysselsättningen i industrin var år 1980 ca 80 000 lägre än år 1974. Soliditeten i industriföretagen har fortsatt att falla. Kostnadskrisen spelade en avgörande roll för nedgången i industrin åren 1975–1977. En viktig del av bilden var också de allvarliga branschkriserna. Dessa faktorer kan

emellertid inte enligt utredningen förklara varför den totala svenska industriutvecklingen 1974–1979 blev så mycket sämre än den internationella. Slutsatsen är i stället, att det finns svagheter och bristande expansionskraft i mycket stora delar av den svenska industrin.

Långtidsutredningen diskuterar de balansbrister som utgör vårt centrala ekonomisk-politiska problem. Den konstaterar att det är nödvändigt att lösa dessa balansproblem för att kunna uppnå den ekonomiska politikens övergripande mål, av vilka den fulla sysselsättningen är det högst prioriterade. Utredningens scenario för en ekonomisk utveckling där balansbristerna reduceras och där det är möjligt att uppnå de primära målen för den ekonomiska politiken betecknas som utredningens *alternativ 1*. I detta anges en väg till balans för den svenska ekonomin inom ramen för de restriktioner som bl. a. den internationella utvecklingen och den möjliga kapacitetstillväxten lägger på ekonomin. Nödvändiga delar i en strategi för balans är att

- bytesbalans- och budgetunderskotten reduceras
- realkapitalbildningen ökar
- industrisektorn stärks

Långtidsutredningens kalkyler visar att en sådan strategi kräver en stor återhållsamhet i privat och offentlig konsumtionsökning, vilket innebär ett klart brott med utvecklingen under 1970-talet. Även för industrin innebär alternativet en radikal trendförändring. Dessa trendbrott anses enligt utredningen inte kunna ske utan betydande förändringar i den ekonomiska politiken och i lönebildningen.

Långtidsutredningens *alternativ 2* beskriver en utvecklingsväg för svensk ekonomi fram till år 1985, där de centrala trögheterna på ekonomins utbudssida kvarstår, och där den inhemska konsumtionen fortsätter att expandera enligt ungefär samma mönster som förut. Konsekvenserna härav blir en utveckling som i långa stycken påminner om den under 1970-talets senare hälft. Utgångsläget kraftiga obalanser förvärras, och p. g. a. ett stagnerande näringsliv kan den fulla sysselsättningen inte upprätthållas, trots att avsikten enligt detta alternativ är att hålla sysselsättningen uppe med en expansiv politik.

Trots att de omedelbara påfrestningarna kommer att vara stora i den kommande konjunkturedgången måste enligt utredningen prioritet ges åt att skapa betingelser för en strukturell förbättring av ekonomin i nästa konjunkturuppgång. Om detta misslyckas ökar risken för en utveckling av samma typ som långtidsutredningens *alternativ 2*. Utredningens analys visar att med en sådan utveckling ökar de framtida anpassningskraven. Utredningen har också visat att känsligheten för störningar under sådana omständigheter ökar. Det kan därmed bli allt svårare att styra den ekonomiska utvecklingen. Om vi väntar för länge med att lägga om kursen mot balans kan den svenska ekonomin därför enligt utredningen komma in i en utveckling som får *alternativ 2* att framstå som en optimistisk bild.

### 3.2 Långtidsutredningens sysselsättningskalkyler

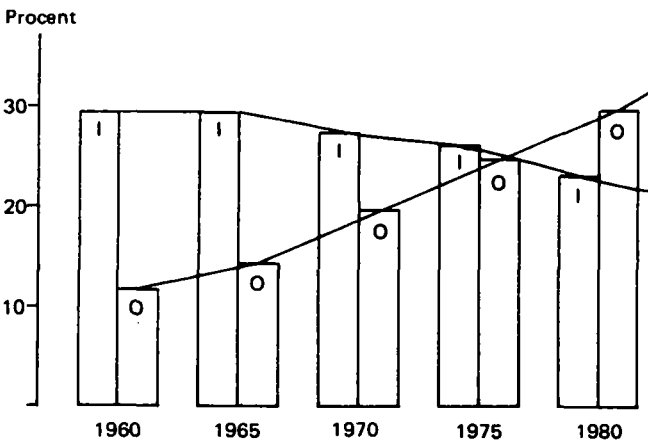
Under 1970-talet ökade antalet sysselsatta med sammanlagt 270 000 personer eller med 0,7 % per år. Mätt i antalet arbetade timmar sjönk emellertid den faktiska arbetsvolymen under samma period med 0,7 % per år. Orsakerna härtill är bl. a. kortare ordinarie arbetstid och ökad frånvaro i olika former.

En betydande sektoriell förskjutning i arbetsvolymen skedde också under 1970-talet. Arbetsvolymen i timmar i den offentliga sektorn var år 1979 nära 40 % större än år 1970. Antalet sysselsatta ökade emellertid med 60 %. Antalet sysselsatta inom industrin minskade med 8 % men arbetsvolymen sjönk med nära 20 %. I övriga näringslivet exkl. de primära näringarna minskade arbetsvolymen med ca 10 %, medan antalet sysselsatta i stort sett var oförändrat. Förskjutningen i sysselsättning mellan industrin och offentlig sektor framgår av figur 3:1.

Den viktigaste bestämningsfaktorn för arbetskraftsutbudets tillväxt under 1970-talet var ökningen av befolkningens arbetskraftsdeltagande, framför allt kvinnornas inträde på arbetsmarknaden. Det relativa arbetskraftstalet för kvinnor steg från 53 % år 1970 till 64 % år 1979, medan männens relativa arbetskraftstal sjönk från 81 % till 79 % under samma period. Samhället har på olika sätt stött denna utveckling, t. ex. genom att undanröja olika förvärvshinder och att införa individuell beskattning av arbetsinkomster.

För prognosperioden fram till år 1985 har arbetskraftsutbudet i stort sett antagits följa 1970-talets utveckling. I några åldersgrupper bland kvinnorna har dock de relativa arbetskraftstalen nu nått så höga nivåer, att det ansetts rimligt att anta en fortsättningsvis något dämpad ökningstakt. Samtidigt

Fig 3:1  
Industrins och den offentliga sektorns andelar av totala sysselsättningen 1960-1980



Källa: LU 80

väntas dock befolkningen i förvärvsaktiva åldrar öka något snabbare än under 1970-talet, varför antalet personer i arbetskraften beräknas öka i ungefär samma takt som då, eller med 0,9% per år i genomsnitt för perioden 1980–1985.

Liksom under 1970-talet förutses dock arbetsutbudet komma att reduceras av en fortsatt minskning av den genomsnittliga medelarbetstiden per sysselsatt och år. Frånvaron antas fortsätta att öka och den genomsnittliga arbetstiden per vecka förutses fortsätta att sjunka till följd av en ökande andel deltidsarbetande m. m. Sammantagna beräknas dessa två faktorer dra ned arbetsvolymen relativt sett lika mycket som under 1970-talet (0,7% per år). Till skillnad från 1970-talets utveckling förutses arbetsvolymen dock inte komma att dras ned av någon allmän arbetstidsförkortning eller förlängning av semestern.

I långtidsutredningens *alternativ 1*, som leder till full sysselsättning, beräknas den efterfrågade arbetsvolymen kunna öka svagt, eller med 0,1% per år fram till 1985. Bortsett från en viss friktionsarbetslöshet antas full sysselsättning råda 1985. Utvecklingen enligt detta alternativ innebär, att den tidigare minskningen av arbetsvolymen i industrin nu måste upphöra. Även inom övriga näringslivet (exkl. jord- och skogsbruk) krävs en i stort sett oförändrad arbetsvolym. Det utrymme som står till buds för ökning av arbetsvolymen i offentliga sektorn utgörs i stort sett av den fortsatta minskningen i jord- och skogsbruk.

De krav som i alternativ 1 ställs på sysselsättningens sektoriella fördelning överensstämmer enligt utredningen mycket väl med arbetskraftsutbudets beräknade sammansättning av personer med olika arbetstidsönskemål, frånvarofrekvenser etc. I åtminstone ett avseende är dock prognosen härvidlag osäker. Under 1970-talet synes successivt ha uppkommit negativa attityder till arbete inom industrin. Till en del kan uppkomsten av sådana attityder troligen hänföras till att arbetskraftsefterfrågan i andra sektorer, främst den offentliga sektorn, varit relativt sett stark, varför arbetskraften totalt sett ändå funnit sysselsättning. Skulle dock negativa attityder till industriarbete få större fotfäste finns enligt utredningen allvarliga risker för att utvecklingen enligt alternativ 1 inte kan förverkligas. Problemets omfattning kan illustreras med att industrins arbetsstyrka i detta alternativ behöver utökas med drygt 60 000 personer fram till år 1985.

Sysselsättningsutvecklingen i enlighet med alternativ 1 framgår av följande tabell 3:1.

Arbetsvolymen i timmar antas bli närmast oförändrad under den kommande femårsperioden (+ 0,4%). Hela den ekonomiska tillväxten måste därför komma till stånd genom en ökad arbetsproduktivitet. Den nödvändiga produktivitetsoökningen för industrin fram till år 1985 anges till 4,2% per år, och för ekonomin som helhet till 2,6% per år. I båda fallen innebär detta en väsentlig ökning jämfört med föregående femårsperiod, då produktivitetsoökningen i industrin uppgick till 1,8% per år och i totala ekonomin till 1,6% per år.

Tabell 3:1  
Antalet sysselsatta personer, 1 000-tal

	1970	1979	Alternativ 1		
			1985	Förändring totalt	1979-1985 per år
Näringslivet	3 108	2 924	2 987	64	11
därav industri	1 055	968	1 029	60	10
Staten	196	274	274	0	0
Kommunerna	560	934	1 114	180	30
<b>Totalt</b>	<b>3 864</b>	<b>4 132</b>	<b>4 376</b>	<b>244</b>	<b>41</b>

Källa: LU 80

I långtidsutredningens *alternativ 2* antas obalansproblemen komma att öka till följd av en expansiv politik. Sysselsättningsutvecklingen i enlighet med *alternativ 2* anges i tabell 3:2.

Tabell 3:2  
Antalet sysselsatta personer, 1 000-tal

	1970	1979	Alternativ 2		
			1985	Förändring totalt	1979-1985 per år
Näringslivet	3 108	2 924	2 756	-168	-28
därav industri	1 055	968	915	-53	-9
Staten	196	274	285	11	2
Kommunerna	560	934	1 230	296	49
<b>Totalt</b>	<b>3 864</b>	<b>4 132</b>	<b>4 271</b>	<b>139</b>	<b>23</b>

Källa: LU 80

Eftersom utbudet av arbetskraft inte antas påverkas av att efterfrågan enligt *alternativ 2* blir lägre, leder detta *alternativ* kalkylmässigt till en öppen arbetslöshet år 1985 på drygt 190 000 personer, vilket utgör 4,3 % av arbetskraften detta år.

Arbetsvolymen i timmar beräknas i detta *alternativ* sjunka med totalt 2,0 %. Produktivitetsökningen beräknas stanna vid 3,0 % inom industrisektorn och 1,9 % i ekonomin som helhet.

### 3.3 Konsekvenserna för arbetsmarknaden

Det måste understrykas att långtidsutredningens beräkningar inte skall ses som någon prognos över den sannolika utvecklingen, utan bygger på att vissa krav för den svenska ekonomin skall uppfyllas. I *alternativet 1* uppfylls dessa krav om de olika sektorerna i ekonomin utvecklas enligt LU:s beräkningar. Det är naturligtvis möjligt att göra andra antaganden

och avvägningar, där dessa krav realiseras. Det intressanta ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel torde dock mindre vara de olika prognosalternativens sannolikhet, än den huvudinriktning politiken måste ha och den beredskap som måste byggas upp inför såväl förväntade som oförutsedda påfrestningar. Utan att ta slutlig ställning till LU 80 skall jag med utgångspunkt från utredningens kalkyler här ta upp några av de problemställningar jag anser vara centrala för utvecklingen på arbetsmarknaden under 1980-talet och som har betydelse för mina fortsatta överväganden.

Utredningen ser anpassningsproblematiken som den mest centrala uppgiften för arbetsmarknadspolitiken under 1980-talet. Frågan om att förena arbeten och arbetsökande inom olika sektorer av arbetsmarknaden kan sannolikt väntas bli än mer framträdande under 1980-talet än under 1970-talet. Självfallet föreligger också risk för obalans på total nivå och särskilt under en långvarig recession kan detta bli ett betydande problem. Stabiliseringspolitiken och den allmänna ekonomiska politiken måste därför utformas i nära samspel med arbetsmarknadspolitiken så att akuta balansproblem förebyggs.

De oroande tendenser på arbetsmarknaden som jag berörde i inledningsavsnittet belyses också i långtidsutredningen. Utredningen visar, att de trögheter som tar sig uttryck i förlängda arbetslöshets- och vakanstider eller samtidigt ökande arbetslöshet och arbetskraftsbrist trots successivt förstärkta arbetsmarknadspolitiska insatser har blivit allt tydligare sedan mitten av 1960-talet. En förutsättning för att åstadkomma balans i samhällsekonomin är enligt utredningen att dessa trögheter motverkas.

På utbudssidan utgör den låga rörligheten på arbetsmarknaden en restriktion för en ökad industriell tillväxt. Som framgår av det föregående krävs en årlig sysselsättningsökning inom industrin på 12000 personer fram till år 1985, för att balans i ekonomin skall kunna uppnås i enlighet med utredningens antaganden. Därför måste den ekonomiska politiken aktivt verka för förändringar som möjliggör att industrins arbetskraftshev tillfredsställs.

Jag delar självfallet uppfattningen, att en ökad industriproduktion måste komma till stånd, och att industrins arbetskraftsförsörjning därför är en central fråga. Utan att bedöma rimligheten i utredningens totala eller sektorvisa sysselsättningskalkyler kan det således konstateras, att arbetsmarknadspolitiken måste medverka till att möjliggöra en nödvändig expansion av industrin.

Enligt utredningens prognos för arbetskraftsutbudet kommer arbetskraftstillväxten fram till år 1985 att till ca nio tiondelar bestå av kvinnor. Av den erforderliga sysselsättningsökningen inom industrin beräknas i alternativ 1 mer än hälften avse kvinnor. Redan under 1970-talet ökade andelen kvinnor bland de industrissysselsatta för att år 1980 uppgå till 26%.

Denna andelsökning uppnåddes dock inom ramen för en sjunkande total sysselsättning inom industrin.

Mot bakgrund av behovet att under 1980-talet öka den totala industrisysselsättningen är det uppenbart att det krävs anpassning hos såväl arbetsgivarna som hos arbetskraften. Industriföretagen måste dels sträva efter att erbjuda konkurrenskraftiga anställningsförhållanden och dels acceptera strukturen på det tillgängliga arbetskraftsutbudet. Arbetskraften måste å sin sida acceptera de arbetstillfällen som står till buds inom industrin och genom utbildning skaffa sig de nödvändiga kvalifikationerna för dessa arbeten. Eftersom den offentliga sektorn inte kommer att växa i samma takt som under 1970-talet är det särskilt viktigt att just kvinnorna ges och efterfrågar den yrkesutbildning som industrin kräver.

Vad beträffar utvecklingen av arbetskraftsutbudet de närmaste fem åren kan konstateras att det endast till mycket begränsad del kommer att ske en ökning via befolkningstillväxten. Den helt övervägande delen av ökningen kommer i stället att ske genom en ökad förvärvsverksamhet inom befolkningen, således en aktivering av personerna utanför arbetskraften.

I sysselsättningsutredningens materiel finns en ingående beskrivning av arbetskraftsutbudets sammansättning. I dag har de som står utanför arbetskraften kortare grundutbildning och sämre yrkesbakgrund än de som tillhör arbetskraften. Fyra av fem har enbart förgymnasial utbildning, i huvudsak kortare än nio år, mot en av två bland personerna i arbetskraften. Av dem som står utanför arbetskraften är 330 000 i åldern 55–64 år. Tre fjärdedelar av dessa är kvinnor. Ca 150 000 av de kvinnor under 45 år som står utanför arbetskraften har barn under sju år. Hälften av kvinnorna i åldrarna över 45 år uppger hälsoskäl som anledning till att de inte förvärvsarbetar. Olika undersökningar visar att personer som befinner sig utanför arbetskraften har speciella krav när det gäller arbetstidens längd och förläggning. De vill i mycket liten utsträckning arbeta skift eller heltid. Nära två tredjedelar uppger att de överhuvud taget inte kan tänka sig att arbeta skift eller ha oregelbundna arbetstider. Två tredjedelar vill också enbart arbeta deltid.

Av de arbetslösa är 25% yngre än 20 år och ytterligare 20% mellan 20 och 24 år. Mer än hälften av samtliga arbetslösa är kvinnor. Mellan en tredjedel och hälften av de arbetslösa finns i skogslänen. Ca 10% av de arbetslösa är arbetshandikappade men betydligt fler har olika klart uttalade begränsningar i sitt arbetskraftsutbud. Situationen bland dem som berörs av arbetsmarknadsåtgärder är likartad.

Det är till betydande del bland dessa människor tillskottet av arbetskraft skall hämtas. Näringslivet är därför tvingat att acceptera det tillgängliga arbetskraftsutbudets sammansättning och att anpassa arbetsplatserna och arbetsvillkoren i relation till denna. Jag bedömer att många företag i detta

avseende har betydande potentiella möjligheter. Detta kräver emellertid i många fall attitydförändringar hos de som ansvarar för personalrekryteringen i företagen. Enskilda branscher eller företag får inte omgärda sin arbetskraftsefterfrågan med sådana krav att den inte kan fyllas av det tillgängliga utbudet.

Attityderna bland de arbets sökande måste också förändras. Behovet av detta är lika tvingande som för arbetsgivarna. Ett förhållandevis stort antal av personerna utanför arbetskraften bor i mindre tätorter eller i glesbygder med begränsat sysselsättningsutbud. Trots att sysselsättningskapande åtgärder satts in i betydande omfattning är arbetslösheten relativt sett högre i dessa områden.

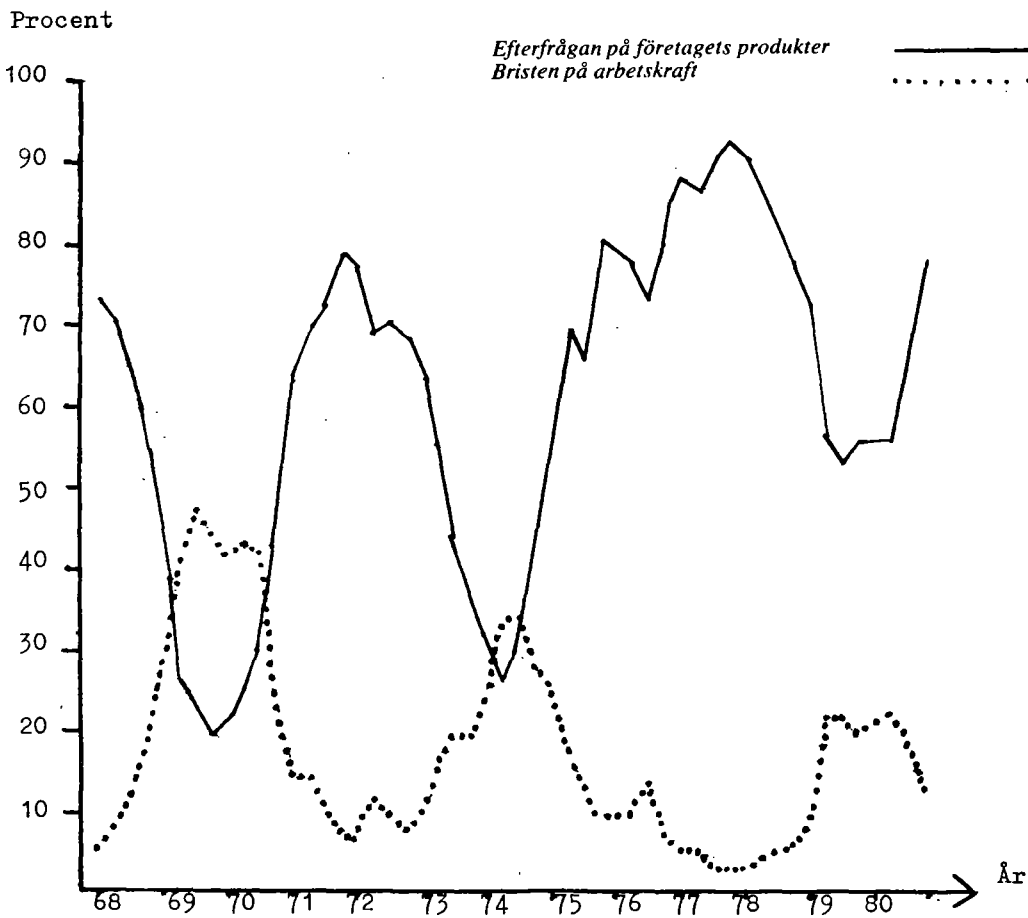
Behovet av geografisk rörlighet framgår också av LU:s regionala beräkningar. Ett realiserande av alternativet 1 förutsätter en total nettoflyttning som är något större än nettoflyttningen åren 1968–1974. Detta skulle kräva en geografisk rörlighet på arbetsmarknaden som är avsevärt större än den som registrerades under senare hälften av 1970-talet. Alternativet 2, som kräver mindre geografisk rörlighet skulle å andra sidan innebära en mycket stor arbetslöshet i samtliga riksområden med undantag för Stockholms län. Slutsatsen av detta är enligt min mening att en balanserad utveckling under 1980-talet kräver såväl geografisk rörlighet som betydande regionalpolitiska insatser.

Rekryteringspolitiken är en viktig aspekt i lönebildningen och därmed också av inflationsproblematiken. Ensidig rekrytering och konkurrens om vissa utvalda arbetstagarkategorier leder till löneglidning och inflationsstryck och en utsortering av viss arbetskraft. Det är arbetsmarknadspolitikens uppgift att påverka arbetskraftsutbudets egenskaper för att underlätta anställningar på den öppna arbetsmarknaden. Utbildnings- och rörlighetsinsatserna är därmed den viktigaste jämviktsskapande mekanismen på arbetsmarknaden och för lönebildningen. Jag vill emellertid starkt understryka att sådana insatser i sig inte är tillräckliga för att lösa de primära balansbristerna i ekonomin. Detta indikeras i figuren 3:2. Enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometerdata sammanhänger stagnationen år 1980 mer med bristande efterfrågan än med att arbetskraftsförsörjningen inte varit tillräcklig. Med hänsyn till det svaga efterfrågeläget detta år var andelen företag med brist på arbetskraft likväl ovanligt hög.

Frågan om trögheterna på arbetsmarknaden och verkningarna av denna är komplicerad och kräver en nyanserad behandling. Det är emellertid uppenbart att anpassningen på arbetsmarknaden måste förbättras för att den fulla sysselsättningen skall bibehållas under 1980-talet. Om så inte sker framtvings åter omfattande arbetsmarknadspolitiska och industripolitiska insatser. De budgetmässiga och stabiliseringspolitiska konsekvenserna av detta kommer enligt LU 80 att ytterligare försvåra balansproblemen i ekonomin.

Fig 3:2

Främsta hindret för en produktionsökning:



Källa: Konjunkturinstitutet

## 4 Arbetsmarknadspolitikens mål och uppgifter

### 4.1 Sysselsättningsmålen

De övergripande målen för den ekonomiska politiken utgörs av full sysselsättning, ekonomisk tillväxt, prisstabilitet, balans i utbytet med utlandet och en jämn fördelning av välfärden.

Av dessa mål har den fulla sysselsättningen en särskild ställning. Möjligheterna att uppnå full sysselsättning är emellertid starkt beroende av uppfyllelsen av övriga mål. Inte minst medför obalanserna i utrikeshandeln

klara begränsningar av handlingsfriheten vid utformandet av sysselsättningspolitiken. Målet för sysselsättningspolitiken är att inom ramen för dessa restriktioner skapa förutsättningar för sysselsättning åt alla som vill arbeta.

En politik för full sysselsättning är inte enbart motiverad av omtanke om det gemensamma materiella välstånd som fullt utnyttjade arbetskraftsresurser bidrar till. I målet om full sysselsättning – eller arbete åt alla – ligger också ett erkännande av arbetets avgörande betydelse för individens hela sociala situation.

Arbetet ger social gemenskap, berikar tillvaron och tillfredsställer grundläggande mänskliga behov av att lära och utvecklas. Goda sysselsättningsförhållanden innebär för individen ett aktivt deltagande i samhällsprocessen och en allmänt stabil livssituation. Ett eget arbete ger också den enskilde den ekonomiska självständighet som är en förutsättning för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Även för samhället som helhet är de icke materiella värdena i den fulla sysselsättningen av avgörande betydelse. I ett samhälle som accepterar omfattande arbetslöshet uppstår stora sociala klyftor med isolering och främlingskap mellan människor som följd.

Den fulla sysselsättningens politik innebär ytterst att arbetsmarknaden måste organiseras så att varje individs förmåga att bidra till den gemensamma produktionen kan tas tillvara. Det innebär också att rätten till arbete skall omfatta även personer med nedsatt arbetsförmåga. Det är samhällets uppgift att se till att stadigvarande arbete i någon form kan erbjudas också dem som tillhör de grupper på arbetsmarknaden som tidigare betraktades som marginella.

Målet om full sysselsättning kan inte anges i form av en bestämd sysselsättningsnivå hos befolkningen. Människors önskemål om förvärvsarbete förändras bl. a. i takt med att behovet av insatser i aktiviteter utanför arbetsmarknaden förändras. Så hade t. ex. den nuvarande höga förvärvsverksamhetsgraden bland kvinnor inte varit möjlig utan en betydande rationalisering av hemarbetet och utflyttning av tjänster från obetalda insatser inom hushållet till organiserad produktion av samma tjänster på arbetsmarknaden. Även reformerna inom det familjepolitiska området har varit avgörande för kvinnors och mäns möjligheter att kombinera förvärvsarbete med ansvar för familj och barn. En annan förutsättning har varit den grundläggande förändringen av synen på könsroller i arbetsliv och i hemarbete.

Det avgörande för sysselsättningspolitiken måste därför vara att de människor som vill ha ett arbete också skall ha en reell möjlighet att ta ett arbete. Förutsättningar för detta måste skapas också genom insatser inom barnomsorg, kommunikationer etc. Sådana insatser får aldrig bli beroende av vilken sysselsättningsnivå som för tillfället råder i samhället. Den fulla sysselsättningen uppnås alltså inte en gång för alla. Det måste också

observeras att målet om full sysselsättning inte kan göras oberoende av strukturen på arbetskraftsefterfrågan eller arbetets organisation. Målet om arbete åt alla kan endast nås om de arbetssökande är beredda att ta de arbeten som står till förfogande och om företagen är beredda att anpassa sin efterfrågan till människornas förutsättningar.

Efterhand som det materiella väståndet har blivit större har de kvalitativa sidorna i arbetslivet tilldragit sig ökat intresse. Det gäller i fråga om arbetsmiljö, arbetets innehåll, arbetets förläggning i tiden, arbetstidens längd etc. Detta ställer krav på sysselsättningspolitiken att i ökande utsträckning medverka till att anpassa arbetsplatserna och arbetslivets innehåll till individernas krav och förutsättningar.

Kraven på ökad jämställdhet mellan könen är särskilt angelägna i arbetslivet. En viktig uppgift i sysselsättningspolitiken är att bryta uppdelningen i en arbetsmarknad för män och en för kvinnor.

#### 4.2 Arbetsmarknadspolitikens uppgifter

De olika målen för den ekonomiska politiken – full sysselsättning, tillväxt, prisstabilitet, extern balans och jämn fördelning av välfärden – sammanhänger och är alla beroende av varandra. De arbetsmarknadspolitiska ingripandena syftar till att dämpa konflikterna mellan dessa och höja graden av måluppfyllelse. Arbetsmarknadspolitikerna har självfallet ett särskilt ansvar för individens sysselsättningssituation. Arbetsmarknadspolitikerna är emellertid också ett ombärligt instrument såväl när det gäller strävandena att uppnå övriga enskilda mål, som i fråga om att bidra till lösningar av de konflikter som föreligger mellan de olika delmålen.

Arbetsmarknadspolitikerna skall medverka till att minska arbetslösheten och höja sysselsättningen. Den skall i samverkan med andra ekonomiskpolitiska åtgärder motverka konjunkturvariationernas verkningar genom att höja resursutnyttjandet i högkonjunkturer och motverka arbetslöshet i lågkonjunkturer. Att minska friktions- och strukturarbetslösheten är arbetsmarknadspolitikens grundläggande uppgift. Till detta kommer uppgiften att hålla tillbaka konjunkturarbetslöshet respektive överhettningstendenser på arbetsmarknaden. De stabiliseringspolitiska ingripandena är emellertid i första hand en uppgift för den generella ekonomiska politiken.

Genom finanspolitiska, penningpolitiska och valutapolitiska medel söker man skapa balans i ekonomin, och arbetsmarknadspolitikerna fungerar som ett komplement till dessa åtgärder. Det är arbetsmarknadens starka heterogenitet, d v s. uppdelningen på olika delarbetsmarknader med hänsyn till utbildning, ålder, kön, geografisk lokalisering etc., som gör det nödvändigt att komplettera den generella ekonomiska politiken med selektiva arbetsmarknads- och näringspolitiska medel. Fördelarna med arbetsmarknadspolitiska åtgärder är att de kan riktas mot delarbetsmarknader med hög arbetslöshet och liten inflationskänslighet samt att det är relativt

lätt att reglera åtgärdernas omfattning och lokalisering i tiden. På så sätt blir arbetsmarknadspolitiska ingripanden ett effektivt sätt att mildra målkonflikten mellan stabila priser och full sysselsättning.

Vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan sägas ha en direkt inflationsdämpande effekt. Åtgärder som i samband med konjunkturmässiga störningar underlättar anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden innebär att man kan få en arbetslöshetsminskning utan starkt ökad inflations-takt resp. en inflationsdämpning utan snabbt ökad arbetslöshet. Vidare gäller att åtgärder som leder till snabbare sammankoppling av arbetssökande och lediga platser och sänker trösklarna mellan olika delarbetsmarknader bidrar till att minska inflationsdrivande obalanser.

Inom EFA har gjorts ett försök till en allmän utvärdering av den förda politiken ur stabiliseringspolitisk synvinkel. Av denna framgår att trots ett mycket stort produktionsbortfall under konjunkturdämpningen åren 1975–1978 har sysselsättningen ökat och arbetslösheten kunnat hållas på en nivå närmast jämförbar med högkonjunkturlägen. Den sysselsättningsbevarande politiken under senare hälften av 1970-talet tycks vidare inte ha medfört några påtagligt ökade löneglidningstendenser i förhållande till lågkonjunkturen åren 1971–1973. Det står ändå klart att det under 1970-talet skett en ökning av inflationsgraden jämfört med 1960-talet, varför det verkar som om konflikten mellan sysselsättningsnivå och inflation förvärrats.

Förutsättningarna för snabb ekonomisk tillväxt och extern balans förbättras vidare genom arbetsmarknadspolitiska insatser som underlättar den strukturella omvandlingen av näringslivet. Fördelningspolitiskt medverkar arbetsmarknadspolitiken till att förstärka de resurssvaga individernas ställning och kompensera för individuella ekonomiska uppoffringar i arbetsmarknadens anpassningsprocess.

Arbetsmarknadspolitiken arbetar med två huvudtyper av åtgärder:

- anpassningsunderlättande åtgärder som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt
- selektiva sysselsättningsåtgärder för arbetslösa, samt åtgärder för att förhindra uppkomsten av arbetslöshet.

Ju bättre arbetsmarknadspolitiken klarar anpassningsuppgifterna, desto mindre blir kraven på särskilda sysselsättningsåtgärder. Men arbetsmarknadspolitiken i sig kan inte ensam garantera den fulla sysselsättningen. Inte ens en perfekt fungerande arbetsmarknad leder till full sysselsättning om inte den totala efterfrågan i ekonomin är tillräckligt hög. Det finns också en gräns för hur stor arbetslöshet som med rimliga samhällsekonomiska kostnader kan absorberas av sysselsättningsskapande selektiva åtgärder.

Ansvar för den totala balansen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft åligger således i första hand den generella ekonomiska politiken. Om den generella ekonomiska politiken inte förmår att skapa en tillräckligt hög

efterfrågan riskerar bördan på arbetsmarknadspolitiken att bli alltför stor för att den fulla sysselsättningen skall kunna upprätthållas. Samma förhållande gäller i ansvarsfördelningen mellan å ena sidan arbetsmarknadspolitiken och å andra sidan åtgärder inom närings- och regionalpolitikens områden. Det är därför viktigt att åtgärder inom olika områden kompletterar varandra. Åtgärder inom arbetsmarknadspolitikens ram kan endast tillfälligt lindra problem vars långsiktiga lösning är beroende av insatser inom den generella ekonomiska politiken eller närings- eller regionalpolitiken.

Sverige har varit föregångslandet på arbetsmarknadspolitikens område, just för att arbetsmarknadspolitiken setts och utnyttjats som en aktiv och integrerad del av den övergripande ekonomiska politiken. Under 1950- och 1960-talen hade arbetsmarknadspolitiken en nyckelroll när det gällde att fullfölja den ekonomiska politiken. Det generella efterfrågetrycket hölls nere för att därigenom dämpa inflationen, och den arbetslöshet detta gav upphov till angreps med temporära selektiva sysselsättningsåtgärder.

Den snabba ekonomiska tillväxten under främst 1960-talet möjliggjordes framför allt av en snabb strukturomvandling. Denna underlättades av arbetsmarknadspolitiska insatser för att stimulera yrkesmässig och geografisk rörlighet och drevs på av en växande internationell marknad och den "solidariska lönepolitiken".

Förutom de uppenbara uppgifterna att hålla nere arbetslösheten och underlätta arbetsmarknadens funktionssätt gav alltså arbetsmarknadspolitiken bättre förutsättningar för den generella ekonomiska politiken. Kombinationen av generella ekonomisk-politiska insatser och arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan med beaktande av det rådande ekonomiska klimatet under denna period betraktas som mycket framgångsrik.

1950- och 1960-talen präglades av snabb och stabil tillväxt och lugna konjunkturväxlingar. Näringslivets inneboende expansionsförmåga i förening med arbetskraftens omställningsberedskap gjorde att den arbetskraft som friställdes i tillbakagående sektorer snabbt kunde få nytt arbete, oftast med avsevärt bättre betalning. Uppgiften för den ekonomiska politiken kom i första hand att bli att hålla expansionen i strama tyglar. Under 1970-talet har emellertid denna ekonomiska bild drastiskt förändrats. Tillväxttakten har sjunkit väsentligt och de av oljeprischockerna utlösta konjunkturdämpningarna har förstärkts av långtgående strukturell utslagning av företag. Denna utveckling tillsammans med arbetsmarknadens bristande anpassningsförmåga har lett till vad som brukar uttryckas i begreppet stagflation, d v s. samtidig förekomst av hög inflation och hög arbetslöshet, även om den öppna arbetslösheten inte tillåtits växa utan har motverkats med omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Av min redogörelse för utvecklingen på arbetsmarknaden framgår att anpassningsprocessen tycks fungera allt trögare. Annorlunda uttryckt innebär detta att sambandet eller bytesförhållandet mellan arbetslöshet och

inflation har förändrats. En efterfrågedämpning leder åtminstone på kort sikt till en större arbetslöshet än tidigare när trögheten var mindre. På samma sätt kan utrymmet för generella efterfrågestimulanser ha minskat. En expansiv ekonomisk politik för att dämpa arbetslösheten resulterar i snabb inflation och växande balansproblem.

De hotande balansbristerna i ekonomin möttes under åren 1971–1973 med en generell åtstramningspolitik som trots en ökning av arbetsmarknadspolitiken var förknippad med kraftigt höjda arbetslöshetstal. Politiken ledde till en inre och yttre balans som möjliggjorde att man under åren 1974–1976, i motsats till de flesta andra länder, genom en expansiv både generell och selektiv politik kunde sänka den öppna arbetslösheten.

Arbetsmarknadspolitikens uppgift under den andra lågkonjunkturen i slutet av 1970-talet kan sägas ha varit att tillsammans med en serie devalveringar under åren 1976–1977 och en därpå följande restriktiv efterfrågepolitik försöka motverka effekterna av det utländska och det av oljepris-höjningarna orsakade inhemska efterfrågebortfallet. Av hänsyn till bytesbalansen var det angeläget att åtgärderna fick en sådan utformning att man i avvaktan på en uppgång i den utländska efterfrågan kunde bibehålla sysselsättning och produktionskapacitet i den konkurrensutsatta sektorn. Detta krävde den förskjutning av politiken mot arbetsmarknadspolitiska och andra selektiva insatser som skett sedan mitten av 1970-talet.

Samtidigt med att utrymmet för generella efterfrågestimulanser minskat har vi emellertid också närmast oss en övre gräns för vad som kan klaras med selektiva arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsåtgärder. Många menar att omfattande selektiva sysselsättningsskapande åtgärder ytterligare kan försvåra anpassningen på arbetsmarknaden och därmed försämra möjligheterna till långsiktiga lösningar på sysselsättningsproblemen. Det har hävdats i debatten att så redan var fallet under den senaste lågkonjunkturen även om några empiriska belägg för detta inte har presenterats.

Jag utesluter inte att en ytterligare ökning av vissa åtgärder – i nuvarande utformning – kan verka hämmande på arbetsmarknadens anpassningsförmåga. Däremot är jag inte beredd att stödja föreställningen att åtgärdsprogrammen konkurrerar ut exempelvis industrin. De som hävdar att en nedskärning av åtgärderna och en ökning av antalet arbetslösa skulle medföra att problemen automatiskt skingras är enligt min mening inne på fel väg. Ett sådant synsätt vittnar om bristande förståelse för de mänskliga och sociala aspekterna som finns inbyggda i begreppet "arbete åt alla". Det finns också en "inlåsning" i arbetslösheten, en tillvänjning till passivitet och bidragstänkande, en förlust av självrespekt och framtidstro. En utdragen arbetslöshet kan leda till att den arbetslöse går förlorad för den öppna arbetsmarknaden. En politik som söker tvinga fram anpassning genom ökad arbetslöshet är inte bara socialt orättfärdig utan sannolikt också ineffektiv. Idén om att utsatta grupper först måste få det sämre innan de kan få det bättre underskattar de långsiktiga skadorna av hög arbetslös-

het och den atmosfär den skapar. Det saknas i vår omvärld inte exempel på länder som försöker tillämpa denna form av ekonomisk politik för att övervinna grundläggande balansproblem i ekonomin. Exemplet manar emellertid inte till efterföljd. Resultaten har blivit drastiskt ökande arbetslöshet utan någon motsvarande reduktion av inflationen.

Det faktum att anpassningsbördan i samband med en nedgång i den ekonomiska aktiviteten blivit allt ojämnare fördelad gör det än mer olämpligt att föra en arbetslöshetspolitik av nyss nämnda slag. Studier som utförts inom ramen för EFA tyder på att en generell åtstramning, som vidtas i syfte att hålla tillbaka inflationstendenser, ur sysselsättningssynpunkt kan väntas verka allt mindre generellt och i stället drabba främst de ny- och återinträdande på arbetsmarknaden. Detta betyder att de grupper som förmodligen spelar minst roll i lönedämpningshänseende får bära den största arbetslöshetsbördan. Vidare kan den långsiktigare bindningen mellan arbetstagare och arbetsgivare innebära att det vid en konjunkturuppgång blir svårare än tidigare att få till stånd en överflyttning mellan olika företag och mellan skilda sektorer. I samband med en konjunkturuppgång är det därför troligt att överhettningstendenser i ekonomin inträffar plötsligt och i snabbare takt än förut.

Enligt EFA kan detta innebära att en ekonomisk expansion numera kan väntas ha större inflationspådrivande effekt än tidigare medan en åtstramning har mindre inflationsdämpande effekt jämfört med tidigare. Så länge detta förhållande består föreligger därför risk att man för att upprätthålla extern balans tvingas föra en mindre expansiv politik i lågkonjunkturlägen och en hårdare åtstramningspolitik i högkonjunkturlägen. Detta skulle innebära att de över konjunkturcyklarna genomsnittliga arbetslöshetsstalen framöver kan komma att ligga på en högre nivå. En av arbetsmarknadspolitikens uppgifter blir därför att motverka en sådan utveckling.

Förändringen av de grundläggande förutsättningarna för den ekonomiska politiken gör att arbetsmarknadspolitikens inriktning också måste jämkas i förhållande till detta. Enbart arbetsmarknadspolitik är inte tillräcklig för att lösa inflations- och stagflationsproblem i ekonomin, men den är ett bidrag till lösningen. Under 1980-talet kommer arbetsmarknadspolitikerna att verkligen ställas på prov. De yttre ekonomiska betingelserna kommer sannolikt att vara minst lika problemfyllda som under det föregående decenniet och alltså väsentligt svårare än under 1950- och 1960-talen. De förslag som jag senare kommer att lägga fram om inriktningen av arbetsmarknadspolitikerna syftar bl. a. till att svara mot de ökande krav i detta avseende som den ekonomiska utvecklingen ställer.

En tyngdpunktsförskjutning i användningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna måste komma till stånd för att tillvarata alla möjligheter till en mer expansiv generell ekonomisk politik. Under 1950- och 1960-talen betonades arbetsmarknadspolitikens uppgift att ge utrymme för en restriktiv efterfrågepolitik. Under innevarande årtionde måste vi framhäva betydelsen av en mer expansiv politik.

delsen av att ge större plats för en politik som främjar expansionskraften i ekonomin. De arbetsmarknadspolitiska instrumenten bör därför systematiskt utformas så att de motverkar inflationstryck i anpassningsprocessen.

Den roll arbetsmarknadspolitiken tilldelades redan under 1960-talet kvarstår alltså: Att bidra till och lindra konflikterna mellan de centrala ekonomisk-politiska målen om full sysselsättning, tillväxt, prisstabilitet och välfärdsfördelning. Om inte arbetsmarknadspolitiken medverkar till att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden blir det betydligt svårare att föra en expansiv tillväxtfrämjande ekonomisk politik med bevarande av samhällsekonomisk balans. Det blir också svårare att inom näringspolitiken realisera en utbyggnad av expansiva industribranscher och att uppnå en balanserad regional struktur.

Det är min bestämda uppfattning att trögheterna på arbetsmarknaden inte försvinner genom – för att ta ett exempel – hot om arbetslöshet eller otrygghet i anställningen. Skall anpassningen förbättras så krävs förändringar i arbetslivet och betydande offentliga satsningar för att åstadkomma detta. Trögheterna måste attackeras genom förstärkta arbetsmarknadspolitiska insatser på olika områden. Detta måste komma till stånd inom ramen för den begränsning av tillväxten inom den offentliga sektorn som är en förutsättning för att resursförbrukningen inte skall överstiga resurstillgången.

## **5 Utgångspunkter för förslag på arbetsmarknadspolitikens område**

### **5.1 Problemen på 1980-talets arbetsmarknad**

Jag har i det föregående redovisat hur utvecklingen på arbetsmarknaden under 1960- och 1970-talen gått i en riktning där det krävts allt större insatser för att hålla nere arbetslösheten. Även under konjunkturtoppar med uttalad arbetskraftsbrist behövs sysselsättningsskapande åtgärder för delar av arbetskraften. Svårigheten att tillsätta lediga platser uppkommer redan i ett tidigt skede av en konjunkturuppgång. Arbetsmarknadens funktionssätt har förändrats och arbetsmarknaden har från arbetsmarknadsmyndigheternas synpunkt blivit alltmer svårarbetad.

Denna utveckling kan delvis förklaras av att ambitionerna för sysselsättningspolitiken successivt har höjts. Men bakom den här utvecklingen kan också spåras såväl ökande spänningar mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft som ökande trögheter i anpassningen mellan arbetssökande och arbetsgivare. Utvecklingen har medfört att arbetssökande och lediga platser svarar allt sämre mot varandra. Villkoren och begränsningarna hos de arbetssökande har ökat samtidigt som arbetsgivarnas krav har skärpts. De interna arbetsmarknadernas ökade betydelse har medfört växande

problem för nytillkommande på arbetsmarknaden och andra konkurrenssvaga grupper.

Den bedömning som LU -80 ger om utvecklingen av svensk ekonomi på 1980-talet tyder på att de faktorer som medfört att spänningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft växt under 1970-talet inte kommer att försvagas under den närmaste tioårsperioden. Det är tvärtom så att vissa tendenser till obalans riskerar att förstärkas ytterligare.

De här tendenserna innebär att, om vi inte kan bryta utvecklingen, redan stora existerande arbetsmarknadsproblem kommer att kvarstå och i många fall förvärras. Det gäller t. ex. de *utsatta grupperna* på arbetsmarknaden.

Arbetslösheten har under lång tid varit avsevärt högre bland *ungdomar* än bland vuxna. Som framgår av tabellen 5:1 har andelen arbetslösa av hela arbetskraften i resp. åldersgrupp under senare år varit mellan två och tre gånger så stor i åldersgruppen 20–24 år som i gruppen 25–54 år. Bland de yngsta, ungdomar i åldern 16–19 år, har arbetslösheten mätt i procent av arbetskraften vanligen varit mellan fyra och sex gånger så hög som bland de vuxna.

Ungdomarna drabbas hårdare av arbetslöshet än vuxna i en konjunktur-nedgång, vilket bl. a. sammanhänger med ungdomarnas lösare anknytning till arbetsmarknaden. Det har emellertid dessutom funnits en tendens till ökad ungdomsarbetslöshet sett över en längre period och oavsett konjunkturläge. Bland strukturella förändringar som inverkat på ungdomarnas sysselsättningssituation brukar nämnas att "inträdesjobben" på arbetsplatserna har blivit färre och i många fall försvunnit. Inom den enskilda sektorn har effektivitetskraven blivit hårdare och med de små löneskillnaderna mellan oerfaren och erfaren arbetskraft ställs stora krav på erfarenhet och kunnande vid rekryteringen. Inom den offentliga sektorn har de formella utbildningskraven traditionellt varit mer framträdande, och det är denna sektor som svarat för större delen av sysselsättningsökningen.

Tabell 5:1  
Arbetslöshet i procent av arbetskraften för ungdomar och vuxna

År	Män, ålder				Kvinnor, ålder			
	16–19	20–24	25–54	55–74	16–19	20–24	25–54	55–74
1970	3,4	2,1	0,9	1,8	5,1	2,4	1,4	1,2
1971	7,1	3,7	1,7	2,7	8,4	3,8	2,0	2,7
1972	7,8	4,2	1,8	2,6	8,7	4,9	2,2	2,3
1973	5,8	4,2	1,6	2,3	8,0	4,7	2,1	2,3
1974	5,2	2,7	1,1	2,1	8,1	3,9	1,6	2,2
1975	4,2	2,1	0,8	1,9	7,1	3,5	1,4	1,5
1976	4,1	2,2	0,8	1,5	7,0	3,4	1,4	1,6
1977	5,4	2,9	1,1	1,1	8,1	3,5	1,5	1,5
1978	7,1	4,3	1,5	1,6	8,7	4,3	1,7	1,8
1979	7,0	3,6	1,3	1,6	7,9	3,8	1,6	2,1
1980	6,5	3,5	1,1	1,4	8,8	3,9	1,6	1,5

Källa: AKU

Det brukar vidare hänvisas till att "glappet" i övergången mellan skola och arbetsliv blivit större. Yrkesutbildningen har i stor utsträckning överförts från företagen till skolan. Ungdomarna är inte särskilt väl förberedda för utträdet i arbetslivet när de lämnar skolan. Ungdomarnas attityder till arbete kan ha förändrats. Deras förväntningar om vad arbetslivet har att erbjuda kan vara orealistiska.

Beträffande ungdomar under 18 år beslöt riksdagen våren 1980 (prop. 1979/80: 145, AU 1979/80: 25, UbU 1979/80: 34, rskr 1979/80: 363 och 364) om nya riktlinjer för arbetsmarknadsmyndigheterna och gymnasieskolans olika insatser. Jag kommer senare att lägga fram förslag om särskilda insatser för ungdomar i åldern 18–20 år. Jag vill i detta sammanhang också erinra om att statsrådet Mogård i bilaga 12 till årets budgetproposition anmält att hon under våren 1981 avser att lägga fram förslag rörande organisationen av studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan.

När det gäller *den äldre arbetskraften och de arbetshandikappade* påtalas ofta den ökande utslagningen från arbetsmarknaden, som bl. a. kommer till uttryck i en ökning av utvecklingen av antalet förtidspensionärer.

Som framgår av tabell 5:2 har ökningen av förtidspensioneringen varit särskilt markant i de äldre åldersgrupperna. I åldrarna 60–64 år har antalet förtidspensioner fördubblats under den redovisade tidsperioden. Ökningen i hela åldersintervallet 16–64 år är nästan 75%.

Jämfört med tidigare skedde en mycket kraftig ökning just under 1970-talets början till följd av ändringar som gjordes i lagen (1962: 381) om allmän försäkring. År 1970 infördes en "äldre-paragraf" som syftade till att klara problemen för den äldre arbetskraften som hade svårt att få nytt arbete efter friställningar. År 1972 tillkom en regel som gav den som fyllt 60

Tabell 5:2  
Antal förtidspensioner och sjukbidrag inom folkpensioneringen avseende januari 1970–1979

Januari	Antal				Per 1000 av befolkningen			
	Ålder, år	60–64	65–66	16–64	Ålder, år	60–64	65–66	16–64
1970	108 532	54 540	24 813	163 072	23,2	115,6	150,7	31,7
1971	116 761	64 494	31 219	181 255	24,8	134,6	185,3	35,0
1972	125 612	72 710	37 908	198 322	26,8	150,3	220,0	38,3
1973	135 256	81 267	43 806	216 523	28,9	116,7	248,2	41,9
1974	143 135	88 183	46 799	231 318	30,7	180,7	259,4	44,9
1975	147 129	92 238	49 516	239 367	31,5	189,8	268,2	46,5
1976	151 602	95 670	49 374	247 272	32,4	198,6	266,6	47,9
1977	158 031	100 062	1	258 093	33,7	209,8	.	50,0
1978	166 878	105 917	.	272 795	35,5	224,4	.	52,8
1979	174 941	109 191	.	284 132	37,1	234,1	.	54,9

Källa: Riksförsäkringsverket

<sup>1</sup> Den allmänna pensionsåldern sänktes den 1 juli 1976 från 67 till 65 år

år och utförsäkrats från arbetslöshetsförsäkringen möjlighet att få förtidspension på rent arbetsmarknadsmässiga grunder, utan medicinsk prövning, — s. k. "A-fall". Ökningen av antalet nybeviljade förtidspensioner var som störst åren 1972 och 1973. År 1973 nybeviljades 9 000 fler förtidspensioner än år 1970 i åldrarna 60–64 år, vilket motsvarar en ökning med 83%. De rena "A-fallen" svarar dock för mindre än en femtedel av ökningen. Under åren 1974–1978 har i åldrarna 60–64 år beviljats mellan 17 000 och 18 300 förtidspensioner. Andelen "A-fall" är dock fortfarande låg. Ändå torde arbetsmarknadssituationen för den enskilde ha haft avgörande betydelse i många fall då förtidspension beviljats på medicinska grunder.

Arbetsolycksfall och arbetssjukdomar bidrar också till att en utslagning sker från arbetslivet. Antalet arbetsolycksfall uppgår till ca 115 000 om året. Omkring 1 600–1 700 av dem leder till invaliditet, ett par hundra har dödlig utgång, medan återstoden är s. k. övergående fall.

Under senare år har antalet nybeviljade livräntor på grund av arbetssjukdomar gått upp kraftigt. Detta kan dock inte tolkas så att arbetsmiljön blivit sämre. Arbetsskador är ofta följden av förhållanden som arbetstagarerna har varit utsatt för under en längre tid. Däremot är det ett tecken på att arbetslivet bidrar till att skapa handikapp och arbetshinder. Ett skäl till att allt fler arbetssjukdomar anmäls är att man blivit mer uppmärksam på sambandet mellan vissa skador, sjukdomar etc. och olika faktorer i arbetsmiljön. Ensidiga eller ansträngande rörelser och arbetsställningar (belastningssjukdomar) misstänks svara för mer än hälften av de arbetssjukdomar som registrerades i informationssystemet om arbetsskador första kvartalet 1979.

Det förhållandet att människor är olika eller deras förmåga att anpassa sig till sådana påfrestningar skiftande gör att enbart generella arbetsmiljöåtgärder inte räcker till. Det behövs också individuell arbetsanpassning om förslitningsskador skall kunna förebyggas.

Insatserna för att förebygga uppkomsten av arbetshandikapp är särskilt betydelsefulla eftersom den som drabbats ofta får stora svårigheter att få nytt och mera lämpligt arbete. Tillsammans med sysselsättningsutredningen genomförde AMS en intensivundersökning av sökande med arbetshandikapp under en tolv månadersperiod 1976–1977. Undersökningen visade att endast ca 10% av dessa sökande fick arbete under perioden. AMS har genomfört beräkningar för åren 1977 och 1978 som visar att 12 resp. 9% av de sökande med arbetshandikapp fick arbete under resp. period.

*Invandringen* svarar för en betydande del av det årliga nytillskottet på den svenska arbetsmarknaden, både direkt genom dem som i anslutning till invandringen går ut på arbetsmarknaden och indirekt genom den ökande andelen i Sverige födda barn till invandrare bland de ungdomar som går ut på arbetsmarknaden. Om man antar att nettoinvandringen blir i genomsnitt 10 000 personer per år, skulle nykomna invandrare svara för mer än 70%

av ökningen av antalet personer i åldern 16–64 år fram till år 1990. Det bör påpekas att nettoinvandringen under 1970-talet har uppgått till i genomsnitt drygt 15 000 personer per år. Frågan om den framtida invandringens omfattning är mot denna bakgrund inte oväsentlig ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt.

Det bör emellertid framhållas att endast en liten del av invandringen numera låter sig regleras i enlighet med arbetsmarknadsläget i Sverige. Hälften av den årliga invandringen kommer från andra nordiska länder. Möjligheterna att påverka inflyttningen från andra nordiska länder är begränsade. De nordiska länderna har under år 1980 gemensamt uttalat att grunderna för en fri nordisk arbetsmarknad skall stå fast. En översyn av 1954 års överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad har dock inletts av Nordiska ministerrådet på Finlands initiativ. Samtidigt med detta arbete pågår överläggningar mellan Sverige och Finland i syfte att i större utsträckning kanalisera arbetskraftsflyttningarna via de offentliga arbetsförmedlingarna.

Även en stor del av den utomnordiska invandringen sker som en följd av internationella åtaganden. Det gäller t. ex. i stor utsträckning flyktinginvandringen, som svarar för ungefär en fjärdedel av hela den utomnordiska invandringen. Sverige har också av tradition en positiv inställning till familjeåterförening. Hälften av invandringen av utomnordiska medborgare består av nära anhöriga till personer som bor i Sverige (i stor utsträckning gäller det utländska medborgare som gifter sig med någon i Sverige bosatt person). Någon egentlig arbetskraftsinvandring av utomnordiska medborgare till Sverige förekommer inte. Under de senaste åren har visserligen drygt 6 000 utomnordiska medborgare årligen fått arbetstillstånd i Sverige efter arbetsmarknadsprövning av AMS, men i det stora flertalet fall gäller det arbeten under en mycket kort tid. Endast en begränsad del (kanske 10%) avser fall där vederbörande avser stanna i Sverige under så lång tid att kyrkobokföring kan ske och det gäller då ofta anställningar i utlandsägda företag eller olika specialister. Vid sidan av den registrerade invandringen finns det sålunda ett stort antal utländska medborgare som arbetar i Sverige en kortare eller längre tid utan att vara fast bosatt här. Detta gäller även nordiska medborgare som kan arbeta här utan att vara kyrkobokförda. Detta förhållande har hittills beaktats i mycket liten utsträckning i undersökningar om arbetsmarknadens funktionssätt.

De nuvarande riktlinjerna för den reglerade utomnordiska arbetskraftsinvandringen fastställdes av riksdagen år 1968. Den år 1980 tillsatta invandrapolitiska kommittén (A 1980:4) har bl. a. i uppdrag att se över dessa riktlinjer. I direktiven framhålls att kommittén vad gäller invandring av sysselsättnings-skäl från utomnordiska länder bör utgå från den restriktiva inställning som sedan flera år har präglat behandlingen av såväl enskilda ansökningar om arbetstillstånd som framställningar om kollektiv överföring av arbetskraft.

Invandrarnas arbetsmarknadssituation präglas numera av betydande problem. Ungefär 20% av dem som varje år påbörjar arbetsmarknadsutbildning är utländska medborgare. De utländska medborgarna svarar för 5% av arbetskraften men för drygt 10% av de arbetslösa. I åldersgruppen 25–34 år svarar de för nära 20% av de arbetslösa. Särskilt i storstadsområdena utgör utländska medborgare en mycket stor andel av de arbetslösa. Sedan utländska medborgare började särredovisas i AKU år 1977 har arbetslösheten bland de utländska medborgarna varit ungefär dubbelt så stor som bland hela arbetskraften, även om man tar hänsyn till skillnaderna i ålderssammansättningen mellan gruppen utländska medborgare och arbetskraften i övrigt.

Invandrarungdomarnas situation på arbetsmarknaden är särskilt illavarslande, och det är enligt min mening nödvändigt att inom ramen för alla de åtgärder som vidtas för ungdomarna på arbetsmarknaden ägna särskild uppmärksamhet åt deras problem. Ett värdefullt underlag för olika insatser utgörs av den rapport om invandrarungdomarnas situation som nyligen har sammanställts av statens invandrarverk på invandrarministerns uppdrag, efter förslag från delegationen (A 1980: 1) för ungdomens sysselsättningsfrågor. Förslagen i rapporten bereds f. n. inom regeringskansliet. I årets budgetproposition (prop. 1980/81: 100, bil. 15) har redovisats vissa särskilda åtgärder för att förbättra invandrarungdomarnas situation, bl. a. de särskilda introduktionskurserna i gymnasieskolan, de särskilda beredskapsarbetena för invandrarungdomar samt förslaget om utökade projektresurser för vägledning och rehabilitering inom ramen för arbetsmarknadsinstitutens verksamhet för utsatta grupper bland invandrarna.

Arbetsmarknadspolitikens inriktning är avgörande också för *jämställdheten mellan kvinnor och män*. Enligt min mening är ett eget förvärvsarbete som ger ekonomisk självständighet en förutsättning för jämställdhet. Vad jämställdhet ytterst handlar om är varje kvinnas och mans rätt till utbildning, utveckling och arbete utifrån sina förutsättningar och intressen.

Kvinnornas förvärvsfrekvens uppgår nu till 83% i åldern 25–54 år. Under 1970-talet har kvinnorna svarat för en betydande del av arbetskraftstillskottet. Kvinnornas inträde på arbetsmarknaden har sammanfallit med den offentliga sektorns expansion. Kvinnorna har i stor utsträckning gått till yrken som kan ses som en förlängning av arbetet i hemmet, t. ex. barna- och åldrvård, sjukvård och en rad servicefunktioner. Därmed har också kvinnornas arbetsmarknad begränsats kraftigt i jämförelse med mäns.

Kvinnor och män finns i arbetslivet på mycket olika villkor vad gäller yrkesområden, löner och tid i förvärvsarbete. Omkring 90% av alla deltidssamarbetande är kvinnor. Det innebär att nästan varannan kvinna på arbetsmarknaden arbetar deltid. Detta kan också ses som en av orsakerna till den könsuppdelade arbetsmarknaden. Inom kvinnodominerade områ-

den har en anpassning skett efter kvinnornas önskemål om flexibla arbetstider. Kvinnor tenderar att söka sig till dessa yrkesområden vars attraktion då ytterligare förstärkts. De mansdominerade arbetena framstår för kvinnor som oattraktiva. Orsakerna till deltidsarbetet är många och omdiskuterade. Jag anser att omfattningen av deltidsarbetet tyder på att förvärvshindren helt eller delvis kvarstår: bl. a. tar männen inte i tillräcklig utsträckning sin del av det praktiska ansvaret för hem och barn. Jag menar att förutsättningar måste skapas för såväl kvinnor som män att kombinera förvärvsarbete med omsorg om barn. Arbetstidens organisation måste utgå från att även män har ett ansvar för barn. Detta kan bli en möjlighet att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Kvinnorna väntas stå för en väsentlig del av nytillskottet i arbetskraften även under 1980-talet. Utvecklingen på 1980-talet kommer, som jag tidigare framhållit, inte att medge att den offentliga sektorn växer i samma takt som tidigare. Det innebär att nytillträdande kvinnor i framtiden inte kan förvänta sig att genomgå kortare, för kvinnor traditionella, utbildningar och sedan lätt få ett förvärvsarbete. Kvinnorna måste inriktas på att söka sig till industrin och således i större utsträckning informeras om vilka utbildningar som kan ge arbete där. Samtidigt måste också industrin inriktas på att ta emot kvinnlig arbetskraft.

En annan viktig faktor som kommer att påverka den för kvinnor traditionella arbetsmarknaden är införandet av ny teknik och datorisering. Den nya tekniken medför inte bara att kvinnlig arbetskraft kan ersättas, det finns risk att nya könsuppdelade arbetsuppgifter skapas. Redan nu är det huvudsakligen kvinnor som tar hand om de rutinartade för- och efterarbeten som datoriseringen fört med sig.

Mot den bakgrund jag givit här anser jag att kvinnors benägenhet till yrkesmässig rörlighet kommer att vara av avgörande betydelse för kvinnors sysselsättning under 1980-talet. Här vilar ett ansvar på arbetsgivare, fackföreningar och arbetsförmedlingar men också, inte minst, på kvinnorna själva. Industrins ökade efterfrågan på arbetskraft under 1980-talet förutsätter att kvinnorna söker sig till nya yrkesutbildningar. Då kan också den könsuppdelade arbetsmarknaden luckras upp och kraven på jämställdhet i arbetslivet så småningom komma att tillgodoses.

De regionala arbetsmarknadsproblemen kvarstår också. Den regionala obalansen kan illustreras med skillnaden i förvärvsfrekvenser mellan olika regioner. Problemen framgår som jag tidigare redovisat också tydligt om man jämför antalet arbetslösa och sysselsatta med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i olika områden.

Ett förhållande som särskilt måste uppmärksammas är den sårbarhet som den regionala industristrukturen medför. Orter som är ensidigt beroende av ett enda företag eller en enda bransch är naturligtvis särskilt känsliga för effekterna av branschkriser, företagsnedläggningar och driftsinskränkningar. Som sysselsättningsutredningen har visat har många orter

ett sådant ensidigt beroende. I 60 av landets kommuner svarar en enda industribransch för mer än 20% av den totala sysselsättningen. Ser man enbart till sysselsättningen inom industri, så kan man konstatera, att 15% av landets befolkning bor i kommuner där ett enda arbetsställe svarar för mer än 40% av hela industrisysselsättningen. Det är därför ingen överdrift att säga att en betydande del av landets befolkning bor i kommuner som kan drabbas av stora sysselsättningsproblem genom strukturomvandlingen inom industrin.

Ytterligare ett kvarstående huvudproblem inför 1980-talet utgörs de *svårigheter* som delar av näringslivet har att *besätta de lediga platserna*. Det gäller kanske framför allt de bestående bristyrkesområdena. Men det bör observeras att även utanför dessa områden föreligger ibland betydande vakanser samtidigt som ett stort antal personer är arbetslösa eller föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om vi nu skall kunna komma tillrätta med den grundläggande obalansen i den svenska utrikeshandeln är det nödvändigt att våra möjligheter att exportera inte hämmas av brist på arbetskraft inom exportindustrin.

De problem som jag här kortfattat har beskrivit, är, sådana som redan är påtagliga, som kommer att kvarstå och som dessutom riskerar att förvärras. Enligt min mening bör de dock med framgång kunna angripas av en lämpligt utformad arbetsmarknadspolitik. Jag vill emellertid också framhålla att den ekonomiska, tekniska och politiska utvecklingen i vår omvärld kan medföra mycket omfattande störningar på den svenska arbetsmarknaden. De bedömningar jag här har gjort av 1980-talets sysselsättningsproblem bygger bl. a. på antagandena

- att balansbristerna i den svenska ekonomin kan motverkas genom en expansion av industrins produktion och sysselsättning,
- att den svenska ekonomin inte på ett avgörande sätt påverkas av ökade energikostnader och störningar i energitillförseln.

Om någon av dessa förutsättningar rubbas på ett avgörande sätt kommer sysselsättningen inte att kunna upprätthållas utan mycket kraftiga extraordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Jag vill särskilt understryka att *teknikfaktorn* får allt större betydelse för den ekonomiska tillväxten. I en liten öppen ekonomi som den svenska finns det inte stora möjligheter att avskärma sig ifrån användningen av ny teknik om den internationella konkurrensförmågan skall bevaras. Datatekniken och mikroelektroniken kan antas få ett mycket brett genomslag inom olika sektorer. Tekniken möjliggör fortsatt stora produktivitetssökningar inom industrin men framförallt produktivitetssökningar inom helt nya sektorer, nämligen inom stora delar av privat och offentlig service. Inom tillverkningsområdet är datorstödd konstruktion, industrirobotar, numeriskt styrda maskiner och processtyrning viktiga användningsområden. Inom tjänstemanna- och serviceområdet kan datatekniken användas i en rad olika funktioner och verksamheter såsom mer eller mindre rutinbeto-

nade administrativa uppgifter som återfinns på de flesta kontor inom olika näringar (textbehandling, räknearbete, redovisning etc.), kassaarbete och lagerhantering m. m. inom handeln, post- och telekommunikation, bank- och försäkringsverksamhet m. m.

Sysselsättningskonsekvenserna blir beroende av i vilken utsträckning och hur snabbt den tillgängliga tekniken faktiskt kommer att utnyttjas inom olika områden. Det är inte alldeles givet att förändringarna inom tjänstesektorn blir så dramatiska som beskrivningar av den potentiella tekniska utvecklingen ger oss anledning att tro. Privat och offentlig tjänsteproduktion är inte föremål för samma kostnadspress som den konkurrensutsatta industrin är. Det kan medföra att arbetsbesparande teknik införs i långsammare takt i tjänstesektorn än i industrin. Vidare kan sysselsättningseffekten av produktivitetsvinsterna neutraliseras i större eller mindre grad genom produktionsökningar. Den nya tekniken kommer troligen i många fall att användas till att höja kvaliteten och omfattningen på tjänsterna. Dessutom finns inom tjänstesektorn betydande delar – vård och social service – som inte i någon högre grad kan tillämpa arbetsbesparande teknik.

Även om den tekniska och ekonomiska utvecklingen aldrig helt kan förutsägas kan beredskapen för oförutsedda händelser på olika sätt höjas och våra möjligheter att möta sådana händelser förbättras. Jag vill i detta sammanhang erinra om de utredningar på datateknikens område som pågår. Jag vill också erinra om att det inom regeringskansliet pågår ett beredningsarbete syftande till att under våren 1982 lägga fram förslag på datateknikens område. Jag samråder i dessa frågor med chefen för industridepartementet och statsrådet Johansson.

## 5.2 Förändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken

Tendenserna till ökade trögheter på arbetsmarknaden innebär att arbetsmarknadspolitikens uppgifter blivit svårare att lösa. Som jag redan framhållit återspeglas detta i de uppgifter arbetsmarknadspolitiken fått ta på sig, såväl volymmässigt som kostnadmässigt. Under konjunkturnedgången åren 1976–1978 var som mest under enskilda månader närmare 200 000 personer, eller ca 5% av hela arbetskraften, sysselsatta med hjälp av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiken uppgick till 3% av BNP, och svarade för 9% av statsutgifterna.

De här insatserna var nödvändiga för att hålla nere arbetslösheten och värna sysselsättningen. Insatser även av denna storleksordning är vid ett givet tillfälle samhällsekonomiskt lönsamma om alternativet är arbetslöshet. Som en följd av bl. a. höga sociala avgifter knutna till löner och sociala skyddsnet som garanterar individen en relativt god standard åtminstone vid tillfällig arbetslöshet, har samhället i allmänhet mycket hög alternativkostnad till en aktiv arbetsmarknadspolitik.

Det måste emellertid uppmärksammas att utvecklingen har inneburit en

långsiktig ökning av arbetsmarknadspolitiska insatser där volymen tenderar att flyttas upp på allt högre nivåer i samband med lågkonjunkturerna. Med rådande tendenser på arbetsmarknaden och med nuvarande utformning av åtgärderna kan denna utveckling befaras fortsätta och allt fler människor behöva sysselsättas utanför den reguljära arbetsmarknaden. Det är enligt min mening uppenbart att denna utveckling måste brytas om vi i framtiden skall kunna upprätthålla ambitionerna i sysselsättningspolitiken. Det finns flera mycket starka skäl till detta.

Även om det på kort sikt är samhällsekonomiskt lönsamt att tillfälligt öka åtgärdsinsatserna för att motverka arbetslöshetsökningen, är det inte möjligt att ständigt höja den "permanenta" eller strukturellt betingade delen av sysselsättningsåtgärderna. Inte ens under förutsättning av snabb ekonomisk tillväxt och stort statsfinansiellt utrymme kan en allt större del av vår samlade produktion i längden avsättas för att kompensera för bristande anpassning på arbetsmarknaden. Under en period med låg tillväxt och en mycket hårt ansträngd statsfinansiell situation blir givetvis kraven på förändring av den nuvarande utvecklingen ännu starkare.

I det rådande, hårt ansträngda statsfinansiella läget, är det nödvändigt att vid varje tillfälle välja sådana insatser som ger en önskad sysselsätningseffekt till lägsta möjliga kostnad. Vi måste vinnlägga oss om att utforma arbetsmarknadspolitiken så att den inte tar i anspråk onödigt stort utrymme på bekostnad av andra angelägna samhällsinsatser.

Den stora "permanenta" åtgärdsvolymen medför vidare påfrestningar på organisation och administration. Den försämrar möjligheterna till tillfälliga volymökningar i lågkonjunkturer, och till flexibilitet och selektivitet. AMS har bl. a. i sitt remissyttrande över sysselsättningsutredningens slutbetänkande framhållit att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna under konjunkturdämpningen åren 1976–1978 fick alltför stora stabiliseringspolitiska uppgifter. Den snabba och kraftiga volymökning som åstadkoms uppnåddes delvis på bekostnad av effektivitet och träffsäkerhet i insatserna.

Jag har nu anfört ekonomiska och effektivitetsmässiga skäl till att försöka bryta den nuvarande utvecklingen på arbetsmarknaden. Ett lika viktigt skäl är att denna utveckling, som inneburit statsfinansiella påfrestningar, i vissa fall inte tett sig särskilt förmånlig för de människor som berörts av insatserna. Insatser som innebär att den arbetslöse kan beredas arbete på den öppna arbetsmarknaden är alltid att föredra framför temporära eller i övrigt extraordinära åtgärder.

### 5.3 Arbetsmarknadspolitikens huvudinriktning under 1980-talet

De ändrade förutsättningarna som jag nu redovisat gör det nödvändigt att utnyttja alla möjligheter att få till stånd en väl fungerande arbetsmarknad. Vi får inte tillåta att det på grund av bristande anpassning på arbets-

marknaden samtidigt råder hög arbetslöshet och icke tillgodosedd efterfrågan på arbetskraft. Detta är desto mer angeläget med hänsyn till den begränsade tillväxttakt som kan befaras under 1980-talet. En låg tillväxt i ekonomin innebär att problemen på arbetsmarknaden i begränsad utsträckning kan absorberas inom tillväxtsektorer.

Arbetsmarknadspolitikens centrala uppgift under 1980-talet blir i det här perspektivet att lösa arbetslöshetsproblemen inom ramen för de lediga platser som finns på arbetsmarknaden och således medverka till att de arbetslösa kommer med vid företagets ordinarie rekrytering. Samtidigt får inte sysselsättningsskapande åtgärder vid sidan av den reguljära arbetsmarknaden försämra företagets möjligheter att tillgodose behovet av arbetskraft.

Av min redogörelse för arbetsmarknadspolitikens utveckling framgår att tendenserna till försämrade anpassningsförmåga på arbetsmarknaden uppträtt samtidigt som det skett en betydande ökning av utgifterna också för anpassningsfrämjande åtgärder. Detta förhållande skall enligt min uppfattning inte tolkas så att de arbetsmarknadspolitiska insatserna har blivit sämre. Det är snarare så att uppgifterna för arbetsmarknadspolitiken blivit så mycket svårare. Den här utvecklingen visar emellertid enligt min mening också att det inte är möjligt att på ett avgörande sätt förbättra arbetsmarknadens anpassningsförmåga enbart genom kvantitativt allt större insatser av arbetsmarknadsutbildning och arbetsmarknadsservice. Om åtgärderna skall få avsedd effekt måste vi också förmå arbetsökande och arbetsgivare att delta mer aktivt i anpassningsprocessen. Allt eftersom personalinflytandet har ökat genom bl. a. medbestämmandelagstiftningen har det också blivit allt mer angeläget att de fackliga organisationerna engagerar sig i dessa frågor.

Det är tre parter som har att svara för anpassningen på arbetsmarknaden; staten, arbetsgivarna och de arbetsökande. Den utveckling som jag här har redogjort för, måste tolkas så att staten fått ta på sig en allt större del av ansvaret för denna anpassning. Den långsiktiga ökningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas sysselsättningseffekt måste delvis ses som en kompensation för avtagande anpassningsförmåga hos arbetsgivare och arbetsökande. Om den nuvarande utvecklingen mot ständigt ökande arbetsmarknadspolitiska utgifter skall kunna brytas, måste därför arbetsgivarnas och de arbetsökandes del av ansvaret för arbetsmarknadens funktion återställas.

Mot den bakgrund jag nu tecknat ser jag det som nödvändigt att effektivisera de arbetsmarknadspolitiska insatserna, att fastlägga normer för arbetsgivarnas och de arbetsökandes ansvar i anpassningsprocessen och att se över regler och instrument för samhällets insatser i denna process.

Vid utformningen av förslag och fastställande av riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken måste särskild hänsyn tas till de krav som de nuvarande balansproblemen i svensk ekonomi aktualiserar. Arbetsmarknadspolitiken

måste systematiskt granskas med avseende just på dess medverkan i strävandena att återställa den samhällsekonomiska balansen och motverka inflationseffekter i arbetsmarknadens anpassningsprocess. Detta är nödvändigt om vi på sikt skall kunna upprätthålla ett sådant efterfrågetryck i ekonomin som är förenligt med den fulla sysselsättningen.

Ett område där det behövs komplettering är insatserna i samband med den strukturella omvandlingen av näringslivet. Det är en traditionell huvuduppgift för arbetsmarknadspolitiken att stödja den som går över från tillbakagående till expansiva branscher och företag. Denna uppgift kan i vissa fall riskera att komma i konflikt med andra kortsiktiga insatser i syfte att hålla nere konjunkturarbetslösheten.

Stora insatser i den s. k. första försvarslinjen kommer att bli nödvändiga även i kommande konjunkturdämpningar, men vi måste se till att de utformas så att de inte försvårar den strukturella anpassningen och skapar s. k. inlåsnings effekter. Det är därför önskvärt att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inom företagen ges en mer offensiv karaktär än under konjunkturdämpningen åren 1976–1978.

Ett annat viktigt område är den tilltagande segregeringen på arbetsmarknaden. En växande del av arbetskraften sysselsätts permanent utanför den reguljära arbetsmarknaden. Detta har, i förhållande till sysselsättnings effekten, visat sig vara en mycket kostnadskrävande metod att bedriva arbetsmarknadspolitik. Lika allvarligt är att en uppdelning av arbetsmarknaden i en högproduktiv och en lågproduktiv sektor i sig själv kan vara inflationspådrivande. Därför måste de arbetsmarknadspolitiska insatserna medverka till att lösa problemen inom ramen för den reguljära arbetsmarknaden.

Trögheten i anpassningsprocessen kan vara betydande också på lokala arbetsmarknader där det föreligger förutsättningar för anpassning i den meningen att platser och sökande yrkesmässigt motsvarar varandra. Arbetsökande måste i sådana situationer förmås att snabbare acceptera de lediga platser som erbjuds, och arbetsgivarna att snabbare acceptera den i regionen befintliga arbetskraften.

Den begränsning av den offentliga sektorns tillväxt som är nödvändig för att återställa den samhällsekonomiska balansen gör det mer angeläget än tidigare att i stabiliseringspolitiskt syfte utnyttja den expansion som ändå sker. Ett sådant utnyttjande bör bygga på en planering som medger såväl tidigareläggning av offentlig sysselsättningsökning i konjunkturdämpningar som en senareläggning av utbyggnaden, om denna annars förstärker flaskhalsproblem och inflationstendenser i en konjunkturuppgång.

Inte minst viktigt i detta sammanhang är att kommunerna, som svarar för praktiskt taget hela expansionen inom den offentliga sektorn, analyserar sysselsättningseffekterna av sina egna åtgärder och åtaganden, och låter sådana analyser ingå som en viktig del i planeringen av den egna verksamheten.

Den regionala sysselsättningsplaneringen i vidare bemärkelse är en del av länsplaneringen som under senare år gjorts alltmer åtgärdsinriktad. Enligt vad jag inhämtat från chefen för industridepartementet pågår en översyn av länsplaneringen med syftet att vidareutveckla den i denna riktning.

Enligt min mening är det naturligt att planeringen inom olika områden av sysselsättningspolitiken utvecklas inom ramen för befintliga planeringsorgan och planeringsinstrument. Något nytt och övergripande planeringssystem anser jag mot denna bakgrund inte vara nödvändigt att tillskapa. Samordningen på olika nivåer och områden bör liksom tidigare ske inom ramen för de långsiktiga ekonomisk-politiska bedömningar som löpande utförs inom regeringskansliet.

Huvuduppgiften för arbetsmarknadspolitiken under 1980-talet blir som jag redan har framhållit att få till stånd en bättre fungerande arbetsmarknad. De arbetsmarknadspolitiska insatserna måste koncentreras kr till anpassning hos de medagerande på arbetsmarknaden.

I detta perspektiv är det nödvändigt att ta särskild hänsyn till de grupper som av olika anledningar har svårt att klara förändringar. Vi får inte ställa kraven på anpassning så högt och okänsligt att de samtidigt stänger ute de svagaste från arbetslivet. Kraven på ekonomisk effektivitet får alltså inte medföra att vi sänker ambitionerna i sysselsättningspolitiken. För att inte anpassningsbördan på de svagaste grupperna skall bli för stor kan det i stället komma att krävas ökade uppoffringar för den som har förutsättningar att klara omställningarna.

Med utgångspunkt från den beskrivning jag här gjort av utvecklingen på arbetsmarknaden och förutsättningarna för arbetsmarknadspolitiken kommer jag nu att lägga fram förslag till utformning och inriktning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna under 1980-talet.

Förslagen omfattar åtgärder som syftar till att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik liksom åtgärder som syftar till att underlätta de arbets sökandes omställning och förmå dessa att snabbare acceptera de arbeten som står till buds på den reguljära arbetsmarknaden. Särskild uppmärksamhet ägnas åt att utforma konjunkturstabiliserande åtgärder så att de inte motverkar en önskvärd strukturell omvandling av näringslivet. Vidare kommer jag att föreslå en allmän översyn av arbetsmarknadsverkets uppgifter och organisation. Jag kommer också att ta upp frågor rörande det fackliga inflyandet över statligt arbetsmarknadsstöd samt den arbetsmarknadspolitiska forskningens framtida inriktning. Slutligen kommer jag att behandla det utredningsarbete som utförts om arbetstidsfrågorna.

## 6 Ökad arbetsmarknadspolitisk beredskap inför konjunkturedgången

### 6.1 Det aktuella läget på arbetsmarknaden

Innan jag behandlar de problemställningar av mer långsiktig karaktär som jag redogjort för i det föregående, ämnar jag först ta upp frågan om det behov av ökad beredskap som den akuta konjunktursituationen medför.

Arbetsmarknaden präglas f. n. av en konjunkturmässig försämring i industrin och av en ökad återhållsamhet med nyanställningar i den offentliga tjänstesektorn. Samtidigt finns avsevärda regionala obalanser i fråga om utbud och efterfrågan på arbetskraft. Inom delar av industrin råder fortfarande brist på yrkesarbetare.

Antalet *sysselsatta* i Sverige är drygt 4,2 miljoner enligt arbetskraftsundersökningarna. Antalet har ökat stadigt under lång tid, men under de senaste kvartalen har ökningen gått långsammare än tidigare och tidvis helt uteblivit. Som framgår av följande tabell (6:1) är det främst i den offentliga tjänstesektorn som ett trendbrott har skett under den senaste tiden. Inom denna sektor har under 1970-talets andra hälft antalet sysselsatta ökat med omkring 50 000 per år, men under de senaste månaderna har antalet varit bara obetydligt högre än året före. Industrin har under de senaste månaderna sysselsatt 20 000–30 000 färre än ett år tidigare. Denna sysselsättningsminskning i industrin följde på en svag konjunkturrell ökning med ca 10 000 personer fram till halvårsskiftet 1980.

Tabell 6:1 Antalet sysselsatta i olika näringsgrenar, 1 000

Näringsgren (SNI-kod)	1978, kvartal				1979, kvartal				1980, kvartal		
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	3	4
Jordbruk, skogsbruk (1)	235	252	271	244	229	248	256	236	224	253	228
Gruvor, tillverkningsind. (2, 3, 4)	1 071	1 073	1 077	1 060	1 065	1 077	1 083	1 079	1 075	1 083	1 061
Byggnadsind. (5)	285	291	295	288	276	286	288	286	277	293	287
Samfärdsel, post o. tele (7)	274	274	281	279	283	288	297	292	290	301	291
Varuhandel (61-62)	526	531	531	519	506	510	516	505	506	423	512
Övriga privata tjänster 6-(61+62)+8+9-(91, 931-934)	541	554	570	558	555	572	575	564	571	595	580
Offentliga tjänster (91, 931-934)	1 128	1 136	1 146	1 175	1 184	1 206	1 214	1 244	1 234	1 238	1 252
<b>Summa</b>	<b>4 060</b>	<b>4 111</b>	<b>4 171</b>	<b>4 123</b>	<b>4 098</b>	<b>4 187</b>	<b>4 229</b>	<b>4 206</b>	<b>4 177</b>	<b>4 186</b>	<b>4 211</b>

Källa: AKU

<sup>1</sup> Uppgifter för andra kvartalet 1980 saknas.

Andelen sysselsatta av hela befolkningen är hög i Sverige jämfört med de flesta andra länder. Detta gäller särskilt kvinnorna, bland vilka andelen sysselsatta har ökat stadigt under flera decennier. Antalet sysselsatta kvinnor i åldrarna över 25 år ökar fortfarande om än i lägre takt än tidigare. Bland yngre kvinnor liksom bland män i alla åldersgrupper tenderar antalet sysselsatta nu att minska.

Antalet *lediga platser* vid arbetsförmedlingen ökade fram till mitten av år 1980, men visade därefter en nedåtgående tendens (se tabell 6:2 och 6:3).

Det totala antalet kvarstående lediga platser nådde under år 1980 aldrig den höga nivå som har kännetecknat tidigare konjunkturtoppar. Endast under en månad – april 1980 – var antalet kvarstående lediga platser vid förmedlingskontoren större än antalet kvarstående arbetslösa. Under andra halvåret 1980 minskade antalet nyanmälda lediga platser snabbt. Antalet kvarstående lediga platser har under de senaste månaderna varit mindre än hälften så stort som antalet arbetslösa.

*Arbetslösheten* har under de senaste månaderna ökat jämfört med föregående år. Under fjärde kvartalet 1980 var i genomsnitt 2,1% av arbetskraften arbetslös; motsvarande andel föregående år var 1,8%. Ökningen gäller som framgår av tabell 6:4 i något högre grad kvinnor än män.

Vändpunkten i *industrikonjunkturen* inträffade våren 1980 utan att någon verklig högkonjunktur hade uppnåtts. Flertalet ekonomiska indikatorer såsom orderläge, lagerhållning och leveranstider visade då att de överhettningstendenser som brukar förknippas med högkonjunkturer i huvudsak uteblev denna gång. Under hösten 1980 försämrades industrins orderläge avsevärt. Många företag fick en försvagad ekonomisk ställning och har begränsade möjligheter att klara ytterligare påfrestningar utan att

Tabell 6:2  
Nyanmälda lediga platser

	Medeltal per månad			
	1:a kv	2:a kv	3:e kv	4:e kv
1978	52 200	70 000	48 000	51 600
1979	65 200	80 000	55 800	59 700
1980	77 400	77 800	51 800	48 700

Källa: AMS

Tabell 6:3  
Kvarstående lediga platser

	Medeltal per månad			
	1:a kv	2:a kv	3:e kv	4:e kv
1978	31 900	50 300	28 400	27 800
1979	45 100	68 300	41 900	42 400
1980	64 500	75 700	42 200	33 500

Källa: AMS

Tabell 6:4  
Arbetslöshet i procent av arbetskraften

	Kvartal			
	1	2	3	4
<b>Totalt</b>				
1978	2,4	2,0	2,5	2,0
1979	2,4	2,0	2,2	1,8
1980	2,0	—	2,0	2,1
<b>Män</b>				
1978	2,3	1,9	2,2	1,8
1979	2,2	1,8	1,8	1,6
1980	1,8	—	1,5	1,8
<b>Kvinnor</b>				
1978	2,4	2,2	2,8	2,2
1979	2,5	2,2	2,6	2,0
1980	2,1	—	2,5	2,5

Källa: AKU

inskränka sin personalstyrka. Antalet varsel om uppsägningar och permitteringar ökade påtagligt under hösten 1980 och var under fjärde kvartalet 1980 större än motsvarande tid de två senaste åren.

Industrins produktionsvolym nådde under år 1980 ungefär samma nivå som under den föregående konjunkturtoppen år 1974. Detta kunde ske med en arbetsstyrka som under mellantiden hade minskat med en tiondel eller ca 100 000 personer. Under första halvåret 1980 ökade dock antalet sysselsatta i industrin med omkring 10 000 jämfört med år 1979. Denna svaga ökning upphörde under sommaren 1980. Sedan dess har antalet sysselsatta i industrin åter minskat med ca 20 000.

Det totala antalet kvarstående lediga platser nådde under år 1980 inte en sådan nivå att man kan tala om någon allmän överhettning på arbetsmarknaden. Ändå uppgav ca hälften av industriföretagen i konjunkturinstitutets barometerundersökningar i juni och september 1980 att de hade brist på yrkesarbetare. Ca 20% av företagen bedömde dessutom arbetskraftstillgången som trängsta sektion i sin verksamhet. Det kan som jag anförde i årets budgetproposition inte uteslutas att brist på arbetskraft var en av de faktorer som bidrog till att bromsa produktionsökningen i ett antal enskilda företag under år 1980.

Konjunkturförsämringen under andra halvåret 1980 drabbade till en början främst exportinriktade företag inom bl. a. de råvarubaserade industrierna och transportmedelsindustrin. Under fjärde kvartalet skedde en påtaglig avmattning också inom mera hemmamarknadsinriktade industrigrenar. Inom stora delar av verkstadsindustrin och den kemiska industrin är orderläget och produktionsnivån fortfarande relativt högt och särskilt verkstadsindustrin efterfrågar ännu yrkesarbetare i betydande utsträckning. I december 1980 angav 40% av alla industriföretag och 53% av

verkstadsföretagen exkl. varven att de hade brist på arbetskraft. Inom verkstadsindustrin exkl. elektroindustrin och varven bedömde vid denna tidpunkt mellan 25% och 30% av företagen att tillgången på arbetskraft fortfarande var den trängsta sektionen.

Antalet sysselsatta inom *tjänstesektorn* ökade kraftigt under hela 1970-talet. Ökningen gällde särskilt de offentliga tjänsterna. Ökningen fortsatte under år 1980 men takten var betydligt lägre än tidigare, särskilt mot slutet av året. Det ansträngda budgetläget gör det nödvändigt för både statliga och kommunala arbetsgivare att visa långt större återhållsamhet än tidigare med nyanställningar. Det råder dock fortfarande på många håll en stark efterfrågan på personal i vissa yrkeskategorier, exempelvis lärare och sjuksköterskor.

I *byggnadsverksamheten*, vars sysselsättning har minskat under hela 1970-talet, rådde under år 1980 stor efterfrågan på arbetskraft i nästan hela landet. Relativt många planerade byggen senarelades vid länsarbetsnämndernas prövning av ansökningar om byggnadstillstånd. Arbetslösheten var lägre än på länge. På många håll, särskilt i Stockholms, Uppsala och Kalmar län, hämmades byggandet av brist på arbetskraft. Mot slutet av år 1980 skedde en relativt snabb förändring av framtidsbedömningarna inom byggbranschen. Åtskilliga tidigare planerade byggen befaras nu av olika skäl inte komma till stånd under år 1981. Byggsysselsättningen kännetecknas liksom tidigare – oavsett konjunkturläget – av säsongmässiga svängningar, stora regionala obalanser och större krav på rörlighet än inom de flesta andra sektorer. Inom *jord- och skogsbruk* liksom inom *handel och samfärdsel* har antalet sysselsatta ungergått relativt små förändringar under det senaste året.

## 6.2 Utsikter inför budgetåret 1981/82

Det är uppenbart att hela år 1981 kommer att präglas av en sämre konjunktur än år 1980. Det är inte möjligt att med någon säkerhet bedöma hur djup och långvarig lågkonjunkturen kommer att bli. Som chefen för ekonomidepartementet anförde i årets finansplan (prop. 1980/81: 100 bil. 1) kan dock en internationell konjunkturförbättring väntas ge positiva effekter för Sveriges del tidigast under år 1982. De effekter som därvid i första hand kan väntas uppstå är ökad orderingång, minskad lagerhållning och ökat kapacitetsutnyttjande. Någon påtaglig ökning av efterfrågan på arbetskraft som följd av en internationell konjunkturförbättring bedömer jag däremot inte som trolig förrän tidigast under andra halvåret 1982 eller år 1983. Jag vill dock erinra om att utsikterna f. n. skiljer sig relativt mycket från bransch till bransch. Inom delar av verkstadsindustrin och den kemiska industrin är utsikterna för det närmaste året mer gynnsamma än för industrin som helhet.

De betydande strukturella problem som f. n. utmärker viktiga delar av svensk industri innebär ett latent hot om lokala sysselsättningskriser på ett antal orter. Det gäller ofta orter som domineras av enstaka företag. De råvarubaserade industrigrenarna, vilkas internationella konkurrensvillkor har förändrats snabbt på senare år, utmärks bl. a. av att företagen ofta utgör bas för näringslivet på en ort eller en hel bygd. Den konjunkturnedgång som nu pågår har hittills drabbat dessa industrigrenar i högre grad än t. ex. verkstadsindustrin, varför det är nödvändigt att ägna särskild uppmärksamhet åt olika lokala och regionala arbetsmarknadsproblem under det närmaste året.

Även under en lågkonjunktur råder ofta en betydande efterfrågan på arbetskraft till delar av industrin. Främst efterfrågas f. n. yrkesutbildade arbetare till verkstadsindustrin. Även om det absoluta antalet obesatta platser i verkstadsyrkena inte är så stort jämfört med exempelvis det totala antalet arbetslösa i landet, så kan bristen på utbildad arbetskraft komma att utgöra ett allvarligt hinder för produktionen i vissa företag under det närmaste året. Det är en angelägen uppgift för arbetsmarknadspolitiken att se till att dessa platser kan tillsättas.

För tjänstesektorn förutses nu endast en svag sysselsättningsökning. Det ekonomiska läget gör det inte möjligt att öka vare sig den statliga eller den kommunala sysselsättningen i samma takt som på 1970-talet. Inte heller inom de privata tjänsterna väntas sysselsättningen öka nämnvärt. Inom handeln och transportsektorn kan en minskad sysselsättning befaras till följd av både rationaliseringar och minskad efterfrågan. Inom byggsektorn förutses en mycket svag efterfrågan under nästa budgetår.

Den uppbromsning som har skett av främst den offentliga tjänstesektorns expansion måste betraktas som ett trendbrott på arbetsmarknaden som gör det nödvändigt för stora grupper av nytillträdande arbets sökande att söka sig till andra yrkesområden än dem som var mest expansiva under 1960- och 1970-talen. Framför allt är det som jag tidigare nämnt nödvändigt att nytillträdande kvinnor i långt större utsträckning än hittills söker arbete i traditionellt manliga yrken, t. ex. i industrin. Antalet arbeten i traditionella kvinnoyrken kan inte förutses öka i tillnärmelsevis samma takt som tidigare. Även med hänsyn till jämställdheten mellan män och kvinnor på arbetsplatserna är det angeläget att kvinnorna nu söker sig till andra yrken än de traditionellt kvinnliga. Detta kan inte ske utan avsevärda personliga ansträngningar och vilja till nytänkande hos både kvinnorna själva, arbetsgivarna och arbetsmarknadens parter.

Det konjunkturperspektiv som nu föreligger kräver enligt min mening en förhöjd beredskap inom arbetsmarknadspolitiken. Den bakgrund jag har tecknat visar att det finns tendenser som kan leda till en snabb försvagning av utvecklingen på arbetsmarknaden och därmed ökade krav på insatser. Arbetsmarknadspolitikens tyngdpunkt bör som jag tidigare har framhållit ligga på den egentliga platsförmedlingen. En sådan prioritering är nödvän-

dig även under konjunktursvackan om det skall vara möjligt att uppnå en balanserad samhällsutveckling på längre sikt. De lediga platser som finns på den öppna marknaden måste tillsättas i första hand. Först när möjligheterna till reguljärt arbete på den öppna marknaden är uttömda kan åtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete komma ifråga. Av de senare är arbetsmarknadsutbildning i allmänhet lämpligare om den arbetslöse inte redan har en gångbar yrkesutbildning. Såväl arbetsmarknadsutbildningar som beredskapsarbeten skall i allmänhet vara kortvariga. Arbetsmarknadsutbildningens kapacitet behövs i första hand för relativt korta och direkt yrkesinriktade utbildningar, t. ex. kurser av kompletterande art, som är ägnade att främja ett snabbt återinträde i arbetslivet efter en period av arbetslöshet. När det gäller beredskapsarbetena visar erfarenheterna från 1970-talet enligt min mening att deras karaktär av tillfälliga arbeten måste understrykas. Länsarbetsnämnderna skall välja ut sådana arbetsobjekt som lätt kan avbrytas och den enskilde måste förutsättas stå till den reguljära arbetsmarknadens förfogande medan beredskapsarbetet pågår.

Samhällsekonomin som helhet brottas med väsentligt större problem nu än vid den förra konjunkturedgången. Såväl staten som industriföretagen själva har sämre möjligheter än åren 1975–1978 att avdela stora resurser för att sysselsätta övertalig personal. Jag bedömer det därför inte som möjligt att under de närmaste åren motverka arbetslösheten med tillfälliga företagsinriktade stödåtgärder i samma utsträckning som under 1970-talets andra hälft. Åtgärder av detta slag behövs dock och bör utnyttjas i den mån de visar sig vara ändamålsenliga. Sålunda utnyttjas bidraget till utbildning vid hot om permittering eller uppsägning i viss mån redan nu, och det kan vid behov snabbt ges vidgad användning. Regeringen kommer liksom hittills att noga följa industrins utveckling och vid behov utnyttja dessa och liknande medel i ökad omfattning. Jag kommer senare i dag att lämna förslag rörande utformning och utnyttjande av sådana stödformer för industrin.

Beredskapsarbetena inriktades under 1970-talet allt mer mot tjänste- och vårdområdena. Det var främst ungdomar och andra nytillträdande i arbetslivet som sysselsattes i sådana arbeten, vilket framstod som motiverat med hänsyn till att dessa grupper utgjorde en stor del av de arbetslösa. Jag anser emellertid att det nu är nödvändigt att prioritera egentlig platsförmedling och utbildning framför beredskapsarbeten för sådana arbetssökande som är nya i arbetslivet. Det finns – som framgått av det föregående – flera skäl att befara att de företagsinriktade stödåtgärderna inte kan nå samma omfattning under det närmaste året som under 1970-talet. Jag vill av bl. a. detta skäl inte utesluta att det kan bli nödvändigt att i större utsträckning än under den närmast föregående konjunkturdämpningen sysselsätta andra än ungdomar i beredskapsarbetena. Den osäkerhet som f. n.

präglar byggsektorn innebär vidare en stor risk för att behovet av att utföra byggnads- och anläggningsarbeten som beredskapsarbeten åter kan komma att öka.

I syfte att höja den arbetsmarknadspolitiska beredskapen bereds frågan om tidigareläggning av ett antal statliga byggnads- och anläggningsarbeten inför vinterhalvåret 1981/82 f. n. i regeringskansliet. Jag vill vidare anmäla att AMS i skrivelse den 30 januari 1981 har anfört att arbetsmarknadsutbildningen under budgetåret 1981/82 behöver bedrivas i större omfattning än vad som förutsattes i årets budgetproposition. Styrelsen har därför hemställt att ytterligare medel anvisas för ändamålet. Jag avser att vid ett senare tillfälle återkomma till regeringen med en samlad bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.

## 7 Arbetsgivarnas rekryteringspolitik

### 7.1 Behovet av rekryteringspåverkan

Arbetsmarknaden utgörs av ett dynamiskt system med stora och ständiga flöden av arbets sökande och lediga platser. Varje år kommer ca 500 000 personer in på arbetsmarknaden och ungefär lika många lämnar den. Under ett år byter 500 000 personer arbetsgivare en eller flera gånger. Under ett år sker närmare 1 000 000 anställningar. De nettoförändringar i sysselsättning och arbetslöshet som vi avläser i arbetsmarknadsstatistiken är alltså resultatet av förändringar som berör ett många gånger större antal enskilda individer. Det är genom att inverka på och underlätta dessa stora bruttoströmmar på arbetsmarknaden som arbetsmarknadspolitiken främst verkar.

Jag har tidigare redovisat att ett anställningsbeslut av en arbetsgivare, p. g. a. den fastare bindningen mellan arbetsgivare och anställd, mer och mer får karaktären av ett långsiktigt investeringsbeslut. Detta leder till en mer ingående prövning av de arbets sökande i rekryteringsprocessen och medför en hårdare sortering av arbetskraften. Det medför samtidigt att arbets sökande med relativt låg konkurrenskraft riskerar att ständigt ställas utanför anställningsflödet, med definitiv utslagning från arbetsmarknaden som yttersta konsekvens.

Denna mekanism blir naturligtvis tydligast under perioder med otillräcklig total efterfrågan på arbetskraft. EFA visar t. ex. i sin rapport att när den genomsnittliga arbetslösheten stiger med en procentenhet, ökar samtidigt arbetslösheten för en mindre attraktiv sökandegrupp som ungdomar med hela tre procentenheter. Denna utveckling mot en allt mer noggrann pröv-

ning av arbets sökande uppträder emellertid också under perioder med ett mer balanserat arbetsmarknadsläge. Arbetsgivarna avstår således nu i ökad utsträckning från att besätta sina lediga platser med befintliga sökande, även om det inte föreligger några yrkesmässigt betingade hinder för anställning. Sämre lönsamhet och därav betingade krav på att hålla tillbaka kostnaderna kan också ha medverkat till att många företag ställer ökade krav på de arbets sökande. Samtidigt som vi haft en fortlöpande ökning av antalet sysselsatta, totalt sett, har således också skett en utveckling mot ökade svårigheter för utsatta grupper. Arbetsförmedlingens sökandestatistik visar att sökande med arbetshandikapp i allt mindre utsträckning kan arbetsplaceras på den reguljära arbetsmarknaden. Detta kan ses som ett tecken på ökad utslagning och utestängning från arbetsmarknaden. Även den kraftiga ökning av antalet förtidspensionerade som jag tidigare har redovisat är ett tecken på en sådan utveckling.

Ökad konkurrenskraft genom bl. a. långsammare kostnadsutveckling är en grundläggande förutsättning för att få till stånd en tillräckligt stor efterfrågan på arbetskraft inom näringslivet. Det är emellertid också angeläget att den arbetslöshet och utslagning som orsakas av strukturella förändringar eller av att den enskilde blivit mindre attraktiv på arbetsmarknaden motverkas genom åtgärder som begränsar effekten av utsorteringsmekanismen i själva anställningsprocessen. Jag återkommer i det följande till överväganden om de åtgärder som bör komma till stånd på olika områden. Det är av flera skäl angeläget att samhället ges ökade möjligheter att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik.

Det första gäller konsekvenserna för den enskilde. Samhället måste självfallet bekämpa en utveckling, som hotar att ställa ett ökande antal människor utanför den sociala gemenskap som ett arbete innebär eller ger människor arbete genom samhällets särskilda insatser först efter nedbrytande och passiviserande erfarenheter av långvarig arbetslöshet. Ett andra skäl gäller de statsfinansiella effekterna av en alltmer ökande permanent åtgärdsinsats som jag redan har behandlat. Ett tredje och lika avgörande men kanske mindre uppmärksammat argument är de samhällsekonomiska effekter utsorteringen på sikt kan medföra genom det ökande motstånd mot förändringar som blir följden.

Vårt beroende av omvärlden ställer stora krav på beredskap till förändringar av näringslivet. Strukturomvandlingen kräver omställningar, men får inte medföra en sådan fördelning av anpassningsbördan att vissa grupper får betala med långvarig arbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden. Om detta blir fallet blir det också mycket svårt att hos den enskilde få förståelse för behovet av anpassning. Därför får heller inte förlusten av en anställning p. g. a. den strukturella omvandlingen av näringslivet leda till allt större svårigheter att få ett nytt arbete. Jag måste dock tyvärr konstatera att förlusten av anställning p. g. a. strukturomvandlingen i alltför hög grad leder till långvarig arbetslöshet och utslagning från arbetslivet.

Som jag tidigare nämnt är det en allmän erfarenhet i samband med stora företagsnedläggningar att en så stor andel av de berörda som 15–20% riskerar att inte kunna erbjudas ett nytt arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Så länge som en relativt stor andel av dem som mister sina arbeten p. g. a. strukturomvandlingen inte kan räkna med att få ny anställning på den öppna arbetsmarknaden, även om det finns efterfrågan på arbetskraft, måste vi också räkna med krav på att bevara sysselsättning som inte är kommersiellt bärkraftig. Dessa hinder för en tillväxtbefrämjande strukturomvandling skulle motverkas om man kunde skaffa nytt arbete åt de berörda.

Det måste också uppmärksammas att vi parallellt med en kvarstående arbetslöshet har haft stora problem med att tillgodose arbetskraftsefterfrågan inom delar av näringslivet. Detta bidrar till flaskhalsproblem och inflationstendenser via löneuppdrivande konkurrens om den arbetskraft som efterfrågas. Det är troligt att en del av den produktivitetsvinst företagen gör genom en hård selektion vid rekrytering äts upp av den kostnadsökning som därvid uppstår. Både samhälle och företag bör därför ha intresse av att de samtidiga problemen med brist på arbetskraft och utslagning av arbetskraft får en gemensam lösning. Såväl allmänmänniska som statsfinansiella och samhällsekonomiska skäl talar således för att den nuvarande utvecklingen mot ökande utstötning från den reguljära arbetsmarknaden måste brytas. Det är därför angeläget att söka finna åtgärder som innebär att även de minst konkurrensstarka grupperna på arbetsmarknaden kommer med i anställningsflödet.

Jag vill här framhålla att en önskvärd anpassning av rekryteringspolitiken totalt sett inte behöver medföra några betydande uppoffringar för företagen. Om exempelvis en fjärdedel till en tredjedel av ökningen av antalet arbetslösa, personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt för-tidspensionerade på mellan 150 000 och 200 000 under den senaste tioårsperioden hade kunnat undvikas med en mer socialt inriktad rekryteringspolitik, motsvarar detta endast ca 1 à 2% av arbetskraften.

Merkostnaden för en sådan rekryteringspolitik utgör för företagen skillnaden i produktivitet mellan dem som nu ställs utanför arbetslivet och dem som verkligen rekryterats. Det innebär att merkostnaden för företagen som kollektivt hade uppgått till 0,5–1% av de samlade lönekostnaderna vid slutet av perioden, även om vi antar att produktiviteten för dem som då skulle ha rekryterats endast uppgår till hälften av den normala. Detta kan ställas i relation till de mycket kraftiga lönekostnadsökningar som faktiskt skett under perioden.

Även om de siffror jag här har redovisat endast utgör ett räkneexempel synes inte de totala merkostnaderna utgöra något oöverstigligt hinder för en socialt ansvarsmedveten anställningspolitik. Det är knappast denna skillnad i totalkostnad som styr företagens rekryteringspolitik. Problemet

är att denna merkostnad inte av sig självt fördelas jämnt på olika företag. De arbetsgivare som bedriver den hårdaste gallringen av arbetssökande har en konkurrensmässig fördel av detta, medan de arbetsgivare som tillämpar en socialt önskvärd rekrytering missgynnas i motsvarande mån. För att få till stånd ett förändrat rekryteringsbeteende måste därför merkostnaden för den socialt inriktade rekryteringen fördelas på ett sätt som inte motverkar en önskvärd rekryteringspolitik.

Arbetsförmedlingen arbetar med flera olika instrument för att förmå företagen att anställa sökande som arbetsgivarna inte finner tillräckligt attraktiva. Det grundläggande instrumentet är naturligtvis den påverkan som arbetsförmedlingen utövar i sin normala platsförmedlingsverksamhet. Arbetsförmedlingens övertalningsförmåga förstärks av bestämmelserna i lagen (1974: 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder. Den s. k. främjandelagen innehåller bl. a. vissa regler som syftar till att bereda äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga bättre möjligheter att behålla eller erhålla anställning på den öppna arbetsmarknaden. Lagen bygger i första hand på frivillig samverkan. Om inte överläggningar mellan arbetsförmedling, arbetsgivare och fackföreningar resulterar i samförståndslösningar kan emellertid arbetsmarknadsmyndigheterna meddela arbetsgivaren anvisningar om vilka åtgärder denne bör vidta. Som en yttersta åtgärd kan AMS ålägga arbetsgivaren att endast anställa personal som arbetsförmedlingen anvisat eller godtagit. Därutöver disponerar arbetsmarknadsverket över stödformer som direkt syftar till att öka möjligheterna för sökande med arbetshandikapp att få arbete. Således kan verket lämna bidrag till individuella anpassningsåtgärder, t. ex. ombyggnader för handikappanpassning av en arbetsplats, till arbetstekniska hjälpmedel och arbetsbiträden åt handikappade. Kostnaderna för nödvändig anpassning av arbetsmiljön till handikappade arbetstagares behov och förutsättningar behöver därför inte utgöra hinder för arbetsgivare att anställa dessa sökande.

Dessutom kan arbetsförmedlingen bevilja lönesubventioner, som syftar till att öka möjligheterna till anställning för handikappade. I vissa fall kan lönebidrag också lämnas för arbetssökande som på grund av ålder eller andra personliga förhållanden inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Vissa arbetsgivare – i huvudsak statliga myndigheter – får lönebidrag motsvarande hela lönekostnaden medan enskilda företag, kommuner, landsting och affärsdrivande verk får lönebidrag med 25–75 % av lönekostnaden i normalfallet.

Som framgått av min tidigare redovisning har antalet personer som omfattats av stöd i form av skyddat arbete eller lönesubventioner vuxit kraftigt under de senaste decennierna. År 1960 sysselsattes sammanlagt knappt 3 500 personer i sådan verksamhet. I november månad 1980 hade ca 22 000 skyddat arbete medan drygt 29 000 personer sysselsattes i lönesubventionerade anställningar för svårplacerad arbetskraft.

Enligt min mening är en fortsatt tillväxt i motsvarande takt av skyddad sysselsättning och lönesubventioner inte önskvärd. En sådan utveckling skulle innebära en utveckling mot en uppdelning av arbetsmarknaden och av arbetskraften. Samhällets särskilda stödinsatser måste inriktas på de grupper som har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden, så att fler personer med svåra handikapp kan få arbete. Detta förutsätter att grupper med mindre reduktion av arbetsförmågan kan komma i fråga för anställning på reguljära villkor.

Det är också uppenbart att de olika lönesubventionerna inte kunnat bryta utvecklingen mot en uppdelning av arbetsmarknaden i en öppen och en skyddad del. När det gäller utnyttjandet av främjandelagen har sysselsättningsutredningen i sitt slutbetänkande föreslagit att lagen skall kompletteras. Innebörden i tillägget är att arbetsgivarna skall vara skyldiga att överlägga med arbetsmarknadsmyndigheterna om åtgärder för att åstadkomma en personalrekrytering som är förenlig med det samlade arbetskraftsutbudets sammansättning. Det innebär alltså att lagen föreslås bli vidgad till att gälla fler grupper än de som nu omfattas av bestämmelserna.

En utvidgning av det här slaget har vid remissbehandlingen tillstyrkts av bl. a. statens handikappråd, riksförsäkringsverket, LO, SACO/SR och Folkpartiets kvinnoförbund. Negativa till en sådan komplettering är emellertid bl. a. RRV, AMS och TCO, som alla framhåller att en utvidgning av främjandelagen skulle urholka det nu gällande skyddet för äldre och handikappade. Handikappförbundens centralkommitté (HCK) ställer sig med samma motivering tveksam till förslaget. Förslaget avstyrks också av bl. a. Statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN), SIND, SAF och Handelns arbetsgivarorganisation (HAO). För egen del är jag inte beredd att ta ställning till utredningens förslag innan möjligheterna till bättre lösningar har studerats. Jag delar, som framgått av vad jag tidigare anfört, utredningens uppfattning att arbetsgivarna måste anpassa sin rekrytering till det samlade arbetskraftsutbudets sammansättning. Jag anser emellertid i likhet med majoriteten av de remissinstanser som kommenterat utredningens förslag att en utvidgning av lagen riskerar att försvaga lagens effekter för de grupper som den nu är avsedd att främja sysselsättningen för.

Främjandelagen har hittills utnyttjats i mycket begränsad omfattning. Under det senaste året har dock arbetsmarknadsverket intensifierat ansträngningarna att med stöd av lagen placera äldre och handikappade på den öppna arbetsmarknaden. Resultaten från denna intensifierade användning av lagen är positiva, men det måste understrykas att dessa förmedlingsinsatser är mycket personalkrävande, inte minst därför att arbetsgivaren ekonomiskt vinner på att i stället anställa fullt produktiv arbetskraft. Det innebär att arbetsförmedlingen i dessa fall måste arbeta mot marknadskrafterna. De sanktioner som lagen medger som förstärkning av arbetsförmedlingens övertalningsförmåga förutsätter både att det är fråga om klart definierade och antalsmässigt mycket begränsade enskilda fall.

Problemen med utsorteringen och utslagningen på arbetsmarknaden förutsätter emellertid såväl att särskilda insatser görs för en betydligt vidare målgrupp som att insatserna får omfatta ett betydligt större antal än vad som är möjligt att hantera inom främjandelagens ram. Detta innebär också att problemet inte i första hand är lämpligt att angripas med olika typer av subventioner. Om utsorteringsmekanismen fortsätter att förstärkas kan vi riskera att förväntningar om subventioner efterhand medför ett växande beroende av sådana insatser. Även marginella sysselsättningsstöd bör därför i första hand begränsas till mycket klart definierade målgrupper och situationer.

## 7.2 Arbetsförmedlingskontrakt

Slutsatserna av det resonemang jag här har fört är flera. En ökad konkurrenskraft för näringslivet har stor betydelse för att motverka utslagningstendenserna på arbetsmarknaden. Vidare bör möjligheterna övervägas att konstruera ett arbetsmarknadspolitiskt instrument som påverkar arbetsgivarnas anställningsflöde utan en ingående förhandlingsomgång i varje enskilt fall. Ett sådant instrument bör innehålla ett ekonomiskt incitament för arbetsgivaren att rekrytera på ett från samhällets synpunkt önskvärt sätt utan att ge subventioner för den enskilde arbetssökanden. I diskussionen om hur ett sådant instrument lämpligen bör utformas finns såväl internationella som inhemska erfarenheter att utgå ifrån. När det gäller att skapa de ekonomiska instrumenten, d v s. att utvärdera merkostnaderna för en socialt önskvärd rekryteringspolitik mellan olika arbetsgivare, vill jag hänvisa till två system som på olika områden av arbetsmarknadspolitiken tillämpas i Frankrike resp. Förbundsrepubliken Tyskland.

I Frankrike utgår en särskild arbetsgivaravgift som är avsedd att finansiera yrkesutbildning av ungdomar. I den mån arbetsgivarna själva tar på sig uppgiften att utbilda lärlingar reduceras avgiften, den s. k. lärlingsskatten (taxe d'apprentissage), enligt vissa givna regler. Lärlingsskatten uppgår till 0,5 % av företagets totala lönesumma men kan med hänsyn till företagets egna åtaganden reduceras helt eller delvis.

I Förbundsrepubliken Tyskland finns en lagstiftning (Schwerbehindertengesetz) enligt vilken svårt arbetshandikappade personer ges rätt till förtur vid anställning, ett förlängt uppsägningsskydd och förlängd semester.

Förturen innebär att företag med mer än 15 arbetsplatser måste ställa 6 % av dessa till förfogande för svårt handikappade. Uppfylles inte detta villkor får arbetsgivaren betala en avgift på DM 100 per månad och icke besatt förtursplats. Enligt uppgift är kvoten på total nivå uppfylld. Det kan emellertid inte förnekas att ett kvotsystem också har vissa nackdelar. Det kan bl. a. innebära att anställda ges en "handikappmärkning" som de inte har i det system med anställningsfrämjande åtgärder som vi nu tillämpar.

Det saknas således inte internationella exempel på åtgärder som prövats för att fördela kostnaderna för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd mellan sådana arbetsgivare som deltar och sådana som inte deltar i uppfyllandet av en angelägen arbetsmarknadspolitisk uppgift.

När det å andra sidan gäller former för att påverka företagens anställningsflöde som enligt min mening bör komma till stånd vill jag anknyta till den verksamhet med frivilliga överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetsmarknadsmyndigheter som på senare tid prövats i bl. a. Jönköpings län. Där har ett antal större företag i samband med tillämpning av den s. k. främjandelagen enligt överenskommelsen med länsarbetsnämnden reserverat 5 % av nyanställningarna för äldre och handikappade.

Delar av samtliga de här redovisade systemen kan enligt min mening övervägas. Med utgångspunkt från olika element i dessa system bör det vara möjligt att utveckla tänkbara modeller för en sådan rekryteringspåverkan.

En kraftigare påverkan på rekryteringspolitiken skulle kunna uppnås om arbetsgivaren i ett avtal med arbetsförmedlingen förbinder sig att rekrytera på ett sådant sätt att nyanställningarna återspeglar sammansättningen av arbetssökande på den lokala arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen skulle som en garanti för detta ges möjlighet till ett avgörande inflytande över tillsättningen av en viss andel av företagets vakanser.

Incitamentet skulle kunna åstadkommas genom att arbetsgivaren påförs eller befrias från en särskild avgift enligt en modell som påminner om de franska och tyska systemen. Motiveringen för denna avgift skulle vara att samhällets kostnader för den nuvarande rekryteringspolitiken solidariskt bör bäras av företagen själva, i proportion till antalet anställda. De arbetsgivare som ingår avtal med arbetsförmedlingen och därmed förbinder sig att ge arbetsförmedlingen inflytande över en begränsad del av rekryteringen bör då befrias från den särskilda avgiften.

Den särskilda avgiften bör vara av en sådan storlek att det blir attraktivt för en arbetsgivare att ingå avtal med arbetsförmedlingen.

Det jag nu har redogjort för, är ett förslag till principiell utformning av ett system med arbetsförmedlingskontrakt i syfte att motverka ytterligare utslagning på arbetsmarknaden under 1980-talet. Innan ställning tas till om ett sådant system kan genomföras krävs emellertid en närmare analys av för- och nackdelarna med denna form av kontrakt liksom ett studium av alternativa framkomstvägar och en fördjupad genomgång av hur systemet praktiskt skulle kunna utformas. Jag ser det som angeläget att ett sådant arbete sker i nära kontakt med arbetsmarknadens parter. Jag avser därför att senare föreslå regeringen att en utredning tillkallas för att utreda hur sådana system med arbetsförmedlingskontrakt skulle kunna utformas. Jag vill understryka att det primära målet måste vara att uppnå den effekt som jag åsyftat inte att genomföra ett visst system om denna effekt bättre kan uppnås på annat sätt. Utredningen bör därför vara oförhindrad att över-

våga och föreslå även alternativa vägar att uppnå detta syfte. Ytterligare alternativ som kan bli aktuella kan vara olika former av marginella sysselsättningsstöd och/ eller skärpningar i främjandelagen, trots de nackdelar även dessa metoder har.

### 7.3 Ökad utplacering från skyddat arbete

Dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet uttalade i prop. 1977/78: 30 om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m. att den regionala obalansen i fråga om platser i skyddat arbete successivt borde rättas till för att man skall kunna erbjuda ett differentierat utbud av skyddad sysselsättning i olika regioner. Utbyggnadstakten måste dock i första hand vara avhängig de ekonomiska förutsättningarna och prövas inom ramen för det årliga budgetarbetet. Riksdagen har också fattat beslut (AU 1977/78: 16, rskr 1977/78: 74) med denna innebörd.

För egen del vill jag betona att en expansion av det skyddade arbetet i Stiftelsen Samhällsföretags regi självfallet inte kan vara ett självändamål och något som i sig är värdefullt. En utbyggnad måste ha som syfte att tillgodose behovet av arbetstillfällen på lokala arbetsmarknader där sökande med arbetshandikapp annars inte skulle kunna beredas arbete. Det skyddade arbetet skall också medverka till att allt fler människor med svåra handikapp kan erbjudas förvärvsarbete. Jag kan erinra om att ca 15% av dem som nu är anställda i skyddat arbete är psykiskt utvecklingsstörda, av vilka åtskilliga utan de arbetstillfällen som den skyddade sysselsättningen ger skulle vara hänvisade till förtidspensionering eller kanske institutionsvård.

Det samhällsekonomiska läget kommer att innebära begränsade möjligheter till mera omfattande utbyggnader av det skyddade arbetet. Det är därför viktigt att befintliga platser används så effektivt som möjligt. Regeringen har i budgetpropositionen för budgetåret 1981/82 föreslagit att Stiftelsen Samhällsföretag skall beviljas investeringsmedel, som skall göra det möjligt att ta emot fler arbetstagare inom ramen för redan befintliga platser.

Det är också nödvändigt att fler arbetstagare i skyddat arbete övergår till anställning på den reguljära arbetsmarknaden än f.n. I nuläget är en anställning i skyddat arbete alltför ofta en definitiv arbetsplacering. Endast omkring 1% av dessa arbetstagare lämnar det skyddade arbetet för anställningar på den reguljära arbetsmarknaden. Detta är otillfredsställande bl. a. därför att det minskar möjligheterna för stiftelseorganisationen att ta emot arbetslösa med svåra handikapp för vilka inga andra arbetsmöjligheter står till buds. En ökad utplacering från verkstäderna skulle därför innebära vinster såväl för de enskilda individerna som för samhället genom att mänskliga resurser bättre kan tas till vara.

Men som jag nyss har anfört finns hos företagen en benägenhet att allt mer noggrant pröva de sökandes förutsättningar innan en anställning

kommer till stånd. Jag bedömer det därför inte realistiskt att tro att företagen utan särskild stimulans är benägna att i ökad utsträckning anställa arbetshandikappade som kommer från verkstäder för skyddat arbete. Enligt min mening bör därför en högre lönesubvention kunna lämnas i de fall en arbetsgivare anställer sökande med svårare arbetshandikapp, som tidigare haft skyddat arbete. För närvarande finns möjlighet att lämna ett förhöjt lönebidrag för ungdomar under 25 år med svåra handikapp. Stödet har till syfte att stödja ungdomarna vid övergången till arbetslivet eftersom dessa ungdomar har särskilda svårigheter att vinna inträde på arbetsmarknaden. Det förhöjda lönebidraget kan enligt riksdagens beslut (prop. 1975/76: 211, AU 1976/77: 7, rskr 1976/77: 79 och AU 1976/77: 21, rskr 1976/77: 179 samt prop. 1978/79: 73, AU 1978/79: 20, rskr 1978/79: 186) lämnas till arbetsgivare som anställer ungdomar under 25 år med svåra fysiska, psykiska, sociala och socialmedicinska arbetshandikapp. Bidraget uppgår till 90% av lönekostnaden under det första anställningsåret och med 50% av lönekostnaden under de tre därpå följande åren.

Jag föreslår att ett förhöjt lönebidrag på samma nivå skall kunna lämnas även för arbetstagare över 25 år med handikapp, i de fall arbetstagarna övergår från skyddat arbete till anställning på den reguljära arbetsmarknaden. En förutsättning för att ett förhöjt bidrag skall kunna lämnas bör dock vara att arbetstagaren sysselsatts i det skyddade arbetet under så lång tid, att man på arbetsplatsen kunnat bedöma hans eller hennes arbetsförmåga. Till grund för arbetsförmedlingens beslut om ett förhöjt lönebidrag i dessa fall skall alltså ligga en ingående prövning och bedömning av den anställdes arbetsförmåga. Om nedsättningen av arbetsförmågan är betydande och inte av enbart kortvarig karaktär skall det högre bidraget kunna lämnas.

Ett förhöjt bidrag enligt de regler som jag här har föreslagit bör kunna bidra till att arbetshandikappade i ökad utsträckning kan bli en resurs i den öppna marknadens produktion av varor och tjänster. Jag kan erinra om att Statsföretagens förhandlingsorganisation (SFO) – Branschkommitté Samhällsföretagen – nyligen träffat ett avtal med berörda LO- och PTK-förbund som ger möjlighet till återanställning i skyddat arbete under en 12-månadersperiod om arbetstagare i skyddat arbete övergår till en anställning på den reguljära marknaden. Jag finner att detta bör vara ägnat att ge arbetstagarna ökad trygghet och stimulera dem som har möjlighet till detta att pröva annat arbete. Stiftelsen Samhällsföretag har också lagt fast ett program för att öka de anställdas motivation och beredskap till att pröva arbete som kan anvisas på den reguljära arbetsmarknaden. Som jag redan har framhållit ger en ökad utplacering från stiftelseorganisationen vidgade möjligheter att sysselsätta dem som har svåra handikapp i skyddat arbete vilket bör vara en strävan för stiftelseorganisationen i enlighet med vad riksdagen beslutat vid sin behandling av propositionen (1977/78: 30) om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering. Det bör emellertid också framhållas att en ökad måluppfyllelse vad gäller strävandena att öka ande-

len arbetstagare med svåra handikapp inom det skyddade arbetet i ett längre tidsperspektiv kan innebära minskade möjligheter att placera ut dessa arbetstagare till anställningar på den reguljära arbetsmarknaden.

Enligt min bedömning kommer det att ta viss tid innan det förbättrade stödet vid utplacering från Samhällsföretags verkstäder får full effekt. En fördubbling av utplaceringarna under budgetåret 1981/82 skulle innebära att endast ca 500 personer totalt överfördes från skyddat arbete till den reguljära arbetsmarknaden. Av dessa torde åtskilliga kunna placeras utan att det förhöjda bidraget behöver användas. Jag beräknar därför att merkostnader kommer att uppstå för ca 300 heltidsplatser, vilket skulle innebära en kostnad om ca 25 milj. kr. för budgetåret 1981/82. Tolfte huvudtitelns anslag C 3, särskilda åtgärder för arbetsanpassning och sysselsättning bör därför räknas upp med 25 milj. kr. till 1 529 030 000 kr.

#### 7.4 Stöd för anställning av långtidsarbetslösa ungdomar

AMS har i skrivelse den 31 oktober 1980 hemställt att regeringen skall tillskapa ett rekryteringsstöd för långtidsarbetslösa ungdomar och att medel härför skall ställas till styrelsens förfogande. Förslaget innebär att AMS skall kunna betala ett bidrag motsvarande 75 % av lönekostnaden under ett år till arbetsgivare som anställer arbetslösa ungdomar i åldrarna 17–20 år vilka har varit arbetslösa i tre månader. Undantagsvis föreslås bidraget också kunna avse 21-åringar. En förutsättning för bidraget skall enligt förslaget vara att samtliga möjligheter till arbete på den öppna marknaden eller utbildning har prövats noga av förmedlingen. Det förutsätts vidare att bidraget skall avse fasta anställningar. I de fall det inom en bransch finns kollektivavtal som godkänner viss tids provanställning bör sådan anställning dock få ingå i den tolv månadersperiod som berättigar till stöd. Beträffande 17-åringar anför AMS att rekryteringsstöd bör beviljas bara undantagsvis. För att stödet till 17-åringarna inte skall konkurrera med skolans åtgärder föreslås att det bara skall utgå till dem som har gått igenom gymnasieskolans introduktionsprogram för utbildning.

AMS anför att rekryteringsstödet skall ses som en starkt selektiv åtgärd, vilken skall kunna vara en utväg när det har visat sig omöjligt att finna en lösning genom platsförmedling eller utbildningsåtgärder. Eftersom det i många fall kommer att röra sig om ungdomar med behov av särskilt stöd i form av introduktion och inskolning på arbetsplatsen är det lämpligt att arbetsgivaren och den fackliga organisationen utvecklar samrådsformer för detta.

Jag delar AMS uppfattning att det är angeläget att finna bättre arbetsmarknadspolitiska medel än beredskapsarbeten för att stödja den kategori av arbetslösa ungdomar som har särskilt svårt att vinna inträde i arbetslivet.

Jag delar vidare AMS bedömning att en anställning alltid är att föredra framför ett beredskapsarbete, vilket aldrig kan bli mer än en tillfällig lösning. Beredskapsarbeten skall mot denna bakgrund betraktas som en sista utväg i de fall en arbetslös inte har kunnat placeras i arbete och då det inte heller bedöms ändamålsenligt att vederbörande skaffar en utbildning. Beträffande ungdom under 18 år har kommunens skolstyrelse ansvaret för de åtgärder som kan behöva vidtas utöver egentlig platsförmedling. För dem som är 18 år och däröver har arbetsmarknadsverket däremot huvudansvaret, och det kan inte uteslutas att sysselsättningsskapande åtgärder åter kan komma att behövas i väsentligt större omfattning än f. n. Det är därför angeläget att skaffa erfarenheter av alternativa åtgärder. Jag anser att ett medel av det slag som AMS har förordat bör få prövas som försök under en bestämd period.

Rekryteringsstödet för långtidsarbetslösa ungdomar bör som AMS anför ses som en starkt selektiv åtgärd för de ungdomar som har den svagaste ställningen i arbetslivet utan att vara direkt arbetshandikappade i den mening som avses i villkoren för bidrag enligt förordningen (1980: 338) om anställning med lönebidrag. Jag vill erinra om att statsbidrag enligt sistnämnda förordning utgår till arbetsgivare som anställer handikappade med 75 % av lönekostnaden under ett första år och därefter under tre år med lägre andelar av lönekostnaderna. För ungdomar under 25 år med svåra handikapp kan ett förhöjt lönebidrag lämnas. De ungdomar som närmast avses i AMS framställning har oftast – utan att vara direkt handikappade – en väsentligt svagare ställning än flertalet arbetssökande. Detta motiverar att ett selektivt rekryteringsstöd prövas för denna grupp. Jag finner det dock mindre lämpligt att göra stimulansen för rekrytering av de nu berörda ungdomsgrupperna lika fömånlig för arbetsgivaren som lönebidragen för anställning av handikappade. Jag förordar att rekryteringsstödet till långtidsarbetslösa ungdomar får utgå med 40 % av lönekostnaderna under en tolv månadersperiod. Bidraget bör kunna lämnas till arbetsgivare inom den enskilda sektorn som anställer ungdomar i åldrarna 18–20 år. Det är särskilt angeläget att denna stödform inriktas på industrin.

Beträffande 17-åringarna är jag inte beredd att förorda att rekryteringsstöd beviljas. Som jag tidigare har anfört skall de pågående försöken med introduktionsprogram och yrkesintroduktion för 16- och 17-åringar i gymnasieskolans regi utvärderas senare i år. Någon ny arbetsmarknadspolitisk stödform bör därför tills vidare inte införas för den åldersgruppen. Jag förordar att bidraget får utgå för anställning av ungdomar som har varit arbetslösa och aktivt arbetssökande under en sammanhängande period av minst fem månader och därvid tillsammans med arbetsförmedlingen noga har prövat alla möjligheter till arbete och utbildning.

Eftersom det föreslagna rekryteringsstödet enligt min uppfattning skall ses som bättre alternativ till de beredskapsarbeten som det annars sannolikt blir nödvändigt att ordna för berörda ungdomsgrupper, beräknar jag

inte något ökat medelsbehov till följd av detta förslag. Jag förordar att rekryteringsbidraget får bekostas från anslaget B3. Sysselsättningsskapande åtgärder, anslagsposten Beredskapsarbeten.

### 7.5 Arbetsmiljö och arbetsanpassning

För arbetsmiljö- och arbetarskyddsfrågor finns en omfattande och väl fungerande organisation uppbyggd. Sedan den 1 juli 1978 finns arbetsmiljölagen, AML (1977: 1160). Den ersätter den tidigare arbetarskyddslagstiftningen och har jämfört med denna ett bredare tillämpningsområde och en vidgad syn på arbetsmiljöfrågorna. Arbetarskyddsstyrelsen och, under styrelsens ledning, yrkesinspektionen utövar tillsynen över lagens tillämpning. AML är en ramlag som kompletteras med avtal mellan parterna för att bl. a. få till stånd branschanpassningar. På arbetsplatserna arbetar skyddskommittéer och skyddsombud med arbetsmiljö- och skyddsfrågor. I slutet av år 1979 fanns nästan 11 800 arbetsställen med skyddskommitté. Antalet skyddsombud uppgår till ca 100 000. Företagshälsovården är en viktig del av arbetarskyddet. Omkring 2/3 av landets arbetstagare har tillgång till någon form av företagshälsovård. Dess uppgift är i första hand att vara tekniskt och medicinskt förebyggande, men den skall också i viss mån fungera sjukvårdande och rehabiliterande.

Frågor om arbetsmiljö och arbetsplatsanpassningar faller emellertid också inom arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. Genom arbetsmarknadsverket kan statsbidrag lämnas för t. ex. ombyggnad av en arbetsplats för att installera arbetstekniska hjälpmedel och andra åtgärder för handikappanpassning som behövs i ett individuellt fall. Syftet med stöden är att underlätta för handikappade personer att få och behålla ett arbete. På grundval av förarbetena till lagen (1974: 13) om anställningsfrämjande åtgärder har arbetsmarknadsverket byggt upp anpassningsgrupper, som skall vara organ för en trepartssamverkan mellan arbetsgivare, fackliga organisationer och arbetsförmedlingen. Gruppernas uppgift är att verka för en positivare inställning i arbetslivet till äldre och arbetshandikappade och att föreslå åtgärder som underlättar för äldre och arbetshandikappade att få och behålla ett arbete. Enligt AMS riktlinjer för verksamheten skall anpassningsgrupper finnas i företag med minst 50 anställda. Hittills har ca 5 000 grupper inrättats.

Arbetsförmedlingens insatser i anpassningsgrupperna skall i huvudsak inriktas på att placera in äldre och arbetshandikappade sökande i företagen och därvid medverka med sådana anpassningsåtgärder som kan behövas i det enskilda fallet. I stor utsträckning medverkar arbetsförmedlingen också med anpassningsåtgärder för redan anställda som behöver arbetshjälpmedel eller andra stödåtgärder som arbetsmarknadsverket förfogar över.

I betydande utsträckning är parternas företrädare i anpassningsgrupperna också företrädare i skyddskommittéerna. I prop. 1978/79: 73 om

åtgärder för arbetshandikappade uttalade föredraganden att det är värdefullt om det bland ledamöterna i anpassningsgruppen också ingår personer som tillhör den lokala skyddsorganisationen, eftersom man därigenom kan få en mera enhetlig och allsidig bedömning av frågor som gäller anpassning och arbetsmiljö till olika arbetstagares förutsättningar. Om skyddsorganisationen har erfarenhet av verksamheten i anpassningsgrupper bör den i ännu högre grad än tidigare kunna medverka till att arbetsplatserna generellt sett utformas så att sysselsättningsmöjligheterna för arbetshandikappade och äldre främjas. Föredraganden erinrade om att det ingår i den lokala skyddsorganisationens uppgift att verka för att utformningen av arbetslokaler inte reser onödiga hinder för grupper med handikapp.

Undersökningar som sysselsättningsutredningen genomfört på vissa orter har bl. a. visat att en stor del av förmedlingens sökande med arbetshandikapp har haft anställningar som de inte kunnat behålla. Samtidigt visar erfarenheterna att arbetsskador ofta är följden av förhållanden som arbetstagaren varit utsatt för under en längre tid. Så utgör exempelvis ensidiga eller ansträngande rörelser och arbetsställningar (belastningssjukdomar) inemot 60% av de arbetssjukdomar som registrerades i informationssystemet om arbetsskador (ISA) under första halvåret 1979. Dessa förhållanden tyder på att enbart generella arbetsmiljöåtgärder inte räcker till om man i ökad utsträckning skall kunna förebygga utslagning och förhindra att handikapp uppkommer. Man måste i högre grad än för närvarande få till stånd förebyggande individuella anpassningsåtgärder.

Med hänsyn till problemens omfattning och karaktär kan sådana åtgärder inte i första hand vara en arbetsmarknadspolitisk uppgift. Arbetet med individuell arbetsanpassning måste ingå som en integrerad del i det lokala skyddsarbetet. Även med en kraftig utbyggnad av antalet anpassningsgrupper och med en avsevärd utökning av förmedlingens medverkan i grupperna kan arbetsmarknadsverket inte täcka lika stor del av arbetsmarknaden som den redan befintliga skyddsorganisationen.

I förhållande till den organisation som finns uppbyggd för arbetsmiljö- och skyddsfrågor och även för medbestämmandefrågorna är arbetsmarknadsverkets anpassningsverksamhet av liten omfattning. Även om gruppernas verksamhet alltmer inriktas på inplacering av sökande i företagen, kan arbetsmarknadsverkets resurser inte räckta till för aktiv medverkan vid alla arbetsställen som har minst 50 anställda. Erfarenheterna hittills visar att det är en betungande och i det närmaste övermäktig uppgift att enbart medverka i redan befintliga grupper.

Enligt min mening behövs en mer samlad syn på frågor som gäller arbetsanpassning. Den uppsplittring som för närvarande finns mellan skyddsorganisation, anpassningsgrupp och – när det gäller personal – och rekryteringsfrågor – samverkansorgan i medbestämmandefrågor gör det svårt för samtliga berörda att få ett samlat grepp på de frågor som rör arbetsanpassning och anställningsfrämjande åtgärder.

Det ter sig därför mera ändamålsenligt att i stället söka vidga samverkan mellan arbetsmarknadsverket och den befintliga skyddsorganisationen.

Detta bör i första hand ta sig uttryck i att man söker samordna skyddskommittéernas och företagshälsovårdens arbete med arbetsmarknadsverkets anpassningsverksamhet. Med stöd av arbetsmiljölagen kan arbetarskyddsstyrelsen redan nu föreskriva att skyddsorganisationen på arbetsplatserna skall biträda arbetsförmedlingen i deras anpassningsarbete. AMS kan lämna motsvarande anvisningar om att arbetsförmedlingen skall biträda skyddskommittéerna i deras anpassningsarbete och att de arbetsmarknadspolitiska stödåtgärderna därvid skall kunna användas efter sedvanlig prövning. Härigenom skulle anpassningsverksamheten få en bredare och bättre fungerande organisation samtidigt som arbetsförmedlingens resurser kunde koncentreras än mer på den arbetsförmedlande verksamheten, bl. a. på arbetsgivarnas rekrytering av arbetshandikappade och äldre sökande.

Jag har här redovisat några skäl för att en ökad samverkan och samordning bör komma till stånd mellan de arbetsmiljö- och arbetarskyddsansvariga organen och arbetsmarknadsverket. Man prövar också sådan utökad samverkan på det lokala planet. Emellertid måste de närmare formerna för en sådan samverkan och för ansvarsfördelningen mellan de berörda organen studeras närmare. Jag vill därför meddela min avsikt att senare föreslå regeringen att en särskild utredare får i uppdrag att närmare studera dessa frågor. Utredningsarbetet bör självfallet bedrivas i samråd med berörda myndigheter och med parterna på arbetsmarknaden.

## 7.6 Den arbetsrättsliga lagstiftningen

1970-talets arbetsrättsliga reformer har i flera avseenden förändrat förhållandena på arbetsmarknaden. Detta gäller inte bara i relationen mellan den enskilde arbetstagaren och arbetsgivaren utan kanske i ännu högre grad mellan arbetsgivare och fackliga organisationer.

Den enskilde arbetstagaren har genom lagstiftningen fått utökade rättigheter och vidgade förmåner i en rad hänseenden. Här kan nämnas förstärkt anställningsskydd, bättre semesterförmåner, rätt till ledighet för studier, vård av barn etc. Till detta kommer lagstiftningen om jämställdhet.

Fackföreningarna har fått ökade möjligheter att på betald arbetstid sköta den fackliga verksamheten samtidigt som man genom bl. a. medbestämmandelagstiftningen, lagstiftningen om styrelserepresentation i vissa fall, yttranderätt över statligt stöd till företag bl. a. inom arbetsmarknadspolitikens ram, fått ökade möjligheter att påverka arbetsgivarnas beslut på olika områden. Fackföreningarna har också i högre grad än tidigare kommit att bli engagerade i olika beslut inom företagen som berör de enskilda medlemmarna. Direkt och indirekt har detta också påverkat fackföreningarnas relationer till medlemmarna.

I sammanhanget kan också nämnas att parterna på arbetsmarknaden fått ett väsentligt vidgat inflytande över tillämpningen av arbetsmarknadspolitiken genom att de nu är företrädare i arbetsmarknadsverkets beslutande organ även på lokal nivå, sedan distriktsarbetsnämnderna infördes år 1976.

De fackliga organisationernas medinflytande över företagens personalpolitik gör att organisationerna – och inte enbart arbetsgivarna – får en betydelsefull arbetsmarknadspolitisk roll även på företagsnivå. Genom att den arbetsrättsliga lagstiftningen till stor del är dispositiv får parternas överenskommelser i många fall – exempelvis vid driftsinskränkningar – direkt betydelse för inriktningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Även om syftet med den nya arbetsrättsliga lagstiftningen i de flesta fall har varit att tillförsäkra de enskilda arbetstagarna och/eller deras fackliga organisationer vissa rättigheter och medinflytande i beslutsprocessen inom företagen, har den nya lagstiftningen följaktligen haft klara arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska effekter. Lagstiftningen påverkar direkt eller indirekt de arbetssökandes möjligheter att få arbete, liksom arbetskraftens rörlighet och arbetsstyrkans sammansättning m. m. samt frågor som rör arbetsplatsernas utformning och anpassning. I debatten har också olika meningar förts fram om vilket inflytande den nya arbetsrätten har för ett upprätthållande och utvecklande av en god produktivitet i näringslivet. Exempelen skulle kunna göras fler över de effekter som uppstått av den tvingande eller dispositiva lagstiftningen.

#### *Den arbetsrättsliga lagstiftningen*

En intensiv debatt har också gällt i vilken mån arbetsmarknadens parter har utnyttjat de möjligheter till bl. a. branschvisa överenskommelser som den dispositiva lagstiftningen medför. Även myndigheternas handlande har ibland satts ifråga. Som exempel på frågor som aktualiserats i debatten under senare år kan följande delområden särskilt nämnas:

*Anställningsskydd och anställningsfrämjande åtgärder:* prövanställning, extra anställning vid arbetstoppar, de äldres rätt till arbete, de deltidarbetandes villkor, uppsägningstidernas längd, permitteringsinstitutet, arbetsstyrkans sammansättning (turordningar och företrädesrätter), varsel om driftsinskränkningar, tillämpningen av främjandelagstiftningen.

*Ledighetslagarna:* studieledigheter och föräldraledigheter både vad gäller omfattning och förläggning, semester, andra former för ledighet eller frånvaro (sjukfrånvaro, deltidarbete), vikariernas situation.

*Medbestämmande m. m.:* medbestämmandeförhandlingarnas effektiva och rationella genomförande, företagsöverlåtelser, koncernfrågor, entreprenörernas villkor, den fackliga verksamhetens bedrivande i stort på arbetsplatserna, regionala förtroendemän, arbetsplatsmöten, arbetslivsforskning.

*Arbetsmiljö:* arbetsmiljönormer på olika områden, arbetstidsfrågor.

*Arbetsmarknadspolitiken:* vissa reformer på arbetslöshetsförsäkringens område, översyn av den statliga konkurslönegarantin samt vissa arbetsförmedlingsfrågor (skrivbyråer, artister m. m.), svenskundervisningen för invandrare.

Inom praktiskt taget alla de här nämnda områdena pågår utredning eller utvärdering. För flera av dessa gäller att resultat kommer att redovisas inom kort. Även om det hade varit en fördel att i detta sammanhang kunna lämna förslag till åtgärder i syfte att bättre anpassa den arbetsrättsliga lagstiftningen till de övergripande sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiska målen måste detta dock anstå till dess pågående utredningsarbete har slutförts. Slutligen måste det också bli fråga om en avvägning mellan de mål och strävanden som finns inom olika områden, t. ex. inom arbetsmarknads- och regionalpolitiken, men också i förhållande till andra övergripande målsättningar t. ex. i fråga om jämställdhet. Även om jag sålunda anser det lämpligt att avvakta utredningsresultaten vill jag redan nu framhålla att om och när det blir aktuellt med lagstiftningsåtgärder inom olika områden är det nödvändigt att i sammanhanget också väga in de sysselsättningspolitiska effekterna av det nuvarande och eventuellt ändrade regelsystemet inom arbetsrätten.

Avslutningsvis vill jag därför endast kortfattat redovisa läget vad gäller nu pågående översynsarbete. Anställningsskyddskommittén avsåg att lägga fram sitt slutbetänkande i maj 1981. Sedan utredningen nu har lagts ned kommer i stället redan färdigställt material att sammanställas till en departementspromemoria som därefter kommer att remissbehandlas. Jag räknar med att en proposition i denna fråga skall kunna läggas under hösten 1981 och att nya regler i fråga om provanställning och extra anställning vid arbetstoppar skall kunna träda i kraft vid årsskiftet 1981/82. När det gäller ledighetslagarna har regeringen, som tidigare redovisats, beslutat om ett brett upplagt kartläggningsarbete med syftet att ett underlag för framtida ställningstagande skall kunna föreligga under hösten 1981. Förhoppningsvis kommer materialet att utvisa vad som är volymmässigt betydelsefulla frågor inte minst ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt och/eller vad som är att betrakta som mer marginella företeelser av t. ex. missbrukskaraktär. Också andra utredningar, bl. a. rörande ledighetsfrågor (föräldraledighet, semester, vård av anhörig, svenskundervisning för invandrare) som arbetar från mer speciella utgångspunkter kommer att bli färdiga under innevarande år. På jämställdhetsområdet sker en fortlöpande uppföljning, främst genom jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetskommittén men även genom AMS och statens arbetsmarknadsnämnd. Härtill kommer självfallet de insatser som görs av arbetsmarknadens organisationer. På medbestämmandeområdet väntas nya arbetsrättskommittén komma med ett slutbetänkande till sommaren 1981. Om något genombrott inte sker i de medbestämmandeförhandlingar som sedan länge har bedrivits kan eventuellt det förslag till ny förtroendemannalag som lades åt sidan våren 1979 få

förnyad aktualitet. Utredningen av vissa arbetstidsfrågor har i januari 1981 lagt fram förslag (SOU 1981: 5) om ny arbetstidslag. Förslaget, som innebär vissa ändringar i arbetstidslagstiftningen har nyligen sänts på remiss och en proposition planeras till hösten. Inom arbetsmarknadspolitikens område kan nämnas en utredning som kartlägger bl. a. de s. k. skrivbyråernas verksamhet. Inom kort kommer jag också att för regeringen anmäla behovet av en översyn av den statliga lönegarantin vid konkurs som enligt min mening i många lägen kommit att fungera som en ny stödform till företag som är föremål för rekonstruktion.

Enligt min mening är det lämpligt att avvakta utredningsresultaten innan förslag till lagstiftningsåtgärder läggs fram på det arbetsrättsliga området. Jag vill samtidigt framhålla att den fortsatta prövningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen måste ske från sysselsättningspolitiska utgångspunkter.

## 8 Åtgärder för att påverka arbetssökandet

### 8.1 Behovet av att effektivisera arbetssökandet

På en komplicerad arbetsmarknad tar det även under högkonjunkturer en viss tid för den arbetslöse att finna ett nytt arbete. Det är både för den enskilde sökande och för samhället som helhet önskvärt att arbetssökandet resulterar i ett lyckat anställningsbeslut. Det går emellertid inte att helt undvika den arbetslöshet som beror på att matchningsprocessen tar en viss tid i anspråk. Denna typ av arbetslöshet kan och bör främst motverkas genom en effektiv arbetsförmedling.

Men det är också viktigt att pressa ner den arbetslöshetstid som inte kan väntas ge ett förbättrat placeringsresultat för den enskilde och sådan arbetslöshetstid som inte kan fyllas med ett aktivt arbetssökande. Den genomsnittliga ersättningstiden för arbetslösa kassamedlemmar uppgick år 1979 till 63 dagar. Varje dag man kan förkorta ersättningstiden med innebär en besparing för statskassan med 30 milj. kr. och stora samhällsekonomiska vinster i form av ökad produktion.

Jag har i det föregående lagt fram förslag som syftar till att förmå arbetsgivare att acceptera den befintliga arbetskraften. Om insatserna för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt skall bli framgångsrika måste de även innefatta åtgärder som påverkar de arbetssökande att snabbare acceptera de lediga platser som faktiskt står till buds. En naturlig utgångspunkt i diskussionen om hur arbetskraftens anpassning skall främjas är frågan om orsakerna till trögheterna på arbetsmarknaden.

Som jag redan har framhållit har de nya grupper som kommer ut på arbetsmarknaden i många fall begränsade möjligheter att anpassa sig till förändringar i arbetsmarknadens efterfrågestruktur, och de söker därför arbete endast under vissa villkor och förutsättningar. Ju högre sysselsätt-

ningsgraden är bland befolkningen, desto fler förvärvshinder har de grupper som ännu inte har etablerat sig på arbetsmarknaden. Hemarbetande kvinnor, arbetshandikappade, ungdomar i tonåren och invandrare med begränsade kunskaper i svenska är exempel på befolkningsgrupper som ofta har särskilda villkor förknippade med sitt arbetssökande.

Enligt min uppfattning måste samhället acceptera den typ av villkorlighet i arbetssökandet som det i dessa fall ofta är fråga om. Anpassningskraven får inte ställas så okänsligt att dessa grupper ställs utanför arbetslivet. Men om vi skall kunna uppfylla sysselsättningsambitionerna för de svagaste på arbetsmarknaden måste vi i stället främja flexibiliteten hos de som utan avgörande olägenheter kan ta på sig anpassningsuppgifterna.

Det tycks emellertid även bland dessa grupper finnas en mer allmän tveksamhet till att ta arbete som inte motsvarar ställda förväntningar. Man vill i första hand ha arbete som man utbildats till eller har erfarenhet av. Man vill ha god arbetsmiljö, intressanta och utvecklande arbetsuppgifter, bra arbetstider och undvika långa restider till arbetet. Man söker sig ogärna till arbeten med risk för framtida arbetslöshet om inte denna risk kompenseras med särskilt goda ekonomiska förhållanden.

Alla dessa önskemål från de arbetssökandes sida är enligt min mening fullt naturliga. Men det får inte bli så att sådana lediga platser som enligt gängse normer är fullt acceptabla står obesatta när det samtidigt finns ett stort antal arbetslösa som erbjuder dessa arbeten. En arbetssökande måste ha frihet att själv bestämma under vilka villkor han eller hon är villig att ta emot arbete, men arbetslösheten i sig kan inte göras villkorlig. För sådan frivillig arbetslöshet som beror på att en arbetssökande för egen del ställer högre krav än vad som kan betraktas som rimligt bör man normalt inte kunna påräkna samhällets stöd i samma utsträckning som vid icke villkorlig arbetslöshet. Den höga prioritet samhället ger åt sysselsättningsmålet förutsätter att detta mål sätts lika högt av den enskilde individen.

Ett särskilt allvarligt problem i detta sammanhang utgörs av industrins svårigheter att rekrytera arbetskraft. Enligt beräkningarna i LU 80 måste industrisysselsättningen, om vi skall klara en kontrollerad återgång till samhällsekonomisk balans, öka med i genomsnitt drygt 10 000 personer om året den närmaste femårsperioden. Det blir en konkret uppgift för den ekonomiska politiken att se till att industrisysselsättningen ökar. Arbetsmarknadspolitiken måste inriktas på att underlätta den rörlighet som är en förutsättning för den nödvändiga expansionen.

Detta är i första hand en angelägenhet för arbetsförmedlingen. Dess främsta uppgift är att främja anpassningen på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen förfogar över olika hjälpmedel för att öka den arbetssökandes möjligheter att söka och ta ett ledigt arbete. Hit hör bl. a. arbetsmarknadsutbildning och ekonomiska bidrag vid flyttning.

Det bör naturligtvis i första hand eftersträvas att genom åtgärder som främjar en yrkesmässig anpassning hos arbetskraften utnyttja den lokala

och regionala arbetsmarknaden fullt ut. Den yrkesmässiga rörligheten är särskilt avgörande för kvinnornas sysselsättningsmöjligheter. Därutöver är det emellertid också nödvändigt att täcka de kostnader som den enskilde åsamkas när han erhåller ett arbete på annan ort, för att ekonomiska hinder inte skall omöjliggöra byte av arbete. Utan sådan rörlighet blir det inte möjligt att bereda sysselsättning åt alla människor i missgynnade delar av landet. Men ju bättre vi lyckas med att utnyttja den befintliga arbetsmarknadsefterfrågan på en lokal eller regional arbetsmarknad, desto mindre blir behovet av att använda geografisk omställning som ett led i den nödvändiga anpassningsprocessen.

Arbetsförmedlingens olika hjälpmedel för att främja anpassningen blir emellertid otillräckliga om inte de arbetssökande är villiga att utnyttja dem i den utsträckning som erfordras. Det räcker inte att man på arbetsförmedlingen registrerar önskemål från arbetsgivare resp. arbetssökande och ger information om sökande och platser. Det gäller att aktivt passa ihop de sökande med platserna. Jag kommer strax dra upp riktlinjer för direktiv till en parlamentarisk utredning med uppgift att bl. a. se över arbetsmarknadsverkets uppgifter i syfte att säkerställa ett tillräckligt resursutrymme för den platsförmedlande funktionen och ett mer effektivt utnyttjande av de tillgängliga anpassningsfrämjande instrumenten. Jag skall dessutom här ta upp frågan om vad som kan göras för att påverka de arbetssökande att ta en mer aktiv del i anpassningsprocessen.

## 8.2 Reglerna för ersättning vid arbetslöshet

Som jag redan tidigare har redovisat brukar en del av de ökade trögheterna på arbetsmarknaden tillskrivas minskande ekonomiska incitament. Utvecklingen har gått i en riktning där det ekonomiska tillskottet av att byta arbete genomsnittligt har blivit mindre samtidigt som den ekonomiska påfrestningen som orsakas av arbetslöshet mildrats. De negativa effekter denna utveckling ger upphov till när det gäller arbetsmarknadens funktionsförmåga måste främst motverkas genom reglerna om rätt till ersättning vid arbetslöshet. En förutsättning för en generös ersättning vid arbetslöshet är att denna ersättning i sig inte försvårar bekämpandet av arbetslösheten.

Enligt min mening ger reglerna i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd en god grund för fasta tillämpningsnormer. Av förarbetena till den nämnda lagstiftningen framgår bl. a. att tidigare löneersättning eller utgående kassaersättning inte får vara avgörande för om de arbeten som erbjuds den arbetslöse skall anses lämpliga. Endast om den erbjudna lönen väsentligt understiger arbetslöshetsersättningen eller anställningsvillkoren är sämre än de som avtalsenligt gäller för arbetet inom det erbjudna yrkesområdet skall en arbetslös kunna vägra att anta ett arbete utan påföljd för ersättningsrätten.

Arbetslöshetsförsäkringen är inte avsedd att vara en yrkesförsäkring och bör alltså i den mån reglerna i lagen tillämpas strikt inte medverka till en onödig och improduktiv förlängning av arbetslöshetstiderna.

Det finns inga klara statistiska belägg för att en förändrad tolkning av reglerna för ersättning vid arbetslöshet påverkat utvecklingen i riktning mot minskad anpassningsbenägenhet. Det förhållandet att t.ex. industrin har problem att fylla sina vakanser trots att mycket stora resurser läggs ner på arbetsmarknadsutbildning och andra anpassningsfrämjande åtgärder kan dock vara ett uttryck för att reglerna för arbetslöshetsersättningen i många fall ges en alltför vid tolkning. Företrädare för arbetsgivarna har i olika sammanhang framhållit att just detta är en orsak till rekryteringsproblemen. Enligt vad jag inhämtat har AMS uppmärksamheten riktad mot denna fråga. För egen del anser jag det vara svårt att statistiskt visa ett sådant orsakssamband, men det kan ändå finnas anledning att pröva problemställningen i ett vidare sammanhang. Den svenska arbetsmarknadspolitiken bygger bl. a. på att parterna på arbetsmarknaden deltar i och tar ansvar för genomförandet av olika åtgärder, vilket i sin tur förutsätter att de själva har intresse av en framgångsrikt genomförd arbetsmarknadspolitik. Osäkerheten kring arbetsförmedlingens möjligheter att anvisa arbetslösa till de lediga platserna måste därför undanröjas. Jag kommer senare att föreslå att den utredning som skall behandla frågan om arbetsförmedlingskontrakt och andra vägar att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik också får i uppgift att se över tolkningen av reglerna om lämpligt arbete i syfte att säkerställa en i hela landet enhetlig praxis för tillämpningen i olika situationer. Självfallet måste i tillämpningen av bestämmelserna liksom hittills ges utrymme för hänsyn till den enskilde individens speciella förhållanden. Men det är viktigt att tillämpningen inte blir godtycklig eller oenhetlig. Det bör stå klart att de arbetssökande måste vara beredda att välja något av de arbeten som finns på arbetsmarknaden om de har förutsättningar att ta dessa arbeten. Den som har svårigheter att flytta till en annan ort måste vara beredd till yrkesmässig rörlighet och att bredda sitt sökande till fler yrkesområden utan en föregående långvarig arbetslöshet. Om den arbetssökande vill hålla fast vid ett yrkesmässigt arbetsönskemål, bör han i gengäld vara beredd att snabbt söka sig till de orter där det finns sådana arbeten eller i avvaktan på ett sådant ta ett tillfälligt arbete.

### 8.3 Åtgärder för att underlätta yrkesmässig rörlighet

Vid sidan av platsförmedlingen är arbetsmarknadsutbildningen det kanske viktigaste medlet för att främja anpassningen på arbetsmarknaden. Som jag tidigare framhållit är avsaknad av yrkesutbildning en vanlig orsak till att arbetssökande inte kan ta de lediga arbeten som finns. Även i svaga konjunkturlägen råder brist på yrkeskunnig arbetskraft inom vissa områden. Fortsatta strukturförändringar kommer att ställa krav på en omfattande yrkesmässig rörlighet. Etablerade personer på arbetsmarknaden

som blivit eller riskerar att bli arbetslösa behöver en yrkesutbildning för att komma över på nya yrkesområden. Ny- och återinträdande i arbetslivet, inte minst kvinnor, behöver en yrkesutbildning för att få ordentligt fotfäste på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsutbildningen bör kunna utvecklas så att den blir ett ännu effektivare medel för att underlätta anpassningsprocessen på arbetsmarknaden. Utbildningen bör så långt möjligt anpassas till arbetsmarknadens krav. En sådan anpassning kan främjas genom en närmare samverkan med olika företag. I svaga konjunkturlägen kan en samverkan med företag i sysselsättningssvårigheter ha stor arbetsmarknadspolitisk betydelse. Av minst lika stor vikt är emellertid ett nära samarbete med expansiva företag för att medverka till att täcka deras behov av yrkeskunnig arbetskraft. Genom en konkret och nära samverkan i utbildningsfrågor mellan å ena sidan arbetsmarknadsmyndigheter och å andra sidan arbetsgivare och fackliga organisationer ute på arbetsplatserna kan goda förutsättningar skapas för en smidig inslussning av de arbetssökande på arbetsmarknaden efter utbildningens slut. Lokala överenskommelser mellan arbetsförmedling och företag om anställning av personer som genomgått viss utbildning med inriktning på t. ex. industrin som arbetsmarknadsverket nu prövar skulle kunna öka de arbetssökandes intresse för att välja en sådan utbildning. Regionalt och lokalt skulle arbetsmarknadsmyndigheterna och parterna på arbetsmarknaden i ökad utsträckning kunna planera utbildningsinsatser för att komma tillrätta med bristen på yrkesutbildad arbetskraft och t. ex. underlätta arbetskraftsrekryteringen till industrin. I detta sammanhang bör bristyrkesutbildningen kunna få en vidgad användning. De initiativ som AMS har tagit i samråd med parterna för att regionalisera bristyrkesutbildningen bör kunna främja en sådan utveckling.

För att arbetsmarknadsutbildningen skall kunna medverka till att skapa balans på arbetsmarknaden och underlätta strukturförändringar måste den ständigt förändras och anpassas efter arbetsmarknadsutvecklingen. Efter ett dynamiskt uppbyggnadsskede har arbetsmarknadsutbildningen successivt blivit alltmer institutionaliserad. Allt fler lärare har blivit fast knutna till verksamheten. Omfattande investeringar har gjorts i lokaler och maskiner och även i övrigt har kraven på läroplaner, utrustning och organisation allt mer kommit att likna det ordinarie utbildningsväsendet. Systemet har härigenom kommit att präglas av en ökad stelhet och den flexibilitet som tidigare varit arbetsmarknadsutbildningens kännemärke håller på att gå förlorad. Det är angeläget att pröva om arbetsmarknadsutbildningen har den lämpligaste utformningen när det gäller att främja en anpassning på arbetsmarknaden. För att uppnå en förbättrad styrning av arbetsmarknadsutbildningen utifrån arbetsmarknadspolitiska synpunkter kan det komma att krävas organisatoriska förändringar. Kommittén (A 1980: 2) för översyn av arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag (KAFU) har bl. a. till uppgift att pröva dessa frågor. KAFU:s övergripande uppgift är

att mot bakgrund av de mål som uppställdes av riksdagen år 1975 pröva i vad mån den nuvarande inriktningen av arbetsmarknadsutbildningen svarar mot dessa mål eller behöver ändras. En fråga som därvid skall övervägas är organisationen och administrationen av de särskilt anordnade AMU-kurserna. Jag vill också erinra om att svenskundervisningen för invandrare utreds av en särskild kommitté (A 1978: 7). Enligt vad jag har inhämtat från statsrådet Andersson väntas kommittén avge sitt betänkande under innevarande år.

Arbetsmarknadsutbildningen skall vara ett hjälpmedel för arbetsförmedlingen när det gäller att underlätta en arbetsplacering för de sökande och tillgodose företagets behov av arbetskraft. Det krävs här en differentierad uppsättning av utbildningar som är olika till sin längd och karaktär. Inte minst kan relativt korta kurser och utbildningar förlagda till företag vara av stort värde. Dessa kan för den enskilde vara ett led i arbetssökandet och som arbetsmarknadspolitiskt medel fungera som en förlängning av den arbetsförmedlande och yrkesvägledande verksamheten. Korta, yrkesinriktade kurser kan till sin funktion vara ett mellanting mellan förmedling/vägledning och mycket omfattande yrkesutbildning. En kort, yrkesinriktad utbildning kan underlätta företagets rekrytering och ligger ofta i linje med den enskilde individens önskemål.

Detta hindrar inte att det även finns behov av relativt långa utbildningar inom arbetsmarknadsutbildningens ram. I vissa fall är inte det reguljära utbildningsväsendet avpassat efter arbetsmarknadens behov. De ständiga strukturförändringarna på arbetsmarknaden och regionala skillnader i näringsstrukturen gör en komplettering med arbetsmarknadsutbildning nödvändig för att tillgodose arbetsmarknadens behov av yrkesutbildad arbetskraft.

Ett annat skäl att tillhandahålla relativt långa utbildningar inom arbetsmarknadsutbildningens ram är att en sådan utbildning kan vara enda möjligheten att nå fram till en arbetsplacering för vissa arbetssökande med begränsningar i sitt arbetsutbud, t. ex. i form av handikapp av visst slag. De arbetshandikappade kan i många fall vara beroende av att få en speciell yrkesutbildning, som tillvaratar deras särskilda förutsättningar, för att få en meningsfull sysselsättning.

Arbetsmarknadsutbildning är vidare ett viktigt medel för att underlätta kvinnors inträde på arbetsmarknaden och för att motverka de barriärer på arbetsmarknaden som skapas av kvinnors och mäns traditionella yrkesval. Utbildningsinstrumentet bör i ökad utsträckning kunna användas för att främja jämställdheten på arbetsmarknaden. Det kan bl. a. ske genom prioritering av underrepresenterat kön vid rekryteringen till olika kurser. Som exempel på insatser inom detta område vill jag peka på de möjligheter som arbetsförmedlingen har att låta arbetssökande delta i yrkeskurser under en fyraveckorsperiod. Denna möjlighet har öppnats främst för att stimulera sökande till ett otraditionellt yrkesval. När praktik ingår bör otraditionella

val av praktikplatser eftersträvas. Utbildningsåtgärder ute på företagen kan vara en metod att påverka attityder såväl hos arbets sökande som arbetsgivare. Stöd till utbildning i företag som förbereder kvinnor för en övergång till mer kvalificerade arbetsuppgifter, med högre krav på yrkeskunnande, skulle öka beredskapen inför omställningsproblemen under 1980-talet.

Det finns, som jag här har framhållit, flera goda skäl att i ökad utsträckning utforma arbetsmarknadsutbildningen i nära samarbete med företagen. Formerna för köp av ledig utbildningskapacitet i företag och förvaltningar bör vidareutvecklas. Särskilt i svaga konjunkurlägen bör det finnas resurser i företagen i form av kvalificerad personal, lokaler och utrustning som kan utnyttjas för utbildningsåtgärder. Genom en samverkan mellan de fasta institutionerna och företagen bör flexibla utbildningsprogram kunna läggas upp där vissa delar av utbildningen förläggs till AMU-center och filialer och andra delar förläggs till företagen. En permanent organisation för AMU är nödvändig men för att skapa ökad flexibilitet bör man pröva möjligheten att i större utsträckning köpa ledig utbildningskapacitet hos andra utbildningsanordnare.

Ansvaret för AMU ligger på två myndigheter, AMS och SÖ. Arbetsmarknadsverket bedömer utbildningsbehov och fastställer inriktning och lokalisering av AMU medan SÖ har det pedagogiska, tekniska och ekonomiska ansvaret för verksamheten. SÖ:s kostnader under de senaste tre åren har stigit kraftigt. Jag anser det angeläget att AMU bedrivs så att befintliga resurser utnyttjas rationellt och ekonomiskt. KAFU har fått i uppdrag att med förtur pröva frågan om hur ett utvecklat system för planering och budgetering kan utformas. Kommittén lägger i dagarna fram ett förslag till budgetering och uppföljning för sådan arbetsmarknadsutbildning som anordnas av SÖ.

Sysselsättningsutredningen presenterade i sitt första delbetänkande "Arbete åt alla" (SOU 1975:90) ett förslag om en form av investeringsfonder för att påverka företagens interna utbildning. Genom ett sådant fondsystem skulle man kunna förmå företagen att ta samhällsekonomiska hänsyn vid planeringen av utbildningen. Exempelvis skulle man genom en användning av fondmedlen kunna utjämna sysselsättningen i företagen mellan hög- och lågkonjunktur. Frågan om särskilda fonder för utbildning av anställda inom företagen skall prövas av utredningen om arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag enligt uppdrag i tilläggsdirektiv till utredningen (Dir 1980:65).

Ungdomar som saknar gångbar yrkesutbildning har stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden i synnerhet i svaga konjunkurlägen. Det gäller dels dem som inte går igenom någon gymnasial utbildning, dels också ganska många som söker sig ut på arbetsmarknaden omedelbart efter någon av de gymnasiala utbildningar som inte är direkt yrkesinriktade. Det är därför viktigt att gymnasieskolan kan erbjuda lämplig utbildning

åt alla. Gymnasieskolans kursutbud kommer enligt vad statsrådet Mogård anfört i 1981 års budgetproposition (Prop. 1980/81: 100 bil. 12 s. 233) att kompletteras med yrkesinriktade högre specialkurser för elever från teoretiska linjer. Gymnasieskolans kapacitet har efter hand byggts ut så att den nu har plats för ett så stort antal som motsvarar mer än en hel årskull 16-åringar. Det är främst de yrkesinriktade linjerna och specialkurserna som har byggts ut.

Genom skilda beslut åren 1976 och 1979 (prop. 1975/76: 39, UbU 1975/76: 30, rskr 1975/76: 367, prop. 1978/79: 180, UbU 1978/79: 45, rskr 1978/79: 422) har riksdagen givit kommunernas skolstyrelser ett s. k. uppföljningsansvar för alla ungdomar upp till 18 års ålder. Det innebär att skolan skall bedriva uppföljande studie- och yrkesorientering för att stödja alla ungdomar under 18 år som efter avslutad grundskola varken har arbete eller genomgår utbildning. Skolstyrelsens uppföljningsansvar för alla som slutat grundskolan är en förutsättning för ett förverkligande av det av regering och riksdag fastlagda målet att alla ungdomar skall garanteras erbjudande om utbildning, praktik eller arbete.

Våren 1980 beslutade riksdagen om nya åtgärder för att främja ungdomars utbildning i gymnasieskolan (prop. 1979/80: 100 bil. 12, prop. 1979/80: 145, UbU 1979/80: 34, AU 1979/80: 25, rskr 1979/80: 363 och 364). Beslutet innebar att skolstyrelsernas uppföljningsansvar markerades ytterligare samtidigt som ansvarsfördelningen mellan skolan och arbetsmarknadsverket klargjordes. Gymnasieskolan har sedan den 1 juli 1980 fått vidgade möjligheter att erbjuda yrkesutbildning av olika slag. Bl. a. har nya regler för statsbidrag till inbyggd utbildning och lärlingsutbildning ökat de praktiska möjligheterna för gymnasieskolan att erbjuda ett stort och varierat kursprogram. Arbetsförmedlingen kan å sin sida mer än tidigare koncentrera sig på att förmedla arbeten på den öppna marknaden till de unga.

En relativt liten grupp av ungdomar behöver väsentligt mera stöd och vägledning vid grundskolans slut än vad som är normalt. Det gäller främst sådana ungdomar som av olika skäl inte söker eller inte antas vid den ordinarie intagningen till gymnasieskolans grundskoleanknutna utbildningsvägar och som vid höstterminens början inte heller har lyckats få något arbete. För dessa ordnas på försök två nya verksamheter, nämligen *introduktionsprogram för utbildning* på högst fyra veckor och *yrkesintroduktion* på upp till 40 veckor. Introduktionsprogrammen för utbildning innehåller allmän vägledning om skola och arbetsliv. De syftar till att ge den enskilde och skolan rådrum för att ytterligare överväga möjligheterna att utnyttja i första hand något av gymnasieskolans utbildningsalternativ. Yrkesintroduktion förläggs delvis till arbetsplatser och syftar till att ge skoleleverna praktisk erfarenhet av arbetslivet. Yrkesintroduktionen skall innehålla utbildningsmoment för ett visst yrkesområde och ges en så långt möjligt individuell utformning.

Arbetsförmedlingens huvuduppgift är att förmedla arbeten på den öppna marknaden. Förmedlingen skall därvid ge individuellt avpassad service till alla arbetssökande oavsett ålder. I de fall då det visar sig att en arbetssökande inte kan placeras i arbete ger förmedlingen mera ingående råd. Möjligheterna till utbildning eller tillfällig sysselsättning i form av beredskapsarbete kan då också behöva diskuteras. När det gäller ungdomar under 18 år har emellertid skolan, som jag nyss har påpekat, ett generellt uppföljningsansvar. Det är skolan och inte arbetsmarknadsverket som har huvudansvaret för att alla 16- och 17-åringar får information och råd om olika utbildningsvägar, liksom också givetvis för att ordna erforderlig utbildning. Beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning kan numera endast i undantagsfall erbjudas arbetslösa 16-17-åringar, vilka i stället hänvisas till de olika verksamheter som skolan ordnar. Det är ännu för tidigt att dra bestämda slutsatser om utfallet av försöken med introduktionsprogram och yrkesintroduktion. SÖ har fått i uppdrag att utvärdera erfarenheterna av läsåret 1980/81 och delge regeringen resultatet av utvärderingen till den 1 januari 1982. Statsrådet Mogård, som jag samrått med i denna fråga, har för avsikt att därefter återkomma till regeringen med förslag om den framtida utformningen av dessa verksamheter. Jag vill emellertid i detta sammanhang betona att de grundläggande principer för ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsverket och skolan som beslutades våren 1980 bör ligga fast.

Även när det gäller arbetslösa ungdomar som fyllt 18 år är ofta en gymnasial utbildning den lämpligaste lösningen om vederbörande inte tidigare har gått igenom en sådan. Det ankommer i så fall givetvis på arbetsförmedlaren att framhålla detta för den enskilde. Vid behov står även de flesta av de arbetsmarknadspolitiska medlen till buds för arbetslösa som har fyllt 18 år. Dessa bör komma ifråga först när gymnasieskolans möjligheter noga undersökts. Beträffande arbetsmarknadsutbildning gäller en nedre åldersgräns på 20 år, från vilken undantag kan göras beträffande handikappade, flyktingar ersättningsberättigade från arbetslöshetskassa och ungdomar med försörjningsplikt mot barn. Även de 18- och 19-åringar som uppfyller villkoren för kontant arbetsmarknadsstöd har möjlighet att genomgå AMU-kurser.

I de av riksdagen år 1975 antagna riktlinjerna för arbetsmarknadsutbildningen (prop. 1975: 45, InU 1975: 14, rskr 1975: 178) bemyndigades regeringen att i särskilt besvärliga konjunkturlägen låta ungdom under 20 år genomgå utbildning vid AMU-kurser på särskilda villkor. AMS har i en skrivelse till regeringen den 31 oktober 1980 anhållit att under återstoden av budgetåret 1980/81 få bevilja 18- och 19-åringar sådan utbildning med utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen även om de inte uppfyller villkoren för kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Jag delar AMS bedömning att arbetsmarknadsläget för ungdomar i åldern 18-19 år är besvärande. I synnerhet gäller detta kvinnorna. De ungdomar det här är

fråga om är de som inte uppfyller arbets- eller utbildningsvillkoren för KAS. Arbetsvillkoret innebär att man skall ha arbetat minst fem månader inom en period av tolv månader. Utbildningsvillkoret innebär, med vissa undantag, att man skall ha genomgått gymnasieskola eller motsvarande och inom en period av fem månader efter avslutad skolgång ha varit arbetssökande i minst tre månader. Enligt AMS arbetssökandestatistik saknar mellan 40 och 50 % av 18–19-åringarna kontant arbetsmarknadsstöd. I januari 1981 uppgick gruppen till 50 % eller 6000 ungdomar. En del av dessa ungdomar saknar rätt till KAS därför att de inte uppfyller villkoret om tre månaders arbetssökande. Dessa kommer, om de inte finner annan lösning och när tremånadersvillkoret uppfyllts, att bli berättigade till KAS och därmed också rätt att beviljas arbetsmarknadsutbildning vid AMU-kurs. Den återstående gruppen 18-19-åringar är de som sedan de slutade grundskolan inte lyckats få någon längre anställning och inte heller lyckats komma in i eller genomföra någon form av gymnasial utbildning. Det är ungdomar som utan att direkt vara socialt, psykiskt eller fysiskt handikappade har en mycket besvärlig situation. För att ge denna grupp ett långsiktigt mer konstruktivt alternativ än beredskapsarbete avser jag senare föreslå regeringen att ge AMS möjlighet att under nästa budgetår bevilja ungdomar i åldern 18–19 år arbetsmarknadsutbildning vid AMU-kurs även om de inte uppfyller villkoren för KAS. I likhet med vad som gäller för kvalifikation för KAS bör gälla att ungdomarna skall ha varit aktivt arbetssökande i minst tre månader. Härutöver bör gälla att samråd skall ske med skolmyndigheterna för att klarlägga att en utbildning inom gymnasieskolans ram inte är realistisk.

De förändringar som genomförts vad gäller 16–17-åringar innebär som nämnts att skolan har ett huvudansvar för denna åldersgrupp. På sikt bör detta innebära att alla 16–17-åringar som saknar arbete kan genomgå gymnasieutbildning eller yrkesintroduktion. I samband med regeringens ställningstagande till försöksverksamheten med yrkesintroduktion avser jag att ingående pröva frågan om rätt till arbetsmarknadsutbildning för ungdomar under 20 år.

Jag finner inte anledning att ändra utbildningsbidragets storlek för personer under 20 år som beviljas arbetsmarknadsutbildning. Elever som är 18 och 19 år uppbär således utbildningsbidrag med samma dagliga belopp som det kontanta arbetsmarknadsstödet, d v s. 75 kr. För den som har försörjningsplikt mot barn bör liksom hittills bidrag utgå enligt reglerna för vuxna.

#### 8.4 Ekonomisk kompensation vid geografisk rörlighet

Anpassningen på arbetsmarknaden bör så långt som möjligt klaras inom ramen för utbud och efterfrågan på den lokala arbetsmarknaden. Denna strävan ställer krav på en aktiv regionalpolitik. Genom olika insatser inom

regionalpolitiken skall eftersträvas en ökad rörlighet hos kapitalet för att sysselsättning skall kunna lokaliseras till de sysselsättningssvaga delarna av landet och så att en återgång till 1960-talets omfattande flyttningar skall kunna undvikas. Denna inriktning av politiken har särskilt stor betydelse för kvinnorna, som ofta är lokalt bundna och har en mycket låg sysselsättningsgrad i dessa delar av landet.

Även om kraftfulla åtgärder inom regional- och arbetsmarknadspolitiken kan dämpa behovet av regional omflyttning, kommer ändå en del av den regionala obalansen att få till följd, att människor flyttar till orter med hög arbetskraftsefterfrågan. En sådan utveckling måste ske med beaktande av de negativa sociala konsekvenser som kan bli följden av den geografiska rörligheten. Utvärderingar visar att flyttningarna är mer lönsamma för samhället som helhet än för flyttarna själva.

Utgångspunkten för de förslag som jag framlägger i det följande är att flyttningsbidragen skall ha en sådan nivå att de bättre än f. n. motsvarar de verkliga kostnader som de enskilda individerna får när de flyttar till annan ort. Däremot bör inte flyttningsbidragen göras så förmånliga att de i sig blir en stimulans till människor att flytta.

Innan jag lägger fram förslag om ändrade regler för flyttningsbidrag ämnar jag redovisa vissa resultat från forskningen kring den geografiska rörligheten i samband med arbetslöshet.

För att utvärdera de ekonomiska och sociala effekterna av geografisk rörlighet samt studera flyttarnas mer långsiktiga anpassning och levnadsutveckling har EFA låtit genomföra en undersökning av de som flyttar med flyttningsbidraget starthjälp. Resultatet finns redovisat i betänkandet SOU 1978:60. Studien baserades på ett urval personer som flyttat från sex kommuner i Västerbottens och Norrbottens län under åren 1969–1970 och därvid erhållit flyttningsbidrag, samt – i kontrollsyfte – ett urval s. k. kvarstannare i dessa kommuner.

Vid en uppföljning år 1975, d v s. ca fem år efter flyttningarna, visade det sig att endast 22 % av flyttarna var kvar i den ursprungliga inflyttningsskommunen. Många hade således flyttat vidare till andra orter och ca 35 % hade flyttat tillbaka till den ursprungliga utflyttningsskommunen. Tillbakaflyttarna utgjordes till största delen av personer som redan före den ursprungliga flyttningen hade haft en svag ställning på arbetsmarknaden. Enligt studien skiljer sig levnadsförhållandena för flyttarna fem år efter flyttningen inte markant från levnadsförhållandena för jämförbara grupper som ej flyttat. Den omfattande tillbakaflyttningen tyder dock på att flyttningar kan skapa problem för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Detta talar för att det kan vara motiverat att försöka styra över flyttningen till andra grupper samt avsätta ökade resurser åt att stödja och underlätta flyttarnas anpassning på inflyttningsorten.

Flyttningarna verkar i hög grad ha varit inriktade på att eliminera flaskhalsproblem i form av arbetskraftsbrist på inflyttningssorterna. Flyttarna

har kommit att besätta framför allt sådana befattningar som kännetecknats av längre vakanstider än vad som gällt i genomsnitt för de lediga platserna. Starthjälpflyttningarna tycks därför haft en positiv effekt ur stabiliserings-synpunkt eftersom de bör ha medfört en dämpning av inflatoriska löneökningssprocesser.

Flyttningarnas inkomstfördelningseffekt har belysts genom att skillnaden mellan flyttningstvinsterna på samhällsekonomisk nivå och på individ- och hushållsnivå har studerats. Det visar sig att flyttningarna i allmänhet är mer lönsamma för samhället som helhet än för flyttarna själva. EFA:s undersökningar visar också att bidragen endast täcker en begränsad del av de faktiska kostnaderna vid flyttning. Att flyttningstvinsten främst tillfaller andra än flyttarna tyder på att det finns ett utrymme för förbättringar av flyttningssidragen. Vidare pekar nämnda förhållande på vikten av att beakta de fördelningseffekter som är förknippade med flyttningarna.

De studier av flyttningar som EFA genomfört visar således bl. a. att problemen i samband med en flyttning är avsevärt större för sådana grupper som redan på den ursprungliga orten hade en svag ställning på arbetsmarknaden. Det gäller därför att ta vara på den beredskap till omställning som finns hos de starkare på arbetsmarknaden, för att få den totala omställningsprocessen så problemfri som möjligt. Ju större del av omställningarna som kan klaras på frivillig väg, desto större är förutsättningarna för att anpassningen skall lyckas, sett både från individernas och företagens utgångspunkter. Möjligheterna till detta bör enligt min mening öka om de som flyttar för att avhjälpa sin arbetslöshet får en rimlig kompensation för de ekonomiska uppoffringar som en flyttning medför.

Flyttningssubsidier utgår enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966: 368) till den som är eller riskerar att bli arbetslös och genom arbetsförmedlingen får arbete på annan ort där det föreligger behov av arbetskraft. Under vissa förutsättningar kan flyttningssubsidier även utgå till den som byter anställning s. k. ombytessökande. Allmänt för flyttningssubsidier gäller alltså att arbete skall sökas genom arbetsförmedlingen och att flyttningen skall ske till orter där det föreligger behov av arbetskraft.

Flyttningssubsidier kan utgå i form av respenning som inkluderar resekostnadsersättning, traktamente och ersättning för bohagstransport. Vidare kan flyttningssubsidier utgå i form av traktamente vid dubbel bosättning och starthjälp.

Resekostnadsersättning inkluderar resekostnader för att söka en anställning, (s. k. sökanderesa) och för att tillträda en anställning (s. k. tillträdesresa), samt för s. k. månadsresa och dagliga resor. Ersättning för månadsresa utgår med två resor i månaden. Ersättning utgår under tid då traktamente vid dubbel bosättning erhålls. Kan arbetstagaren pendla varje dag mellan hemorten och anställningsorten kan ersättning för dagliga resor utgå. Denna ersättning utgår i den mån arbetstagarens faktiska kostnader för resorna överstiger 70 kr. per månad, dock högst 300 kr. per månad.

Ersättningen utgår under högst sex månader och resor med egen bil ersätts endast om allmänt kommunikationsmedel inte kan utnyttjas.

Traktamente vid dubbel bosättning utgår till arbetstagare som vid tillträde av en anställning på annan ort har kostnader för egen bostad i två orter. Bidraget utgår f. n. med 50 kr. per dag under högst fem dagar per kalendervecka och som regel i högst sex månader. Under budgetåret 1979/80 utgick bidrag till drygt 5 000 personer.

Starthjälp utgår till arbetstagare som tillträder en anställning i annan ort än hemorten under förutsättning att anställningen beräknas vara minst sex månader. Bidraget utgår med 3 000 kr. till arbetstagare vars hushåll i hemorten stadigvarande består av enbart arbetstagaren själv och med 6 000 kr. till arbetstagare vars hushåll består av två eller flera personer som följer med vid flyttningen. Bidraget, som under budgetåret 1979/80 utgick till ca 23 000 personer, är till för att täcka kostnader för uppehälle och personliga utgifter i avvaktan på den första avlöningen inkl. vissa ofrånkomliga kostnadsfördyringar i samband med omställningen.

Som jag tidigare nämnt kan flyttningsbidrag också utgå till personer som inte är arbetslösa s. k. ombytessökande. Detta gäller under förutsättning att personen i fråga bor i en ort där det på grund av vikande sysselsättning föreligger särskilda svårigheter för lokalt bunden arbetskraft att få arbete och det skäligen kan antas att den uppkomna vakansen kan besättas med en lokalt bunden arbetslös. Denna bidragsform har prövats under en tvåårsperiod och har utvärderats av AMS i samråd med parterna på arbetsmarknaden.

Med skrivelse den 21 april 1980 har AMS till regeringen överlämnat en rapport med utvärdering av försöksverksamheten och förslag till nya bestämmelser om flyttningsbidrag till ombytessökande.

Av rapporten framgår att bidraget under försöksperioden utnyttjats i mycket begränsad omfattning. Antalet ombytessökande som erhållit stödet har uppgått till endast ca 500 personer per år, vilket motsvarar ca 2,6% av antalet flyttningar där starthjälp utgått. I rapporten framhålls att det är angeläget att öka denna andel. En av orsakerna till den restriktiva tillämpningen är enligt rapporten svårigheterna att tolka begreppet vikande sysselsättning. I rapporten föreslås därför att kravet på vikande sysselsättning slopas. Enligt rapporten bör det vara tillräckligt att den ombytessökande flyttar till en ort där det föreligger behov av arbetskraft inom yrkesområdet, under förutsättning att arbetsförmedlingen utifrån det samråd som normalt sker med företaget direkt eller indirekt kan besätta den vakans som uppstår med en lokalt bunden arbetslös. Vidare föreslås att de nya reglerna prövas under två år och därefter utvärderas i samråd med arbetsmarknadens parter. Bidragets flyttningsstimulerande effekt för de sökande liksom konsekvenserna för företagen bör belysas.

AMS har tillstyrkt arbetsgruppens förslag som synnerligen angelägna för att uppnå en kvalitetsmässigt bättre rörlighet.

Som framgår av vad jag tidigare har anfört delar jag helt AMS uppfattning om att en ökad frivillig rörlighet på arbetsmarknaden är angelägen, och att en vidgning av gällande bestämmelser för stöd till ombytessökande därför bör komma till stånd. Jag ansluter mig därför till AMS förslag. Emellertid är jag inte beredd att helt frångå kriteriet om vikande sysselsättning. Jag återkommer till detta strax. Vidare tolkar jag AMS förslag så att en ombytessökandes möjligheter att få flyttningsbidrag kommer att vara beroende av att den plats han lämnar kan besättas med en av arbetsförmedlingen anvisad arbetslös. En regel med denna innebörd skulle kunna medföra att en ombytessökande i samband med flyttningen inte vet om bidrag kommer att utgå. Jag anser att avgörande för om flyttningsbidrag till ombytessökande skall kunna utgå bör vara att det skäligen kan antas att flyttningen är ägnad att förbättra arbetsförmedlingens möjligheter att bereda arbete åt lokalt bunden arbetskraft, oavsett om den uppkomna vakan sen har kunnat fyllas i anslutning till flyttningen. Tolkningen av begreppet vikande sysselsättning bör vidare kunna lösas genom att AMS ges ett uppdrag att föreslå vilka områden som skall kunna omfattas av bidraget. Jag avser därför att senare återkomma till regeringen med ett sådant uppdrag. Det bör sedan få ankomma på regeringen att fastställa områdena ifråga. Jag anser vidare i likhet med AMS att verksamheten bör ske på försök och utvärderas efter två år.

Innan jag går in på vissa ytterligare ändringar i bidragssystemet skall jag behandla frågan om skattefrihet för flyttningsbidrag.

AMS har i skrivelse den 15 juni 1979 hemställt att skattefrihet införs för starthjälp, traktamente vid dubbel bosättning och resekostnadsersättning i form av s. k. månadsresa.

Svenska byggnadsarbetareförbundet och Svenska byggnads- och anläggningsindustrins arbetsgivareförbund (Byggförbundet) har begärt att man för att underlätta den geografiska rörligheten på byggarbetsmarknaden undantar ersättningar för hemresor vid veckoslut från beskattning. En sådan åtgärd skulle enligt förbunden bli särskilt effektiv i situationer där det inte kan bli fråga om några permanenta flyttningar av arbetskraft utan det endast gäller att tillgodose tillfälliga, kortvariga behov av arbetskraft på vissa orter.

Efter samråd med chefen för budgetdepartementet vill jag redovisa följande.

Starthjälp samt resekostnadsersättning som avser s. k. månadsresa och dagliga resor utgör skattepliktig intäkt av tjänst. Detta innebär att bidragen ifråga läggs på toppen av den övriga inkomsten. Marginalskatteeffekten får till följd att en del av bidraget förs tillbaka till staten i form av skatt. Flyttningsbidragen i övrigt är skattefria bortsett från traktamente vid dubbel bosättning som jag strax kommer att föreslå skall upphöra som särskild bidragsform. För egen del anser jag i likhet med AMS, byggnadsarbetareförbundet och byggförbundet att skattefrihet för ifrågavarande bidrag bör

genomföras. Det som enligt min mening framför allt bör motivera ett undantag från skatteplikt för alla former av flyttningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen är att det endast är fråga om sådan ersättning som utgår vid flyttningar som sker i den offentliga arbetsförmedlingens regi. Ersättning utbetalas således endast om vissa särskilda förutsättningar som anges i arbetsmarknadskungörelsen är uppfyllda. Detta innebär enligt min mening sådana garantier mot missbruk att det finns tillräckliga skäl att medge undantag från beskattning. Mot bakgrund av det anförda vill jag föreslå att flyttningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen skall vara skattefria. En bestämmelse härom bör tas in i anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen (1928: 370). För tydlighetens skull bör det samtidigt anges att avdrag inte medges för sådana kostnader för vilka skattefria bidrag har utgått. De nya reglerna bör tillämpas första gången vid 1983 års taxering.

I samband med införande av skattefrihet för flyttningsbidrag som bl. a. innebär en reell höjning av starthjälpen, bör enligt min mening bidragsformen traktamente vid dubbel bosättning upphöra. Jag vill i detta sammanhang påpeka att avdragsrätt vid dubbel bosättning föreligger i vissa fall enligt gällande regler vid beskattningen.

Som jag nyligen nämnt kan flyttningsbidrag utgöras av resekostnadsersättning för två resor i månaden från anställningsorten till hemorten och åter s. k. månadsresa. Det kan emellertid i vissa fall finnas skäl att låta sådan ersättning utgå för fler än två resor per månad, t. ex. i samband med långa avstånd mellan hemort och anställningsort som samtidigt innebär dyra resekostnader. Det bör därför i fortsättningen få ankomma på regeringen att vid behov kunna utvidga antalet sådana resor.

Resekostnadsersättning för s. k. månadsresa utgår idag under tid då personen ifråga erhåller traktamente vid dubbel bosättning. Eftersom jag har förordat att traktamente vid dubbel bosättning skall upphöra som särskild bidragsform bör s. k. månadsresa i fortsättningen få utgå till personer som erhållit starthjälp och har kostnad för egen bostad på två orter. Ersättningen bör utgå under de första sex månaderna av anställningen. Det bör emellertid få ankomma på regeringen att i särskilda fall förlänga ifrågasvarande tidsperiod.

Starthjälpen betalas idag ut med halva bidragsbeloppet i anslutning till tillträdet av anställningen och återstående del i samband med flyttningen till anställningsorten. Jag förordar att starthjälpen i fortsättningen utbetalas till ensamstående med hela beloppet i anslutning till tillträdet av anställning, och för flerpersonershushåll med halva beloppet i anslutning till tillträdet och återstående del i samband med flyttningen.

Resekostnadsersättning och ersättning för bohagstransport kan utgå för arbetstagaren och hans hushållsmedlemmars återflyttningsresa till hemorten om sådan resa sker inom ett år från flyttningen till anställningsorten och under förutsättning att arbetstagaren får eller söker arbete i hemorten,

att det föreligger särskilda skäl för återflyttning och att arbetstagaren vid flyttningen till anställningsorten erhållit flyttningsbidrag och att därvid starthjälp utgått med det högre beloppet. AMS föreslår att denna bidragsform får utgå till alla som fått starthjälp. Jag finner AMS förslag väl motiverat och tillstyrker därför att sådan ersättning i fortsättningen även skall kunna utgå till ensamstående.

Ersättning för dagliga resor till och från arbetet kan utgå i den mån resekostnaden överstiger 70 kr. per månad. Bidraget utgår under sex månader, dock högst med 300 kr. per månad. Ersättning för bil utgår endast om allmänt kommunikationsmedel inte kan utnyttjas. AMS har föreslagit att denna ersättning i fortsättningen får utgå under tolv månader och att kostnadsgränsen på 300 kr. tas bort. Jag kan inte tillstyrka AMS förslag. Som jag anfört i prop. 1980/81: 100 bil. 15 s. 61 kommer jag att senare föreslå regeringen att kostnadsgränsen 70 kr. per månad fr. o. m. den 1 juli 1981 höjs till 90 kr. per månad.

Vidare föreslår AMS att personer som efter avslutad arbetsmarknadsutbildning har fått flyttningsbidrag i form av bohagstransport för att flytta till utbildningsorten bör kunna få starthjälp då de tillträder en anställning på orten.

AMS föreslår också att reseersättning för att tillträda praktik- eller feriarbete bör utgå även till studerande på högskolenivå och att sökanderesor beviljas samtliga hushållsmedlemmar som avser att medfölja vid flyttningen och som söker arbete på den nya orten. Jag kan inte biträda något av dessa förslag.

AMS har slutligen föreslagit vissa ändringar som berör traktamente vid dubbel bosättning. Mot bakgrund av att jag förordat att denna bidragsform skall upphöra behandlar jag inte dessa förslag närmare.

Vad jag nu har förordat om ändringar i flyttningsbidragsbestämmelserna enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966: 368) kommer i tillämpliga delar att också gälla för bestämmelserna om flyttningsstöd enligt förordningen (1979: 632) om regionalpolitiskt stöd. Bestämmelserna om skattefrihet bör således gälla även denna stödform. Jag har i denna fråga samrått med chefen för industridepartementet.

De ändringar i regelsystemet som jag nu har förordat bör träda i kraft den 1 januari 1982. Mot bakgrund av att jag nu förordar att traktamentet vid dubbel bosättning skall upphöra, räknar jag med att utgifterna för de föreslagna ändringarna i reglerna för flyttningsbidragen kan rymmas inom det i budgetpropositionen för budgetåret 1981/82 föreslagna anslagsbeloppet, d v s. 171.6 milj. kr.

## 8.5 Möjligheter att pröva nytt arbete

De rörlighetsstimulerande åtgärder jag här har behandlat är sådana som syftar till att hjälpa redan arbetslösa att bredda arbetssökandet yrkesmäs-

sigt och geografiskt. Samtidigt är det så att möjligheterna för en arbetslös att finna nytt arbete gynnas av en allmänt sett hög omsättning av lediga platser även om inte det totala antalet sysselsättningstillfällen därigenom blir större. Varje ledig plats representerar en potentiell möjlighet till anställning.

Utvecklingen på arbetsmarknaden har gått mot fastare bindningar mellan arbetsgivare och arbetstagare. Även för den arbetssökande har ett anställningsbeslut fått mer långsiktiga konsekvenser. Allmänt sett tycks opinionsläget under 1970-talet ha förändrats i riktning mot ökad tveksamhet till förändringar. Man söker trygghet i det bestående och ser förändringarna som risker snarare än som chanser.

Detta medför att en större del av den rörlighet som är nödvändig för anpassningen på arbetsmarknaden sker i form av ofrivillig rörlighet. En önskvärd utveckling mot en större frivillig rörlighet motverkas av att en person som vill pröva ett nytt arbete – och därigenom bidrar till lösningen på sysselsättningsproblemen för andra personer – helt förlorar sina arbetsrättsliga förmåner hos den tidigare arbetsgivaren. Möjligheterna att återgå till denne om den nya anställningen inte slår väl ut framstår som mycket osäkra.

I den allmänna debatten har förts fram förslag bl. a. om att i det privata näringslivet införa rätt till tjänstledighet för att pröva en ny anställning på samma sätt som gäller för statligt anställda. Därigenom skulle man främja en sådan frivillig rörlighet som är till gagn för hela anpassningsprocessen.

Jag finner detta uppslag principiellt intressant. Från vissa synpunkter skulle detta uppslag kunna få positiva arbetsmarknadspolitiska effekter. Å andra sidan föreligger det emellertid stor osäkerhet kring effekterna av förslaget. En allmän rätt till tjänstledighet för att pröva nytt arbete skulle kunna skapa olägenheter såväl för arbetsgivarna som för de vikarier som ersätter tjänstlediga personer. Följden skulle kunna bli väsentligt längre tillsättningstider för sådana lediga platser som är resultatet av tjänstledighet, svårigheter att planera verksamheten och otrygghet för sådana personer som kommer in på "tjänstlediga platser".

Jag är mot denna bakgrund inte beredd att närmare pröva frågan om tjänstledighet. En mera framkomlig väg i avsikt att undvika de negativa effekter som är knutna till förslaget om tjänstledighet skulle kunna vara om rätten i stället får gälla företräde till ny anställning (återanställning) hos den tidigare arbetsgivaren. Jag avser att låta utreda denna fråga närmare inom arbetsmarknadsdepartementet. Som jag tidigare har redovisat finns det två utredningar som delvis berör den här aktuella frågan, nämligen översynen av anställningsskyddslagen och kartläggningen av ledighetslagstiftningen.

### **8.6 Möjligheter för förtidspensionerade att pröva arbete**

Jag har nu anvisat en väg för att förbättra förutsättningarna för redan anställda att pröva ett nytt arbete. Det är naturligtvis också angeläget att

Tabell 8:1 Nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag

År	16-29		30-49		50-64 år	
	Antal	I ‰ av befolkn.	Antal	I ‰ av befolkn.	Antal	I ‰ av befolkn.
1968	1 277	0,8	3 609	1,8	14 763	10,0
1969	2 040	1,2	4 155	2,1	17 746	12,0
1970	2 001	1,2	4 384	2,2	20 448	13,8
1971	1 643	0,9	5 434	2,8	30 212	20,0
1972	1 950	1,1	6 804	3,5	35 581	23,4
1973	1 837	1,1	6 640	3,4	36 082	23,7
1974	1 520	0,9	5 855	3,0	32 064	21,1
1975	1 556	0,9	5 809	2,9	32 137	21,3
1976	1 410	0,9	6 462	3,2	35 319	23,5
1977	1 633	1,0	7 523	3,6	36 567	24,8
1978	1 389	0,9	7 588	3,6	35 517	24,1

skapa bättre möjligheter att pröva ett arbete för handikappade som aldrig har kommit in på arbetsmarknaden eller som tvingats lämna den. Jag vill i detta sammanhang särskilt framhålla de yngre förtidspensionärerna. Deras situation har särskilt uppmärksammats i samhällsdebatten och starka krav har förts fram om sysselsättningsåtgärder för dessa grupper.

Som framgår av tabell 8:1 är det främst i åldrarna över 40 år som ökningen av antalet förtidspensionärer skett under det senaste decenniet. I de lägre åldrarna har det däremot inte skett någon ökning. Detta förhållande gör det självfallet inte mindre viktigt att åtgärder vidtas för att förbättra unga förtidspensionerades möjligheter på arbetsmarknaden.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna för arbetshandikappade har fortlöpande förstärkts. Som jag tidigare har redovisat har under 1960- och 1970-talen en betydande utbyggnad skett av skyddat arbete i olika former liksom av yrkesinriktad rehabilitering och arbetsmarknadsutbildning. Under senare år har strävandena i allt högre grad varit att söka lösa de arbetshandikappades problem på den ordinarie arbetsmarknaden.

Vissa av de stödåtgärder som beslutats syftar direkt till att öka möjligheterna för unga arbetshandikappade, bl. a. förtidspensionerade att få arbete. Ett förhöjt statligt lönebidrag kan – som en försöksverksamhet – lämnas till arbetsgivare, som ger arbete åt gravt arbetshandikappade ungdomar. Förslag lades fram om en permanentning av åtgärden i 1981 års budgetproposition. Jag har nyss föreslagit att detta förhöjda lönebidrag skall gälla också för arbetshandikappad som lämnar anställning inom Samhällsföretagsgruppen och övergår till anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. Sedan den 1 juli 1978 gäller att bidrag till arbetshjälpmedel kan lämnas i de fall handikappade ungdomar behöver sådant stöd vid praktik och praktisk arbetslivsorientering. Detta innebär en förstärkning av dessa ungdomars möjligheter att få arbetslivserfarenhet.

I enlighet med riksdagens beslut (Prop 1978/79, AU 1978/79:20, rskr 1978/79:186) bedriver arbetsmarknadsverket försök med uppsökande

verksamhet bland unga förtidspensionärer med inriktning på en prövning av möjligheterna till rehabilitering och sysselsättning. Erfarenheter av försöksverksamheten kommer att redovisas till regeringen inom kort.

En betydande del av insatserna för att förebygga förtidspensioneringar och underlätta för arbetshandikappade att få eller behålla ett arbete faller således inom ramen för olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Som en komplettering av dessa insatser kan emellertid också andra åtgärder övervägas. Jag kan erinra om att det inom den statliga sektorn finns föreskrifter i förordningen (1979: 518) om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning som ger möjlighet att använda ett särskilt löneanslag bl. a. i de fall en anställd efter sjukpensionering prövar en ny anställning inom gällande organisation.

Sysselsättningsutredningen, som bl. a. genomfört särskilda undersökningar av förtidspensioneringen har i sitt delbetänkande (SOU 1978: 14) Arbete åt handikappade bl. a. pekat på vissa negativa konsekvenser som den anser kan följa av pensionssystemets nuvarande utformning. I anslutning härtill föreslår utredningen att förtidspensionerade, som får ett förvärvsarbete, skall ges rätt till vilande förtidspension under viss tid. Den som tar ett arbete och finner att han inte kan fortsätta med det, skall kunna återfå sin pension genom ett förenklat prövningsförfarande. Utredningen föreslog också att ett system skulle konstrueras som dels kompenserar förlusten i de fall lön av arbete understiger tidigare pensionsbelopp vid övergång från förtidspension till arbete, dels också stimulerar till arbete. Lön och stimulans bör enligt utredningen tillsammans utgöra en summa som motsvarar pensionsbeloppet plus ytterligare ett visst belopp.

Sysselsättningsutredningens betänkande har remissbehandlats. Instanserna var eniga med utredningen om att de förtidspensionerade, oavsett ålder, som har ett arbete skall ha rätt till vilande förtidspension under viss tid. *De handikappades riksförbund (DHR)* menar, att lika viktigt som det är att lämna en pension, är det att få garantier att kunna återfå den även efter en relativt lång tid i arbete. Osäkerheten inför detta kan göra att många tvekar att ta ett erbjudet arbete. *LO* och *TCO* föreslog att nuvarande regler för förtidspension tas till utgångspunkt för ett nytt förtidspensionssystem. På så sätt skulle flexibiliteten öka att anpassa pensionen till arbetstagarnas önskemål och förutsättningar. *Riksförsäkringsverket (RFV)* påpekade att det redan finns regler som innebär att förtidspension som upphör kan återfås genom ett förenklat förfarande under en treårsperiod. Verket menar att även om dessa regler hittills i huvudsak tillämpats i fråga om äldre personer, så bör de i princip även kunna gälla även i fråga om yngre förtidspensionärer. Denna möjlighet bör enligt verket komma till användning oftare än som sker f. n.

Utredningens förslag om kompensation av förlust i de fall lön av arbete understiger pensionen tillstyrktes av flertalet remissinstanser eller lämnades utan erinran. *Landstingsförbundet* menade att det är viktigt att

frågan om samordning av löneförmåner och andra förmåner klarläggs vid återgång i arbete. *Synskadades Riksförbund* fann utredningens tankar om garanti för inkomstförstärkning intressanta. En person som önskar återfå sin pension, måste garanteras att eventuellt mellanliggande år med lägre pensionspoäng än tidigare inte kommer att medföra lägre förtidspension än vid första pensionstillfället. *DHR* ansåg att viss del av pensionen bör utgå även vid arbete, för att ge vederbörande bättre ekonomisk situation än som pensionär. Partiell pension får inte heller medföra förlust av ATP-poäng på den totala inkomsten. *Försäkringskasseförbundet* pekade på att det är vanligt att även andra socialförsäkringsförmåner än pension är högre än eventuell lön.

Kompensationssystemet bör därför utvidgas till att täcka även sådan förlust. *RFV* å andra sidan menade att förslaget medför en rad betydande svårigheter och ifrågasätter starkt lämpligheten av att inordna en ersättning av den här arten i den allmänna försäkringen. Verket pekade bl. a. på att pensioner och arbetsinkomster behandlas olika i beskattningshänseende. För värdesäkring av pensionsförmåner gäller särskilda regler som saknar motsvarighet på lönesidan. Något direkt samband mellan utvecklingen av pensionernas storlek och löneutvecklingen finns inte. En annan svårighet sammanhänger med frågan om avgränsningen av de pensionsförmåner som skall utgöra grunden för beräkning av den särskilda ersättningens storlek. I det sammanlagda pensionsbeloppet kan t. ex. ingå tilläggförmåner, såsom kommunalt bostadstillägg, vilket är skattefritt. Bilden kan också kompliceras av att den försäkrade vid sidan av förmånerna från den allmänna försäkringen kan ha avtalsreglerade pensionsförmåner. Exempel på andra svårigheter enligt *RFV* utgör frågan hur partiella pensioner och andra inkomster av deltidarbete skall beaktas vid beräkningen av den särskilda ersättningens storlek. Verket ansåg att det i stället inom det arbetsmarknadspolitiska systemets ram borde skapas ett särskilt stimulationsbidrag för de fall som avses.

I prop. 1978/79: 73 om åtgärder för arbetshandikappade framhöll föredragande departementschefen att vidgade möjligheter till vilande pension skulle få stor betydelse, särskilt för unga förtidspensionerade. De som tar ett arbete bör också ha möjlighet att utan komplicerad prövning återfå sin förtidspension. Det uppföljningsarbete av förtidspensionerade som de s. k. rehabiliteringsgrupperna skall svara för bör vara av särskild betydelse för förtidspensionerade ungdomar.

Föredraganden tog därefter upp problemet med att det i vissa fall kan inträffa att en person som har god pension då han påbörjar en yrkesinriktad rehabilitering, efter denna kan få ett arbete med sämre lön än pensionen. Frågorna kring ett eventuellt system för att kompensera förlusten i dessa fall är dock betydligt mer komplicerade än vad gäller frågan om vilande förtidspension. Problemen gäller ju inte enbart förtidspensionärer. De finns även inom andra delar av socialförsäkringssystemet.

I samband med att möjligheterna till förtidspension vidgades år 1970 infördes ett förenklat förfarande att återfå förtidspension efter det att försök till förvärvsarbete misslyckats. I det utredningsförslag som låg till grund för prop. 1970: 66 till riksdagen med förslag till lag om ändring i lagen (1962: 381) om allmän försäkring m. m. anfördes, att det var angeläget att inom ramen för gällande regler mildra den negativa effekt som de då gällande indragningsreglerna hade. Inte minst ur psykologiska aspekter torde det vara lämpligt om en försäkrad kunde underrättas om att han utan omgång kunde återfå pension när arbetet upphörde. Enligt förslaget borde det räcka att den försäkrade till försäkringskassan gav in en ansökningsblankett, som innehåller upplysning om att förvärvsarbetet upphört samt en försäkran att övriga förhållanden är oförändrade sedan han beviljades pension. Föredraganden anförde i denna fråga bl. a. följande:

”Det föreslagna förfarandet har rönt allmänt gillande under remissbehandlingen och jag förordar att det genomförs. Såsom verket framhållit bör det stå öppet främst för äldre förvärvsarbetande. Vidare delar jag verkets uppfattning att ny ansökan bör krävas i fall där den ursprungliga pension beviljats för längre tid tillbaka än tre år. Jag vill i anledning av vad LO anfört framhålla att förslaget i denna del har sin grund i strävan att tillgodose trygghetskraven från förtidspensionerade personer som vill göra försök med förvärvsarbete efter pensioneringen. Vad som eftersträvas är en smidig övergång till egen försörjning resp. ett snabbt stöd då försök till förvärvsarbete misslyckats. Någon lagändring behövs inte för att det föreslagna förfarandet skall kunna tillämpas.”

Ungdomar som saknar arbetslivserfarenhet eller bara har en kortare tids förvärvsarbete bakom sig erbjuds i många fall vikariat eller andra mera tillfälliga anställningar. Problemen att finna anställning för handikappade ungdomar och yngre förtidspensionärer är ännu mer påtagliga. Förtidspensionering måste alltid vara en sista utväg för att lösa unga människors försörjningsförmåga. Strävandena bör i första hand var att pröva möjligheterna till *habilitering, rehabilitering* och *arbetsanpassning*, så att de kan erbjudas arbete. I dessa strävanden ingår självklart att undanröja olika slag av hinder för dem att förvärvsarbete. Det är angeläget att eventuella farhågor, t. ex. rädslan att förlora sina pensionsförmåner inte avhåller dessa ungdomar från att pröva sina möjligheter i arbetslivet.

Det nu redovisade förenklade prövningsförfarandet för att återfå tidigare beslutad förtidspension avser främst äldre förvärvsarbetande. Efter samråd med chefen för socialdepartementet vill jag understryka att det förenklade prövningsförfarandet bör komma till ökad användning också för yngre förtidspensionärer. Detta innebär att de nu tillämpade normerna behöver kompletteras. För yngre förtidspensionärer kan det i vissa fall förläta längre tid än tre år sedan den ursprungliga pensionen beviljades innan försök till förvärvsarbete påbörjas. Mot denna bakgrund bör förtidspensionen i normalfallet kunna vara vilande under en tid av två år från den

tidpunkt då försäkringskassan beslutar att pensionen skall upphöra att utgå till följd av att försök till nytt förvärvsarbete påbörjas. Misslyckas arbetsförsöket under denna period bör det räcka med att den försäkrade till försäkringskassan ger in en ansökningsblankett om att förvärvsarbetet upphört och att övriga förhållanden är oförändrade i förhållande till när förtidspensionen upphörde att utgå. I praktiken innebär det förenklade prövningsförfarandet en vilande pensionsrätt, om det inte vid omprövningen visar sig att arbetsförmågan har väsentligt förbättrats, eller att den handikappades möjligheter till arbete ökat väsentligt.

Det förenklade ansökningsförfarandet kräver inte någon lagändring för att det skall kunna tillämpas. Det ankommer på RFV att meddela de anvisningar som är erforderliga för att det förenklade ansökningsförfarandet skall komma till användning. Vidare är det angeläget att berörda myndigheter sprider information om det förenklade ansökningsförfarandet för att motverka den tvekan som handikappade kan känna inför ett arbetsförsök.

## **9 Åtgärder för att underlätta den strukturella omställningen i konjunkturdämpningar**

### **9.1 Arbetsmarknadspolitikens uppgifter vid lokala sysselsättningskriser**

Sverige är ett land med mycket starkt beroende av den internationella utvecklingen. Vårt handelsutbyte med utlandet motsvarar närmare en tredjedel av hela BNP. Detta stora handelsutbyte har varit en förutsättning för vår ekonomiska tillväxt. Utan den specialisering och de långa produktionsserier som det internationella utbytet möjliggör skulle vår samlade produktion av varor och tjänster vara betydligt mindre än vad den är i dag.

Den internationella arbetsfördelningen har alltså möjliggjort den ekonomiska och sociala trygghet som en god materiell levnadsstandard innebär. Men det internationella beroendet ställer också stora krav på beredskap till förändringar och anpassning av näringslivet. Det går inte att sträva efter full sysselsättning och hög inkomstnivå och samtidigt motsätta sig de förändringar av arbetslivet som är en förutsättning för just full sysselsättning och hög inkomstnivå. Förändringar av arbetslivet och tryggheten i sysselsättningen får inte ställas i ett motsatsförhållande – det ena är en förutsättning för det andra. Samtidigt är det så att förändringarna kan bli ett hot mot den enskildes trygghet om vi inte kontrollerar formerna för de omställningar på arbetsmarknaden som utvecklingen påkallar. Det gäller att finna och upprätthålla den känsliga balansen mellan förändring och trygghet. Det är en av arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgifter att tillsammans med åtgärder inom den generella ekonomiska politiken och inom industri- och regionalpolitiken bidra till denna balans. Arbetsmark-

nadspolitiken skall alltså underlätta den nödvändiga strukturella omvandlingen av näringslivet och se till att denna kan genomföras under socialt acceptabla former.

De förslag som jag redan presenterat rörande åtgärder för att påverka arbetsgivarnas rekryteringspolitik och de arbetslösas sökbeteende är ägnade att främja anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft och därigenom att också underlätta strukturomvandlingen. I vissa lägen måste dock extraordinära insatser sättas in för att de uppkomna sysselsättningsproblemen skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt. Detta gäller särskilt under perioder när en allmänt låg efterfrågan i ekonomin utlöser latent strukturproblem i näringslivet och de personer som berörs härav inte kan beredas arbete inom andra branscher och företag. Under konjunkturdämpningen åren 1976–1978 satsades mycket stora resurser i form av arbetsmarknads- och industripolitiska insatser inom främst stål-, varvs- och tekoindustrierna. Syftet med statens insatser var att göra det möjligt för nedläggningshotade företag, med avgörande betydelse för sysselsättningen i ett område, att i socialt acceptabla former genomföra en nödvändig anpassning till långsiktigt förändrade förhållanden.

De olika initiativ regeringen tagit för att bygga upp en långsiktigt uthållig industristruktur minskar behovet av särskilda insatser liknande dem som gjorts för bl. a. varvs- och stålindustrin.

Vi befinner oss emellertid nu i ett läge med en sjunkande industrikonjunktur. Med stor sannolikhet kommer denna allmänna efterfrågedämpning att utlösa även strukturellt betingade lokala sysselsättningsproblem, där samhället måste gripa in med olika åtgärder.

Det finansiella utrymmet för åtgärder av den typ som sattes in under den förra lågkonjunkturer har emellertid minskat genom den samhällsekonomiska utvecklingen. Stödinsatser för krisdrabbade industrier måste vägas mot effekter i form av ökad budgetbelastning och därigenom risken för ökad inflation och försämrad konkurrenskraft. Regeringen har senast i årets budgetproposition uttalat att det saknas resurser för insatser liknande de som gjorts för varvs- och stålindustrin.

Det är mot denna bakgrund angeläget att vi nu drar upp riktlinjer som är generellt tillämpbara vid lokala sysselsättningskriser. Med tanke på de negativa följder stora ingrepp kan få i form av bl. a. konkurrensnedvridning, ineffektiv resursallokering och konflikter med övergripande regionalpolitiska målsättningar bör så klara allmänna kriterier som möjligt anges för när och hur extraordinära samhällsinsatser skall ske. Utformningen av åtgärderna bör självfallet bygga på de erfarenheter som vunnits av de olika insatser som gjordes under den förra lågkonjunkturer. Chefen för industridepartementet har nyligen lagt fram förslag till riktlinjer för de näringspolitiskt motiverade insatserna i sådana sammanhang. När det gäller de arbetsmarknadspolitiska insatserna vill jag framföra följande.

Arbetsmarknadspolitikkens uppgift i samband med lokala sysselsätt-

ningskriser är främst att förbereda de berörda arbetstagarna för övergången till annan verksamhet och i övrigt främja denna övergång. När de lokala sysselsättningskriserna inträffar under perioder med svag arbetskraftsefterfrågan kan det bli nödvändigt att tillfälligt skapa rådrum för arbetsförmedlingen genom att med hjälp av särskilda bidrag under en tid upprätthålla verksamheten i krisföretaget. Det är emellertid inte någon arbetsmarknadspolitisk uppgift att på sikt upprätthålla verksamhet som inte är kommersiellt bärkraftig. Om den icke bärkraftiga verksamheten upprätthålls längre än nödvändigt försämras de berördas möjligheter att erhålla långsiktigt trygga anställningar samtidigt som ekonomin som helhet kan gå miste om expansionsmöjligheter på grund av arbetskraftsbrist. Den tidsmässiga anpassningen av sådana insatser är således av mycket stor betydelse.

Jag vill också understryka att insatser av den här karaktären inte i första hand kan motiveras av att den enskildes situation påkallar särskilda åtgärder i just dessa fall. Arbetsmarknaden kännetecknas som jag redan framhållit av ständigt pågående förändringar där enskilda individer måste vara beredda till olika slags omställningar. För den enskilde blir inte omställningskraven mer påfrestande för att de föranleds av förändringar inom storföretag. Det vore orimligt om samhället skulle garantera avsevärt mer långtgående insatser för att skydda sysselsättningen för anställda i stora företag än för anställda i små företag. Anledningen till extraordinära arbetsmarknadspolitiska insatser i dessa fall är helt enkelt att arbetsförmedlingen och dess olika instrument inte är dimensionerade för att effektivt kunna möta sådana extrema toppbelastningar som en snabb avveckling av ett för orten dominerande företag medför. I sådana fall riskerar arbetsförmedlingens arbete att blockeras av problemens omfattning. Förmedlingens uppgifter måste därför spridas ut över en längre tidsperiod och de normala sysselsättningsåtgärderna avlastas med extraordinära insatser inom krisföretaget.

## 9.2 Stöd till omställning vid lokala sysselsättningskriser

Under 1970-talets andra hälft har ett antal arbetsmarknadspolitiskt motiverade medel prövats för att motverka problemen i samband med strukturella sysselsättningskriser med svåra lokala konsekvenser. Det gäller det tillfälliga sysselsättningsbidraget till företag med dominerande ställning på orten (det s. k. 75%-bidraget), det tillfälliga sysselsättningsbidraget till äldre arbetskraft inom tekoindustrin (det s. k. äldrestödet), särskilda sysselsättningsavtal med enskilda företag (t. ex. Tretorn AB och Billerud-Uddeholm AB) och de särskilda s. k. anställningsgarantier som med hjälp av statliga medel ingått som en del av omstruktureringen av stål- och varvsindustrierna. Vidare kan nämnas den organisation -Projekt 80 AB (P80)- som under år 1979 på statsmakternas initiativ tillkom i syfte att underlätta genomförandet av stora personalreduceringar vid Svenska

Varvs enheter i Göteborg (prop. 1978/79: 49, NU 1978/79: 17, rskr 1978/79: 115).

Riksdagens beslut innebar att personalstyrkan vid Göteborgsvarven skulle reduceras med 20% under två år och att de övertaliga varvsarbetarna skulle garanteras anställning t. o. m den 31 december 1980. Som ett resultat av ett avtal om anställningsgaranti mellan Svenska Varv AB och de berörda fackliga organisationerna bildades P80 med uppgiften att underlätta övergången till nya och varaktiga arbeten. Förberedelserna för ny anställning skulle ske bl. a. genom utbildning. I avvaktan på nytt arbete skulle personalen sysselsättas med utbildning eller arbete. Genom denna huvuduppgift att placera den övertaliga arbetsstyrkan i anställningar utanför koncernen har insatserna inom P80 haft en annan profil än t. ex. sysselsättningsbidraget till företag med dominerande ställning på orten och det s. k. äldrestödet.

Jag anser att det finns behov av att nu tillskapa ett nytt arbetsmarknadspolitiskt rådrumsstöd för stora lokala sysselsättningskriser. Ett riktmärke för en sådan stödform bör vara att den skall möjliggöra en resursansamling och aktivt samarbete mellan företag och arbetsmarknadsmyndigheter. Jag föreslår i det följande utformningen av ett *omställningsbidrag* till företag med denna principiella inriktning.

Omställningsbidraget bör kunna utgå vid sådana driftsinskränkningar som på ett avgörande sätt påverkar den lokala arbetsmarknaden och där sysselsättningsproblemen inte kan lösas med normala arbetsmarknadspolitiska åtgärder och tillgängliga lokala arbetsförmedlingsresurser. Omställningsbidraget bör kunna utgå när den aktuella driftsinskränkningen berör mer än 300 personer och där antalet berörda samtidigt utgör minst 20% av företagets hela arbetsstyrka. I de fall driftsinskränkningen rör företag som har en helt dominerande ställning på mindre ort bör bidrag kunna utgå om mer än 100 personer berörs. Den storleksgräns jag här föreslår innebär en klar skärpning i förhållande till de regler som gällde för det tillfälliga sysselsättningsbidraget till företag med dominerande ställning på orten. Jag motiverar denna skärpning med att företaget självt måste ta ansvar för att mindre driftsinskränkningar planeras och organiseras så att de kan genomföras förhållandevis smidigt med hjälp av normal personalomsättning och naturlig avgång. Syftet med och karaktären på det omställningsbidrag jag här har angivit riktlinjerna för förutsätter att den beslutsfattande myndigheten har en vid överblick över arbetsmarknadsproblemen. Beslut om bidrag bör därför fattas av AMS. I de fall den aktuella driftsinskränkningen berör mindre än 300 personer bör dock beslut fattas av regeringen.

Omställningsbidraget bör utgå i relation till lönekostnaderna för den övertaliga arbetsstyrka som berörs av driftsinskränkningen under en period som förlänger den lagstadgade uppsägningstiden. Jag anser att den bidragsnivå som tillämpades för sysselsättningsbidraget till företag med dominerande ställning på orten var väl avvägd. 75% av lönekostnaderna

inkl. sociala avgifter innebär att företaget får en rimlig täckning av sina merkostnader samtidigt som utgifterna för statskassan blir avsevärt mindre än vid de alternativa sysselsättningsåtgärder som annars skulle behöva tillgripas. Jag har redan påtalat den vikt som måste fästas vid bidragets tidsmässiga anpassning i förhållande till konjunktursvängningarna. Av detta skäl anser jag att bidragsperioden inte får göras för lång. Jag förordar att bidraget får utgå under sex månader som förläggs till den första delen av den på detta sätt förlängda uppsägningstiden.

En väsentlig faktor vid stöd av denna typ är att den övertaliga arbetsstyrkan är klart definierad. Erfarenheterna från senare år av stora driftinskränkningar visar att detta är en förutsättning för att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skall kunna utnyttjas på ett effektivt sätt. Mot denna bakgrund bör omställningsbidraget kunna utgå först sedan den övertaliga arbetsstyrkan tagits ut och sagts upp enligt de regler som anges i lagen (1974: 12) om anställningsskydd. Den procedur som skall föregå uppsägningar enligt medbestämmande- och anställningsskyddslagarna och främjandelagen avses inte skola påverkas av att uppsägningstiderna förlängs och avgångarna från företaget flyttas fram. Jag vill särskilt framhålla att det omställningsbidrag som jag här diskuterar inte är avsett att utnyttjas för att ge utrymme för rekonstruktioner eller insatser av industripolitisk karaktär. Syftet med bidraget är enbart att underlätta omställningen när behovet av permanent personalreduktion är klart fastställt.

Omställningsbidraget skall göra det lättare att med hjälp av olika åtgärder föra över arbetskraft till en arbetsmarknad utanför krisföretaget. En av de hittills konstaterade fördelarna med P80 var den kraftsamling och det samarbete som möjliggjordes mellan företag och arbetsförmedling. Förmedlingen har med företagets hjälp kunnat arbeta individuellt med var och en i den övertaliga arbetsstyrkan. Förberedelser för nya arbetsuppgifter har skett framför allt i form av utbildning och yrkespraktik.

Mot bakgrund av de här erfarenheterna bör redan från bidragsperiodens början en särskild arbetsförmedlingsgrupp avdelas för den övertaliga arbetsstyrkan. Arbetsförmedlingsgruppen bör även lokalmässigt flytta in i företaget. Arbetsgivaren bör ställa personella resurser till arbetsförmedlingens förfogande för att svara för administration av den övertaliga arbetsstyrkan och aktivt medverka i omställningsarbetet.

Det bör ankomma på arbetsförmedlingsgruppen att avgöra i vilken utsträckning bidragsperioden skall utnyttjas för förmedlingsaktiviteter i form av t. ex. arbetsmarknadsinformation, aktivt arbetssökande och utbildning. Övrig tid bör arbetsgivaren fritt kunna disponera för underhålls- och avvecklingsarbete etc. Om läget så kräver med hänsyn till redan fastlagda leveransåtaganden bör företaget också medges att utnyttja den övertaliga personalstyrkan för reguljär produktion.

Arbetsförmedlingen bör ha förtur när det gäller aktiviteter för den övertaliga arbetsstyrkan även under den uppsägningstid som följer på bidrags-

perioden. Under denna period bör dock normala utbildningsbidrag utgå till sådan övertalig personal som genomgår arbetsmarknadsutbildning.

Effekten av omställningsbidraget får inte bli att avvecklingen fördröjs i sex månader utan att det sker någon reduktion av den övertaliga arbetsstyrkan. För att främja rörligheten i de fall det här är fråga om anser jag att det är väl motiverat med extraordinära rörlighetsstimulanser. Jag föreslår att personal i den särskilda arbetsstyrkan som under bidragsperioden erhåller fast anställning hos annan arbetsgivare skall få behålla 50 % av lönen från den ursprungliga anställningen under hela bidragsperioden.

I konsekvens härmed bör omställningsbidraget till företaget inte reduceras för sådan personalreduktion som beror på att personer ur den övertaliga arbetsstyrkan övergår till sådan annan fast anställning som jag här angivit. Däremot bör bidraget reduceras om avgången från den kvarvarande arbetsstyrkan får en sådan omfattning att det är möjligt att föra tillbaka personal från den övertaliga arbetsstyrkan.

De regler jag nu föreslagit innebär att arbetsgivaren i vissa fall i bidrag erhåller 75 % av lönen för uppsagd personal medan kostnaderna endast uppgår till 50 %. Mellanskillnaden skall i detta fall ses som en kompensation för de administrativa resurser företaget förutsätts ställa till arbetsförmedlingens förfogande och som ett ekonomiskt incitament till en aktiv medverkan i arbetsförmedlingens omplaceringssträvanden. Ju bättre detta gemensamma arbete lyckas, desto mindre utgifter kommer arbetsgivaren dessutom att få under den återstående uppsägningstid som följer på bidragsperioden.

De regler för bidraget som jag nu har föreslagit innebär ett mer restriktivt utnyttjande än vad som gällde för sysselsättningsbidraget för företag med dominerande ställning på orten. Det är dock inte möjligt att nu närmare ange hur stor omfattning insatserna kommer att få under nästa budgetår. Omfattningen måste avgöras av de problem som aktualiseras.

Som jag redan framhållit blir emellertid kostnaderna för omställningsbidraget mindre än de alternativa åtgärder som nu står till buds. De aktiva förmedlingsinsatser som knyts till omställningsbidraget bör dessutom medföra att de arbetsmarknadspolitiska insatserna i detta fall tidsmässigt kan begränsas. De utgifter som omställningsbidraget medför bör enligt min mening gott och väl motsvaras av minskade utgifter för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, i första hand under anslaget Sysselsättningsskapande åtgärder. Jag förordar att utgifterna för det nu föreslagna omställningsbidraget bestrids från detta anslag. Mot bakgrund av vad jag här har anfört bör inte införandet av omställningsbidraget nu föranleda någon särskild uppräknig av anslaget Sysselsättningsskapande åtgärder för budgetåret 1981/82.

Omställningsbidraget kommer enligt min mening att ge en fastare grund och mer enhetliga regler för samhällets insatser vid lokala sysselsättningskriser än tidigare. Jag är emellertid väl medveten om att de olika

effekterna av ett nytt instrument aldrig helt kan förutsägas. Jag förordar därför att det här föreslagna bidraget i första hand provas under budgetåren 1981/82 och 1982/83. Därefter bör tillräckligt underlag finnas för ställningstagande till eventuella förändringar i den här föreslagna utformningen.

Jag har i det här presenterade förslaget om omställningsbidrag fäst mycket stor vikt vid arbetsförmedlingens aktiva insatser. Sådana insatser är naturligtvis också av största betydelse även i sådana omställningssituationer där omfattningen av den aktuella driftsinskränkningen inte är så stor så att den kvalificerar företaget till omställningsbidrag enligt de av mig föreslagna reglerna. Extraordinära förmedlingsinsatser av tillräcklig omfattning försvåras av att förmedlingen är hårt ansträngd av ordinarie uppgifter. Det kan i ett allmänt besvärligt arbetsmarknadsläge vara svårt att inom den ordinarie organisationen frigöra de nödvändiga extraresurserna utan att viktiga löpande uppgifter eftersätts. För att skapa den nödvändiga flexibiliteten kan i vissa fall behövas tillfälliga resursförstärkningar. Formerna för sådana tillfälliga resursförstärkningar behöver närmare utredas. Jag avser att hänskjuta denna fråga till den aviserade parlamentariska utredningen om arbetsmarknadsverket. I avvaktan på utredningens förslag bör de här föreslagna insatserna i första hand klaras genom omprioriteringar inom ramen för befintliga resurser. Frågan om resurstillskott för budgetåret 1982/83 får provas i höstens budgetarbete.

Jag vill här också framhålla att det föreslagna omställningsbidraget endast är tillämbart vid sådana företagsavvecklingar som sker i planerade och kontrollerade former. I sådana fall där driftsinskränkningar aktualiseras genom konkurs finns redan en särskild stödform, nämligen statsbidrag, i vissa fall till nedläggningshotade företag. Jag vill här erinra om att problematiken kring stöd till företag på obestånd nyligen behandlats av en särskild utredare som presenterat sina överväganden i betänkandet (Ds I 1981: 1) Rådsumsstöd och handläggning av obeståndsärenden m. m. Chefen för industridepartementet har nyligen redovisat sina ställningstaganden i denna fråga.

### 9.3 Stimulans till nyrekrytering i expansiva företag

Det förslag som jag nu har redovisat är ägnat att underlätta avvecklingen av icke kommersiellt bärkraftig verksamhet på ett sådant sätt att inte den strukturella anpassningen försvåras. Dessa insatser skall motverka s. k. inläsningseffekter. Det är emellertid också angeläget att med mer offensiva åtgärder stimulera rekryteringen till expansiva företag och branscher, framför allt inom industrisektorn. Ett problem härvidlag är att även rekryteringen inom expansiva industriföretag är beroende av konjunkturutvecklingen. Under konjunktursvackor är behovet av rekrytering begränsat även inom framtidsföretagen och när konjunkturen vänder uppåt begrän-

sas den möjliga sysselsättningsökningen i dessa företag ofta av konkurrensen från företag med mindre goda framtidsutsikter.

För att hålla nere arbetslösheten i konjunkurdämpningen åren 1976–1978 sysselsattes inom arbetsmarknadspolitikens ram tidvis över 5% av arbetskraften. En sådan hög volym är inte möjlig att uppnå med de traditionella åtgärderna i form av beredskapsarbeten, arbetsmarknadsutbildning och skyddad verksamhet. Arbetsmarknadspolitikerna har därför successivt flyttat in i företagen. Delvis har sysselsättningen upprätthållits genom s. k. labour-hoarding. Företagen har med hjälp av olika subventioner under konjunktursvackan behållit en större arbetsstyrka än vad som varit motiverat av den aktuella produktionen. Den här typen av insatser kommer att behövas även i framtida lågkonjunkturer. Det är emellertid önskvärt att en större andel av den labour-hoarding som är nödvändig av sysselsättningskäl förläggs just till de mest expansiva företagen.

En bidragsform med detta syfte prövades under den närmast föregående konjunkturuppgången. För att förmå företag med förväntad uppgång i produktion och sysselsättning att tidigarelägga sina rekryteringar infördes i juni 1978 ett tillfälligt *nyrekryteringsbidrag*, som kunde utgå till företag inom tillverkningsindustri, handel eller privat tjänstesektor som ökade antalet sysselsatta och som upprätthöll sysselsättningsökningen under bidragsperioden, som varade fram till utgången av juni månad 1979. Effekterna av detta bidrag blev avsevärt mindre än förväntat. Nyrekryteringsbidrag beviljades för en sammanlagd nyrekrytering på ca 12 000 personer till en kostnad av ca 100 milj. kr. AMS beräknar emellertid att nettoeffekten av stödformen endast motsvarar en tidigareläggning av ca 4 000 anställningar under i genomsnitt ett kvartal. AMS framhåller att bidragskonstruktionen visade sig vara alltför komplicerad och förknippad med betydande administrativa problem. De krav på förhandsanmälan och introduktionsutbildning av all nyrekryterad personal som knöts till bidraget i kombination med den korta tid som stod till förfogande för allmän information om bidragsformen medförde enligt AMS att handläggningen tidvis blev mycket komplicerad och betungande för länsarbetsnämnderna.

AMS diskuterar i sin rapport "Arbetsmarknadspolitikerna i en konjunkturdämpning" att ge den arbetsmarknadspolitiskt subventionerade utbildning som genomförs inom företagen en mer offensiv inriktning. Utbildningsbidraget till permitteringshotad personal, den s. k. 20-kronan, utgår endast till företag som inte kan sysselsätta den befintliga personalen fullt ut. I rapporten ifrågasätts om inte utbildningsbidraget bör förbindas med ett villkor att sysselsättningen under bidragsperioden upprätthålles på minst oförändrad nivå och att således den naturliga avgången ersätts.

För egen del vill jag inte förorda att något villkor om rekrytering knyts till 20-kronan. Bidragsformen är avsedd att motverka att tillfälliga nedgångar i ett företags produktion resulterar i onödiga uppsägningar och att ge företaget möjligheter att som alternativ till korttidspermitteringar ut-

nyttja produktionssvackan till produktivetsfrämjande utbildning. Ett absolut villkor av den typ AMS diskuterar i sin rapport skulle begränsa möjligheterna till arbetsmarknadspolitiskt väl motiverade insatser i ett läge med otillräcklig arbetskraftefterfrågan. De negativa struktureffekter stödformen kan ge upphov till om den missbrukas bör enligt min mening kunna motverkas genom en skärpt kontroll av att företagen uppfyller villkoren för bidraget. AMS har nyligen utfärdat nya och strängare bestämmelser som syftar till att minska möjligheterna till missbruk av 20-kronan. Dessutom förutsätter bestämmelserna för stödformen att det sker en arbetsmarknadspolitisk prövning av behovet med hänsyn till det allmänna arbetsmarknadsläget.

Statsbidrag till industrins lagerhållning som konjunkturpolitiskt medel prövades under år 1972 och åren 1975–1977. Erfarenheterna har som tidigare nämnts blivit utvärderade av lagerstödutredningen, vars betänkande har remissbehandlats. Jag delar utredningens bedömning att lagerstöd skall ses som ett grovt arbetsmarknadspolitiskt medel, som kan vara effektivt i vissa lägen men som samtidigt har svårkontrollerade bieffekter. Lagerstöd utnyttjades främst av de konjunktur känsliga industrigrenar som är baserade på olika inhemska råvaror, främst gruvor, stålverk och skogsindustri. Man kan som RRV påpekar i sitt remissyttrande inte utesluta att lagerstödet genom sin inriktning kan ha bidragit till att motverka de näringspolitiska åtgärder som syftade till att lösa mera långsiktiga strukturproblem i dessa branscher. Jag bedömer mot bakgrund av vad som är känt om lagerstödet effekter att det f. n. inte är aktuellt att på nytt utnyttja denna åtgärd.

Det är som jag redan framhållit angeläget att stimulera personalrekryteringen i goda företag under konjunkturdämpningar. Jag delar därför den i AMS-rapporten framförda uppfattningen att samhället i vissa situationer bör stödja utbildning även av nyanställd personal. Ett problem är dock att den volym av utbildningsinsatser som företagen kan nyttiggöra för nyrekrytering i ett svagt efterfrågeläge omräknat i sysselsättningseffekt torde vara begränsad. Rekryteringen till framtidsföretagen inom industrin är emellertid en så avgörande strategisk betydelse för hela samhällsekonomin att man bör pröva särskilda åtgärder för att ge dessa företag försteg i rekryteringsprocessen samtidigt som man därigenom stärker det allmänna sysselsättningsläget.

Jag förordar mot bakgrund av vad jag här har anfört att särskilda insatser nu görs för att stimulera rekryteringen till expansiva företag inom *tillverkningsindustrin*. En *tillfällig rekryteringsstimulans* bör införas med syftet att göra det billigare för expansiva företag att utöka sin personalstyrka under den innevarande konjunktursvackan än under den efterföljande uppgången, och därmed förmå sådana företag att tidigarelägga sin rekrytering.

Något krav på särskilda utbildningsinsatser bör inte knytas till rekryte-

ringsstimulansen. Erfarenheterna av de regler som tillämpades i fråga om nyrekryteringsbidraget under åren 1978–1979 visar att ett sådant krav, bortsett från det avsevärda administrativa kontrollarbete detta ger upphov till, också i många fall medför att företag avstår från att utnyttja stimulansen. Det utbildningskrav som angavs för nyrekryteringsbidraget var i många fall svårt att förena med de utbildningsrutiner företagen normalt tillämpade och var också svårt att anpassa till det verkliga utbildningsbehovet för enskilda nyanställda. Vidare hade många små företag problem att på egen hand anordna den föreskrivna utbildningen. Det är alltså klart att sådana särskilda krav kan motverka det primära syftet med en anställningsstimulans.

Det avgörande från arbetsmarknadspolitisk utgångspunkt måste vara att stimulansen skall ge utrymme för nyanställningar utöver vad den för tillfället aktuella ordersituationen medger. Företaget bör därför självt få avgöra i vilken mån det extra sysselsättningsutrymme som stimulansen ger upphov till skall användas för inskolning av nyanställda, för vidareutbildning av redan anställda, för lagerproduktion etc.

Självfallet måste den period under vilken stimulansen skall utgå avpassas så att den avbryts i god tid innan den allmänna efterfrågan på arbetskraft vänder uppåt. För att eliminera effekterna av förekommande säsongsmässiga efterfrågevariationer bör den också beräknas på förändringarna under ett helt år. Som jag tidigare har redovisat kan vi troligen inte räkna med någon avgörande uppgång i industrikonjunkturen förrän tidigast under andra halvåret 1982. Jag förordar därför att rekryteringsstimulansen beräknas på den nettoökning av antalet anställda som sker mellan den 1 april 1981 och den 31 mars 1982. Ökningen bör dock inte få beräknas utifrån ett lägre antal anställda än vad som fanns den 1 februari 1981, d v s. den tidpunkt då regeringen först aviserade att man hade för avsikt att införa en rekryteringsstimulans för tillverkningsindustrin. Härigenom elimineras möjligheterna för företag att genom onormal personalreduktion nu manövrera sig in i ett mer gynnsamt utgångsläge.

Jag har tidigare framhållit att samhällets kostnader för arbetslöshet är mycket höga, inte enbart i form av kontant ersättning vid arbetslöshet utan också i form av bortfall av skatteintäkter och arbetsgivaravgifter till bl. a. socialförsäkringssystemet. När det gäller nivå på den här diskuterade rekryteringsstimulansen finner jag det därför vara lämpligt att utgå från just arbetsgivaravgifterna. I ett läge med otillräcklig efterfrågan på arbetskraft är en anställningsstimulans, som medverkar till att en arbetslös får arbete statsfinansiellt lönsam åtminstone upp till en nivå som motsvarar arbetsgivaravgifterna, oavsett om han eller hon varit berättigad till arbetslöshetsersättning. Samtidigt ligger arbetsgivarnas sociala avgifter från denna utgångspunkt på en lämplig nivå eftersom de inte är så höga att de kan befaras uppmuntra till spekulation i mycket tillfälliga personalökningar i företag som inte på goda grunder kan räkna med en framtida expansion av

sysselsättningen. Företagets vinster av stimulansen består ju främst av ökade möjligheter till rekrytering och inskolning av arbetskraft för en kommande efterfrågeuppgång.

Jag föreslår mot denna bakgrund att rekryteringsstimulansen skall motsvara arbetsgivaravgifterna för den nettoökning av antalet anställda som uppnås under perioden den 1 april 1981—den 31 mars 1982. Av praktiska skäl är det inte möjligt att låta rekryteringsstimulansen utgå i form av ett direkt avlyft av arbetsgivaravgifterna. Rekryteringsstimulansen bör därför lämnas i form av en schablonmässigt beräknad ersättning motsvarande den ökning av arbetsgivaravgifterna under perioden som beror på en ökad sysselsättning.

För en genomsnittlig industriarbetarlön på ca 70 000 kr. per år uppgår arbetsgivaravgifterna till 33 % av bruttolönen, eller ca 23 000 kr. För att motsvara arbetsgivaravgiften bör rekryteringsstimulansen utgå proportionellt mot ökningen av sysselsättningsvolymen under hela perioden, så att en ökning som ligger i början på perioden berättigar till ett högre belopp än en ökning som ligger i slutet av perioden. Med hänsyn till behovet av mycket enkla beräkningsrutiner föreslår jag att rekryteringsstimulansen skall utgå med 23 000 kr. multiplicerat med den genomsnittliga ökningen av antalet fast anställda, omräknat i heltidssysselsatta, under perioden. Den genomsnittliga ökningen bör beräknas som genomsnittet av antalet anställda vid kvartalsskiftena den 1 juli 1981, den 1 oktober 1981, den 1 januari 1982 och den 1 april 1982 jämfört med ingångsvärdet den 1 april 1981.

Rekryteringsstimulansen bör administreras av arbetsmarknadsverket och betalas ut efter periodens utgång. Det bör ankomma på regeringen att utforma de närmare bestämmelserna för tillämpningen av stödformen. De erfarenheter som gjorts i samband med nyrekryteringsbidraget under åren 1978—1979 utgör en naturlig grund vid utformningen av detaljbestämmelserna för rekryteringsstimulansen. Enligt vad jag har inhämtat utarbetar AMS f. n. en slutlig rapport över erfarenheterna från nyrekryteringsbidraget. För att säkerställa att dessa erfarenheter tas tillvara i utformningen av de administrativa rutinerna för rekryteringsstimulansen kommer jag att — i avvaktan på riksdagens ställningstagande — förbereda detaljutformningen i nära kontakt med AMS.

Eftersom utnyttjandet av rekryteringsstimulansen i hög grad kommer att vara knutet till industriföretagens framtidsförväntningar, och därmed konjunkturutvecklingen, kan kostnaderna för bidraget inte nu anges med någon större säkerhet. Jag bedömer dock, bl. a. med hänsyn till den nedåtgående tendens för orderingången som f. n. råder inom industrin, att nettoökningen i sysselsättning i de expansiva företagen under den nu föreslagna perioden inte kommer att överstiga 10 000 personer. Om man vidare utgår ifrån att personalökningen i dessa företag kommer att ha sin tyngdpunkt under den senare delen av perioden kan det förväntas att kostnaderna för rekryteringsstimulansen inte kommer att överstiga 75 milj. kr. Anslaget

Systemställningsskapande åtgärder bör för budgetåret 1981/82 räknas upp med detta belopp.

Som jag redan har nämnt uppgår samhällets kostnader för en arbetslös person till betydande belopp. Det är självfallet önskvärt att en så stor del som möjligt av utgifterna för arbetslöshet används i offensivt syfte. I Frankrike har på försök prövats att som ett alternativ till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder ge arbetslösa stöd för att starta egen rörelse. Enligt vad jag har inhämtat kommer denna verksamhet att permanentas och utvidgas. Ja är f. n. inte beredd att ta ställning till om en liknande åtgärd är möjlig och lämplig att pröva i Sverige. Jag finner dock syftet med denna åtgärd så intressant att det bör övervägas att pröva uppslaget även för svenska förhållanden. Jag avser därför att i samråd med chefen för industridepartementet närmare undersöka förutsättningarna för en liknande verksamhet i Sverige.

## 10 Arbetsmarknadsverkets uppgifter

### 10.1 Arbetsförmedlingens roll och uppgifter

Det blir allt angelägnare under 1980-talet att så långt möjligt lösa arbetslöshetsproblemen genom att helt och fullt utnyttja de lediga platser som finns på den öppna arbetsmarknaden. Det innebär att platsförmedlingen i ännu högre grad än hittills måste sättas i centrum för det arbetsmarknadspolitiska arbetet. Frågan om effektiviteten i den rena förmedlingsverksamheten blir central.

I takt med att de arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammen har byggts ut har arbetsförmedlingarna fått ökade administrativa uppgifter vilket fått negativa följder för det som skulle kunna betecknas som normal förmedlingsverksamhet. Att effektivisera och avdela tillräckliga resurser för platsförmedlingen och återge den dess centrala plats i det arbetsmarknadspolitiska arbetet är därför en förstahandsuppgift i ett program som syftar till att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden.

Som jag tidigare påpekat måste under 1980-talet såväl arbetsgivare som arbetssökande själva ta ett ökat ansvar för och en mer aktiv del i anpassningen på arbetsmarknaden. Det krävs emellertid en effektiv arbetsmarknadspolitisk organisation som kan stödja en sådan ömsesidig anpassning mellan arbetssökande och lediga platser. Här spelar platsförmedlingen och dess anpassningsfrämjande instrument en nyckelroll.

Den tendens till sämre överensstämmelse mellan arbetssökande och lediga platser som har observerats under 1970-talet kan komma att förstärkas under 1980-talet. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen ställer krav på ökad omställbarhet på arbetsmarknaden samtidigt som förändringar i arbetsmarknadens funktionssätt har lett till en ökad tröghet i anpass-

ningsmekanismerna. Det sker ständiga förändringar på arbetsmarknaden som blir alltmera oenhetlig och komplex. På arbetsmarknadens efterfrågesida blir kraven på dem som skall utföra olika arbetsuppgifter alltmer specificerade. Det kan gälla krav på utbildning och erfarenhet, men en allt noggrannare rekryteringspolitik tar även fasta på olika personliga egenskaper av mer eller mindre preciserat slag, såsom noggrannhet, koncentrationsförmåga, tidspassning, stabilitet i anställningen, inlärningsförmåga etc. Samtidigt får de arbetssökande genom utbildning och erfarenhet en inriktning mot arbetsuppgifter av visst speciellt slag och villkoren och begränsningarna i deras sökande tenderar att öka. Tendenserna mot en ökad specialisering såväl på utbuds- som efterfrågesidan gör att det blir alltmer komplicerat att på en viss ort och vid en viss tidpunkt passa samman sökande och platser. Specialiseringen leder till en ökad tröghet på arbetsmarknaden.

Samtidigt tenderar, som jag tidigare framhållit, bindningen mellan arbetsgivare och arbetstagare att bli mera långsiktig. Härigenom får de interna arbetsmarknaderna en ökad betydelse. Om fler vakanser tillsätts på den interna arbetsmarknaden blir det färre lediga platser som kommer ut på den externa marknaden och dessa arbeten tenderar att vara sådana som de redan anställda inte vill eller kan ta, d.v.s. det är arbeten som allmänt anses vara mindre attraktiva eller arbeten som kräver särskilda kvalifikationer. De lediga platser som annonseras ut externt blir därför svåra att tillsätta.

Eftersom arbetstagarna blir mera fast knutna till företagen när de väl har fått en anställning, tenderar arbetsgivarna att göra en noggrannare "sortering" av de arbetssökande i samband med rekryteringen. I allt större utsträckning blir de arbetssökande som står utanför företagen sådana personer som har svårast att få arbete. Arbetslöshetsbördan koncentreras på grupper som ännu inte kommit in på de interna arbetsmarknaderna eller som har lämnat dem. På den externa arbetsmarknaden kommer således att återfinnas en allt större andel relativt svårplacerade sökande och relativt svårtillsatta platser. Detta gör arbetsförmedlingens uppgift att koppla samman arbetssökande och lediga platser allt besvärligare.

För att förmedlingen skall kunna medverka till en sammanjämkning av kraven från arbetsgivare resp. sökande krävs i varje enskilt fall ett mera aktivt förmedlingsarbete med möjligheter att påverka. Arbetsgivarna kan vid rekryteringen ha överdrivna krav som de håller fast vid i det längsta. Genom att ge information om tillgången på arbetskraft kan förmedlingen förmå företagen att snabbare anpassa krav och önskemål och bredda sitt sökområde. Även de arbetssökande söker ofta inom ett begränsat område. Om deras sökande breddas med stöd från förmedlingen kan de snabbare finna ett arbete.

Arbetsförmedlingen är ett serviceorgan som självfallet så långt möjligt skall söka tillgodose önskemålen från arbetssökande och arbetsgivare. Det

faktum att arbetsförmedlingen har en servicefunktion får emellertid inte skymma den grundläggande uppgift som arbetsförmedlingen har inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen är basen i en arbetsmarknadspolitisk organisation vars huvuduppgift är att främja anpassningen på arbetsmarknaden. Det räcker inte att inhämta, registrera och informera om de önskemål som arbetsgivare resp. arbetstagare har, eftersom önskemålen många gånger inte stämmer överens. Det är sammankopplingen av lediga platser och arbetssökande som är yttersta syftet med arbetsförmedlingsarbetet. För denna uppgift krävs en mera offensiv arbetsförmedling som ingående informerar, bearbetar och påverkar de agerande på arbetsmarknaden. Det är nödvändigt att förmedlarna verkligen konfronterar arbetsgivarna med de arbetssökande samtidigt som man konfronterar de arbetssökande med aktuella arbeten.

I det praktiska förmedlingsarbetet måste anvisningsförfarandet stå i centrum. De arbetssökande får en anvisning till lämpligt arbete och därefter sker en noggrann uppföljning av gjorda anvisningar för att utvärdera orsaken ifall anvisningen inte leder till en anställning. Denna process får inte bli alltför utdragen. Förmedlingarna bör tillämpa sådan metodik och sådana arbetsformer att de sökande relativt snabbt får förslag om ett arbete och att platserna tillsätts efter kort tid. Det krävs sådana kontaktformer med arbetsgivare och arbetssökande att detta blir möjligt. Om arbetsgivare och arbetstagare skjuter på sina ställningstaganden alltför länge, leder detta till att sökandetider och vakanstider förlängs. En sådan förlängning drar med sig stora samhälleliga kostnader.

Hur väl platsförmedlingen lyckas med sin uppgift att främja anpassningen på arbetsmarknaden är beroende av arbetssätt, organisation och resurser. Individualiserad information, rådgivning och uppföljning är mycket resurskrävande. Förmedlarna bör få tillfälle att gå igenom den sökandes bakgrund och förutsättningar så att hans eller hennes situation klarläggs och en individuell rådgivning kan ges. Det är också nödvändigt att hämta in kunskap om den lediga platsen, vad arbetet innebär och vilka krav som ställs på den som skall utföra arbetet. Förmedlaren måste skaffa sig tillräcklig information för att kunna förmedla ett arbete som passar individens förutsättningar och förmedla arbetskraft som passar in på arbetsuppgifterna. Det måste finnas tillräcklig tid till förfogande för samtal med arbetssökande och arbetsgivare om arbetsförmedlingen skall kunna ge service av god kvalitet åt båda håll och snabbare nå det eftersträlvade resultatet när det gäller arbetsplaceringar och platstilläggningar.

Det är arbetsförmedlingens uppgift dels att pröva de sökandes utbud och söka uppnå en anpassning av de personliga förutsättningarna till arbetsmarknadens krav, dels att pröva företagens utbud av lediga platser och medverka till att arbetsplatserna anpassas till de sökandes förutsättningar. Arbetsförmedlingens information och påverkan måste rikta sig till båda sidor på arbetsmarknaden för att anpassningsprocessen skall kunna under-

lättas. Detta förutsätter förändring av attityder och värderingar såväl hos de arbetssökande som hos arbetsgivarna. Om t. ex. kvinnor och män skall förmås att välja mindre traditionellt, måste förmedlaren ofta påverka den arbetssökande till annat yrkesval än det hon eller han från början har tänkt sig. På motsvarande sätt måste arbetsgivarna påverkas att jämka sina krav så att de bättre motsvarar den arbetskraft som finns tillgänglig. För att påverka attityder och värderingar krävs förmedling av ny kunskap och information. Inte minst gör sig detta behov gällande i arbetet med att förbättra invandrarnas sysselsättningsituation. Arbetsuppgifter av detta slag gör förmedlingsarbetet mycket tidskrävande samtidigt som det ställer krav på ett mera offensivt arbetssätt där arbetsförmedlingen i större utsträckning går in för att påverka de agerande på arbetsmarknaden. Insatser för att påverka företagens rekryteringspolitik kräver ett mera rörligt förmedlingsarbete där arbetsförmedlarna oftare lämnar förmedlingskontoren och ger sig ut på arbetsplatserna för att diskutera konkreta förmedlingsärenden.

En mera individuell betjäning av de arbetssökande är en förutsättning för att arbetsförmedlingen skall kunna spela den aktiva roll i den anpassningsprocess som kommer att krävas under 1980-talet. I många fall räcker det inte med vanliga förmedlingssamtal utan det krävs en fördjupad utredning och vägledning. I synnerhet när det gäller arbetssökande med arbetshandikapp behövs ofta en grundligare kartläggning av den sökandes situation och möjligheter. Om det inte finns arbete som ligger direkt i linje med den sökandes utbildning och erfarenhet eller om den sökande är yrkesobestämmd och inte riktigt vet inom vilket område han eller hon skall välja ett arbete kan det behövas en vidare och mer fördjupad information och vägledning som kan avse såväl yrkesval som olika utbildningsvägar. Sådan vägledning kan exempelvis behövas när en person har förlorat ett arbete i samband med en driftsinskränkning och bedöms ha förutsättningar att ställa om till något helt nytt område av arbetsmarknaden.

Arbetsgivarna måste i ökad utsträckning förmås att välja bland den arbetskraft som faktiskt finns tillgänglig och de arbetssökande måste välja bland de lediga platser som de facto finns. Företagen bör i första hand söka utnyttja den arbetskraft som finns ledig på orten innan man gör stora rekryteringsansträngningar gentemot anställda i andra företag eller arbetskraft på andra orter. De bör också kunna vidta sådana åtgärder på arbetsplatsen att det blir möjligt att i största utsträckning rekrytera bland den lediga arbetskraften. De arbetssökande å andra sidan bör åtminstone övergångsvis kunna ta ett arbete som kanske inte utgör deras förstahandsval men som de kan ha i avvaktan på att de successivt kan söka sig fram till arbeten som mer ligger i linje med deras önskemål.

En större öppenhet i yrkesvalet skulle bl. a. ge kvinnorna större möjligheter att erhålla förvärvsarbete. Även ett tillfälligt arbete kan tjäna som utgångspunkt för en fast etablering i arbetslivet.

Av flertalet arbetsökande bör det vara möjligt att kräva en ganska hög grad av anpassning efter arbetsmarknadens krav. Detta är bl. a. nödvändig för att anpassningsbördan inte i så hög grad skall falla på sådana grupper som har sämst förutsättningar att klara omställningar på arbetsmarknaden. Det kan vara äldre, handikappade, lokalt bundna med otillräcklig utbildning etc. Kraven på anpassning kan inte sättas lika högt för sådana grupper av sökande. Deras sysselsättningsproblem måste lösas i nära samarbete med företagen på den lokala arbetsmarknaden. Förmedlingen måste dels medverka till att kraven på anpassning främst riktas mot sådana sökandegrupper som har bättre förutsättningar att klara omställningar dels också aktivt påverka företagens rekrytering så att arbetsökande med varierande förutsättningar anställs.

## 10.2 Utvecklingsarbete inom arbetsförmedlingen

Inom arbetsmarknadsverket har länge pågått ett intensivt utvecklingsarbete i syfte att effektivisera platsförmedlingen. Arbetsförmedlingens metodik, arbetsformer och organisation har under 1970-talet i olika hänseenden utvecklats och förbättrats. Behovet av individualiserade insatser för att placera sökande i arbete och att tillsätta platser har, som jag redan framhållit, ökat samtidigt som arbetsförmedlingen har fått starkt ökade arbetsuppgifter i samband med att en rad nya hjälpmedel inom arbetsmarknadspolitiken har införts och byggts ut.

I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet pågick en landsomfattande försöksverksamhet med en långtgående s. k. öppen förmedling som innebar en avsevärd förändring och begränsning av den individuella platsförmedlingen. Till vissa delar ersattes den egentliga platsförmedlingen av självservice och tyngdpunkten i de individuella insatserna lades på arbetsförberedande åtgärder. Många sökande fick själva ta del av tryckt platsinformation och man begränsade eller slopade olika åtgärder för registrering, anvisning av sökande, uppföljning och redovisning av den platsförmedlande verksamheten.

Omläggningen av den traditionella platsförmedlingen till öppen förmedling enligt självbetjäningensmodell var en förändring av genomgripande art. Den hade primärt till syfte att skapa utrymme för ökade insatser på förmedlingarna för särskilda grupper med behov av arbetsförberedande åtgärder, bl. a. arbetsmarknadsutbildning. Tanken var att större delen av sökandeströmmen skulle kunna klara sitt arbetsökande på egen hand med hjälp av platslistor och kortfattad information i anslutning till dessa. Vid utvärderingen av försöksverksamheten bedömde huvudorganisationerna i AMS styrelse att rationaliseringen i alltför hög grad gått ut över den individuella platsförmedlingen och att den ogynnsamt påverkade resultatet av förmedlingens arbete. Efter förslag från AMS fastställde statsmakterna år 1973 (prop. 1973: 1 bil. 13, InU 1973: 3, rskr 1973: 71) riktlinjer för arbets-

förmedlingens organisation och arbetsformer. Därmed infördes s. k. modifierad öppen förmedling, vilket bl. a. innebar en återgång till ett mera regelmässigt inskrivningsförfarande. I riktlinjerna angavs också åtgärder i syfte att ge arbetssökande hjälp med platsvalet och att ge arbetsgivare som anmäler en ledig plats förslag på lämpliga sökande. I en utvärdering år 1977 konstaterade AMS att förmedlingshjälpen till de sökande hade ökat sedan riktlinjerna utfärdades men att det kvarstod ett behov av effektivisering på denna punkt. Förmedlingens service till arbetsgivare hade enligt AMS inte utvecklats i lika hög grad.

Under år 1977 inleddes försök med s. k. fasta arbetsformer för individuell platsförmedling på flera förmedlingar. Sådana fasta arbetsformer är sedan år 1979 införda vid samtliga kontor. Syftet är att ge alla arbetssökande en individuellt anpassad service, stärka kontakterna med arbetsgivarna och systematisera olika arbetsmoment som tidigare har utförts på olika sätt vid olika kontor och av olika förmedlare.

En förutsättning för att arbetsförmedlingen på bästa sätt skall kunna fullgöra sina uppgifter är att förmedlingen har en så fullständig överblick som möjligt över platsutbudet. För att ge arbetsförmedlingen ökad information om tillgängliga vakanser beslutade riksdagen under våren 1976 att införa en lag (1976:157) om skyldighet att anmäla ledig plats till den offentliga förmedlingen. En försöksverksamhet startade i några län och utvidgades därefter successivt. Sedan hösten 1980 är allmän platsanmälan införd i hela landet.

Ett viktigt led i ansträngningarna att effektivisera platsförmedlingen har varit det utvecklingsarbete som inleddes under 1970-talet med utnyttjande av modern datateknik (ADB) inom arbetsförmedlingen. Med den omfattande informationshantering som äger rum på en arbetsförmedling kan användningen av ADB medföra stora fördelar. På sikt bör det vara möjligt att åstadkomma en genomgripande effektivisering av alla platsförmedlingsrutiner med hjälp av ADB. Därigenom kan man förbättra och öka kvalitén på servicen i betydande utsträckning. Förmedlingen kan då ge en mera heltäckande information om tillgången på lediga platser och arbetssökande och därigenom förkorta söktiderna och bredda sökfältet, samtidigt som en rationalisering av olika rutiner gör det möjligt för förmedlingspersonalen att få mera tid för individualiserad service till kunderna.

Ett sådant utvecklingsarbete sträcker sig emellertid över en mycket lång tidsperiod. Det kommer att dröja länge innan de potentiella effektivitetsvinsterna och kvalitetshöjningarna i platsförmedlingsarbetet som en följd av ADB är genomförda i hela förmedlingssystemet. Försöksverksamheten påbörjades år 1973 med framställning av platslistor med hjälp av ADB. Under budgetåret 1976/77 inleddes försök med sökning och bevakningsmatchning av lediga platser via dataterminal. ADB-platslistor framställs sedan länge i hela landet och försöken med terminalbaserad sökning och bevakningsmatchning har utvidgats till ett stort antal förmedlingskontor.

Jämsides med en utbyggnad av detta system har en försöksverksamhet med s. k. modellkontor startat under år 1980 i Södermanlands län. Syftet är att pröva en mer genomgripande användning av ADB-teknik inom platsförmedlingen. Alla förmedlingskontor inom en väl avgränsad arbetsmarknad får datatekniska hjälpmedel för alla eller flertalet funktioner inom platsförmedlingen och terminaler står till förfogande för alla som arbetar med platsförmedling. Riktlinjerna för hela försöksverksamheten med ADB i arbetsförmedlingen lades fast av riksdagen våren 1979 (prop. 1978/79: 131, AU 1978/79: 34, rskr 1978/79: 304).

Arbetsförmedlingen har under 1970-talet fått en betydande resursförstärkning. Arbetsmarknadsverket har under denna tid fram t. o. m. budgetåret 1980/81 tillförts ca 2 200 tjänster i huvudsak för att förstärka förmedlingsverksamheten.

Det har således skett en betydande utveckling och upprustning av verksamheten vid arbetsförmedlingarna. Resurserna för den egentliga platsförmedlingen har emellertid begränsats av att andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder krävt mycket stora arbetsinsatser. Arbetsmarknadens parter har därför upprepat sina krav på att platsförmedlingen måste förstärkas och ges en mera central roll i arbetsmarknadspolitiken. Ett uttryck för parternas krav har varit eniga beslut i AMS styrelse att hos regeringen begära mycket betydande personaltillskott för den platsförmedlande verksamheten inom arbetsförmedlingen. Parterna har framhållit att jämsides med de omfattande arbetsförberedande åtgärderna för personer som söker men inte omedelbart kan få arbete måste inom arbetsförmedlingen bedrivas en individuell platsförmedling i betydande skala. Den delen av verksamheten måste enligt parterna utökas för att förbättra förmedlingsresultatet såväl för arbetssökande som arbetsgivare.

Detta var bakgrunden till att AMS i december 1978 tillsatte en arbetsgrupp för att se över platsförmedlingens organisation (PLOG). Arbetsgruppen lade år 1980 fram en huvudrapport. Arbetsförmedlingens framtida organisation. AMS anslöt sig i alla delar till förslagen i rapporten och överlämnade den till regeringen.

Det övergripande syftet med PLOG:s förslag är att säkerställa utrymmet för individuell platsförmedling. Det centrala i rapporten är förslaget om ändrad arbetsfördelning bland den handläggande personalen vid arbetsförmedlingen. Enligt förslaget skall minst 50% av förmedlingskontorens handläggare avdelas för platsförmedling och benämnas platsförmedlare. Den övriga handläggande personalen skall avdelas för arbetsförberedande och sysselsättningsskapande uppgifter och benämnas arbetsvägledare. Varje platsförmedlare skall fullfölja sina egna ärenden och följa upp resultaten. Platsförmedlarna skall avsätta mera tid än vad som nu är fallet för företagskontakter. Den centrala ordermottagningen av lediga platser föreslås försvinna och denna funktion skall ingå som en naturlig del i varje platsförmedlares företagskontakter. Arbetsvägledarna skall vägleda sö-

kande som inte utan arbetsförberedande och sysselsättningsskapande åtgärder kan arbetsplaceras.

Jag har i årets budgetproposition anfört att jag ser AMS förslag om arbetsfördelning och arbetsmetoder i PLOG-utredningen som mycket viktiga, eftersom de lägger tyngdpunkten på den egentliga platsförmedlingen och därmed bidrar till en ytterligare effektivisering av platsförmedlingsarbetet. Jag framhöll därför att det var angeläget att förslagen genomfördes så långt som möjligt inom de medelsramar som anvisas. Jag återkommer senare till hur jag ser på förändringar i arbetsförmedlingens organisation.

### **10.3 Behovet av en översyn av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation**

Det framgår av vad jag har sagt att det är mycket angeläget att platsförmedlingen fungerar väl och når resultat när det gäller att passa samman sökande och lediga platser. Denna uppgift blir om möjligt ännu viktigare under 1980-talet, eftersom obalansen mellan sökande och platser tenderar att öka.

Den platsförmedlande verksamheten måste därför, såsom jag har framhållit tidigare, arbeta mera offensivt än den har gjort hittills och påverka de agerande på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen måste spela en pådrivande roll. Erfarenheterna från början av 1970-talet då den platsförmedlande funktionen inom den öppna förmedlingen hade en allmänt informerande roll på arbetsmarknaden talar för att en sådan arbetsbesparande uppläggnings av förmedlingsarbetet inte ger de resultat som man har anledning att kräva.

Den öppna förmedlingen introducerades under 1960-talet då läget på arbetsmarknaden var präglad av en ekonomi i snabb tillväxt och allmänt god tillgång på lediga platser. Med den utveckling som förväntas under 1980-talet måste platsförmedlingen spela en delvis annan och mera aktiv roll för att de lediga platserna på den reguljära arbetsmarknaden skall kunna utnyttjas till fullo liksom för att arbetskraftsresurserna skall utnyttjas effektivt. Det kräver ett aktivt arbete från förmedlingarnas sida med tillämpning av ett regelrätt anvisningsförfarande där de sökande anvisas arbete och arbetsgivarna anvisas arbetskraft. Detta förmedlingsarbete bör läggas upp så att man arbetar i nära kontakt med de reguljära arbetsplatserna. En sådan offensiv förmedlingsmetodik som jag här har beskrivit är självfallet resurskrävande.

Arbetsförmedlingen skall grovt sett använda sina resurser dels för att bedriva egentlig platsförmedling, dels för att administrera och föra ut i praktisk verklighet alla andra arbetsmarknadspolitiska medel som statsmakterna fattat beslut om. Det har enligt min mening varit en styrka i den svenska arbetsmarknadspolitiken att de olika åtgärderna varit samlade i en och samma myndighetsorganisation. Det har varit en förutsättning för den

flexibilitet och slagkraft som arbetsmarknadspolitiken har visat inte minst i konjunkturedgångar. Att arbetsförmedlingen har denna dubbla uppgift har emellertid medfört att införandet av nya åtgärder och utökningen av befintliga utan motsvarande resursförstärkning eller rationalisering har lett till minskat utrymme för platsförmedlingen. Hittillsvarande utvecklingsarbete och resursförstärkingar inom arbetsförmedlingen har inte fullt ut kunnat ändra detta förhållande. Förväntningarna om mera påtagliga resultat inom platsförmedlingen kvarstår på olika håll. Som jag tidigare sagt bör den i PLOG-utredningen föreslagna ansvarsfördelningen mellan platsförmedlare och arbetsvägledare komma att innebära ett väsentligt steg i riktning mot en effektivare platsförmedling.

AMS har dock dessutom anslutit sig till den uppfattning som framförs i PLOG att det även behövs en fortsatt betydande förstärkning av arbetsförmedlingens personal. Sålunda har en enhällig styrelse i AMS för budgetåret 1981/82 begärt ytterligare 1 350 tjänster för att i huvudsak förstärka de platsförmedlande insatserna. Mot bakgrund av bl. a. det kärva statsfinansiella läget kunde regeringen emellertid i budgetpropositionen inte förorda något tillskott av tjänster till arbetsmarknadsverket.

Jag är väl medveten om det angelägna i en förstärkning och effektivisering av platsförmedlingen. Jag är också medveten om att statsmakterna genom åren lagt på arbetsmarknadsverket en rad resurskrävande uppgifter vid sidan av platsförmedlingen. Med hänsyn till det ekonomiska läget måste sådana förstärkingar av den platsförmedlande funktionen som jag här har talat om i huvudsak åstadkommas genom omfördelningar och effektiviseringar inom givna medelsramar. Därför ämnar jag senare föreslå regeringen att tillsätta en parlamentarisk utredning som skall undersöka förutsättningarna för att frigöra resurser för platsförmedlingen genom att göra avgränsningar och omprioriteringar när det gäller arbetsmarknadsverkets totala arbetsuppgifter.

Arbetsmarknadsutskottet anförde våren 1979 (AU 1978/79: 20 s. 43) att det på något längre sikt fanns skäl för en mer ingående parlamentarisk utredning om arbetsmarknadsverkets organisation och arbetsformer och att det kunde vara anledning att närmare överväga detta sedan sysselsättningsutredningen slutfört sitt arbete och remissyttrandena över utredningen bearbetats. I förra årets budgetproposition anförde dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet att han avsåg att återkomma till regeringen angående en sådan utredning. AMS har i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 påtalat att vissa verksamheter som arbetsmarknadsverket i dag bedriver med fördel borde kunna överföras till annan huvudman. I årets budgetproposition anförde jag mot bakgrund av AMS synpunkter och i syfte att uppnå ett effektivare utnyttjande av resurserna inom arbetsmarknadspolitikens område där platsförmedlingen skall stå i centrum att översynen av arbetsmarknadsverket huvudsakligen borde inriktas på verkets framtida ansvarsområde och organisation. Jag avser att senare

återkomma till regeringen med förslag till direktiv för den parlamentariska kommittén.

#### 10.4 Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde

Ansvar för att arbetsmarknadspolitiken genomförs i enlighet med riksdagens och regeringens allmänna målsättningar och direktiv åvilar AMS. Länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar lyder under AMS och benämningen på den samlade organisationen är arbetsmarknadsverket.

Riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken och användningen av dess olika medel lades fast av 1966 års riksdag (prop. 1966: 52, SU 1966: 107, rskr 1966: 251). Åtgärdernas omfattning liksom antalet arbetsmarknadspolitiska instrument har sedan dess vuxit kraftigt. Bland de uppgifter som arbetsmarknadsverket nu har ansvar för finns uppgifter som i egentlig mening inte är arbetsmarknadspolitiska och andra uppgifter som ligger på gränsen mellan arbetsmarknadspolitik och andra politikgrenar.

En viktig uppgift för den parlamentariska utredningen är att närmare klarlägga arbetsmarknadsverkets primära ansvarsområde. Därvid bör man utgå ifrån att huvuduppgiften för arbetsmarknadspolitiken är att främja anpassningen mellan den enskildes utbud av arbete och samhällets efterfrågan på arbetskraft inom alla delar av arbetsmarknaden, så att full sysselsättning kan upprätthållas med minsta möjliga störningar. Därvid skall speciellt uppmärksammas svaga grupperns behov av särskilt stöd för att erhålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Till detta kommer arbetsmarknadspolitikens uppgifter i stabiliseringspolitiken, bl. a. att tillfälligt ge de arbetssökande meningsfull sysselsättning i ett konjunkturläge då det totala antalet arbetstillfällen i ekonomin inte räcker till för att sysselsätta hela arbetskraften.

Med utgångspunkt från en närmare precisering av verkets huvuduppgifter bör utredningen ingående undersöka om det finns några arbetsuppgifter som helt eller delvis kan skäras bort eller överföras till annan huvudman. I detta sammanhang bör ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och andra myndigheter närmare klarläggas. Det finns gränsoviden, t. ex. gentemot utbildningspolitiken och socialpolitiken, där arbetsmarknadsmyndigheterna i viss mån har ålagts uppgifter som inte i första hand är arbetsmarknadspolitiska. Detta kan ha gått ut över effektiviteten i arbetet med att främja anpassningen på arbetsmarknaden. Klara avgränsningar i ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsorganen och andra myndigheter får naturligtvis inte hindra en nära samverkan mellan myndigheterna. Genom en precisering av ansvarsförhållandena kan tvärtom bättre förutsättningar skapas för ett sådant samarbete.

Utredningen bör särskilt studera vilka konsekvenser olika gränsdragningar i ansvarsfördelningen får för arbetsförmedlingens arbetsuppgifter. Genom utbyggnaden av arbetsmarknadspolitiken har arbetsförmedlingens

verksamhet blivit mycket mångfacetterad. Detta har medfört risk för att en koncentration av krafterna på de centrala uppgifterna försvåras. Målsättningen för verksamheten vid arbetsförmedlingarna bör vara så enhetlig och entydig som möjligt. Verksamheten bör styras utifrån klart angivna arbetsmarknadspolitiska mål. Arbetsmarknadsmyndigheterna bör ej ges sådana utbildningspolitiska, socialpolitiska eller andra uppgifter som inkräktar på möjligheterna att nå de arbetsmarknadspolitiska målsättningarna.

Jag har tidigare ingående beskrivit hur jag ser på arbetsförmedlingens roll och uppgifter. Med utgångspunkt från detta och från utredningens slutsatser när det gäller ansvarsfördelningsfrågan kan det finnas anledning att ändra statsmakternas föreskrifter om arbetsförmedlingens uppgifter och förmedlingsarbetets inriktning. Utredningen bör lägga fram förslag härom.

För att få underlag för sina ställningstaganden bör utredningen analysera arbetsförmedlingens uppgifter och resursåtgången för olika aktiviteter. Därvid bör särskilt samspelet med andra myndigheter belysas. I det sammanhanget kan även studeras vilka krav som ställs på arbetsförmedlingen från utomstående intressenter och organ utöver det löpande arbetet med arbetssökande och lediga platser. Genom punktvisa undersökningar på några orter kan utredningen få en konkret bild av vilka uppgifter arbetsförmedlingen i verkligheten har kommit att få på olika lokala arbetsmarknader.

AMS har i sina petita för budgetåret 1981/82 efterlyst en klarare ansvarsfördelning mellan arbetsmarknadspolitiken och andra politikområden. Som jag tidigare nämnt ifrågasätter AMS om vissa delar av verksamheten överhuvudtaget skall finnas kvar inom arbetsmarknadsverket. AMS nämner som exempel härpå flyktingverksamheten, utplacering av vapenfria tjänstepliktiga i utbildning, anskaffning av platser för skolans yrkes- och arbetslivsorienterande verksamhet samt investeringsfonder.

Beträffande flyktingverksamheten anser AMS att arbetsmarknadsverket borde träda till först när det blir aktuellt att arbetsplacera flyktingarna. Uttagningen av flyktingar, deras omhändertagande i förläggningar efter ankomsten till landet etc anser AMS inte vara en arbetsmarknadspolitisk angelägenhet. Statsrådet Andersson har den 20 november 1980 tillkallat en arbetsgrupp med uppgift att pröva frågan om huvudmannaskap för överföring och omhändertagande av flyktingar i Sverige.

AMS föreslog för flera år sedan att vapenfriverksamheten borde administreras av annan myndighet. Regeringen har tillsatt en utredning om vapenfriorganisationen (A 1979:5) som bl. a. skall se över frågan om huvudmannaskap för verksamheten. Utredningen pågår och beräknas slutföra sitt arbete våren 1981.

När det gäller investeringsfonderna påpekar AMS att de tidigare använts i konjunkturpolitiskt syfte men att de nu kommit att användas som medel för allmän investeringsstimulans. Om denna förändrade inriktning skall bestå, anser AMS, att man av rationalitetsskäl bör pröva frågan om över-

föring av de olika fondernas administration till annan myndighet. Styrelsen anser emellertid att ett återupprättande av fondernas ursprungliga roll är motiverad med hänsyn till det stora behovet av medel inom stabiliseringspolitiken och med hänsyn till fondernas roll inom regionalpolitiken. Jag har i årets budgetproposition anført att dessa frågor bör behandlas av den parlamentariska utredningen. Jag anser det angeläget att finna former för en rationell handläggning av investeringsförsändena. Fonderna kan som AMS framhåller tjåna flera syften. Utredningen bör belysa hur en rationell administration av fonderna skall laggas upp dels om fonderna ses som en generellt verkande investeringsstimulans, dels om fonderna ses som ett selektivt medel inom arbetsmarknadspolitiken.

I årets budgetproposition har jag aktualiserat frågan om huvudmannaskapet för den näringshjålp i form av bidrag eller lån som utgår till handikappade m. fl. för att börja eller i vissa fall fortsatta verksamhet som egen företagare. Stödformen har liten omfattning. Andra arbetsmarknadspolitiska medel har visat sig mer effektiva för att ge arbete åt svårplacerade. Utredningar om näringshjålp, uppföljning, återkrav etc innebär i många fall omfattande administrativt arbete för arbetsförmedlingar och lårsarbetssnåmnder. Man kan ifrågasatta om stödets sysselsåttningsskapande effekt motiverar den relativt omfattande administrativa hanteringen.

Jag har i årets budgetproposition anført att det föreligger ett behov av det särskilda stöd som näringshjålpn utgör. Att avskaffa stödformen innebär att man avhånder sig en mójlighet till individanpassat stöd, som i det enskilda fallet är den enda mójligheten att ge den sökande sysselsåttning. Stödet har visat sig ha en särskild betydelse i glesbygder. Mot bakgrund av den administrativa hantering som är förknippad med denna volymmåssigt föga omfattande stödform anser jag emellertid att utredningen bör se över stödformen och bl. a. undersöka mójligheterna att föra över den till annan huvudman.

Jag har här nämnt några exempel på verksamhetsgrenar där en överföring till annan huvudman bör prövas. Utredningen bör överväga om det finns flera områden som kan aktualiseras i detta sammanhang.

Arbetsförmedling inom kulturområdet är förenad med vissa problem som hänger samman med de särskilda villkor under vilka arbetstagarna på detta område arbetar. Grånsen mellan vad som är anstållning och uppdragsverksamhet är flytande och anstållningarna är oftast av mycket kortvarig karaktår. Förmedling på detta område kråver särskilda insikter hos förmedlaren om de olika formerna av kulturverksamhet.

Den offentliga arbetsförmedlingen har inte haft resurser och mójligheter att på ett tillfredsstållande såt tillgodose behoven av arbetsförmedling på kulturområdet. Vid sidan om den offentliga förmedlingen verkar dårför sedan lång tid tillbaka ett stort antal enskilda förmedlingar. Frågan om hur denna verksamhet skall vara organiserad har utretts vid flera tillfällen. Det kan nåmnas att en statlig utredning (Ds In 1972: 5) i början av 1970-talet

föreslog att en särskild statlig stiftelse skulle inrättas för ändamålet. Efter ytterligare utredande godtog dock riksdagen våren 1976 (prop. 1975/76: 84, InU 1975/76: 28, rskr 1975/76: 222) ett förslag om att arbetsförmedlingen inom kulturområdet i större utsträckning än tidigare skulle ombesörjas av den offentliga arbetsförmedlingen. Förra året tillsattes en utredning (A 1980: 5) som bl. a. skulle undersöka huruvida den verksamhet som managern, impressariet och s. k. produktionsbolag bedriver är förenlig med lagen (1935: 113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

Frågan om den splittrade förmedlingsverksamheten på kulturområdet har under senare år på nytt aktualiserats i den allmänna debatten. Eftersom det föreligger alldeles speciella förutsättningar för denna förmedlingsverksamhet, anser jag att man bör pröva möjligheterna att organisera den i särskilda former. Jag ämnar senare föreslå regeringen att denna fråga bereds i särskild ordning. Jag har här samrått med chefen för utbildningsdepartementet.

AMS har vid flera tillfällen återkommit till frågan om ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken. AMS och SÖ framhöll i en gemensam skrivelse till regeringen i februari 1979 att utbildningsväsendets resurser inte räckte till för att alla ungdomar som lämnade grundskolan skulle kunna garanteras utbildning, arbete eller praktik. Därför hade tyngdpunkten i ungdomsåtgärderna i allt för stor utsträckning kommit att ligga på arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Riksdagens beslut våren 1980 (prop. 1979/80: 145, AU 1979/80: 25, UbU 1979/80: 34, rskr 1979/80: 363 och 364) innebär att skolan tar ett ökat ansvar för 16- och 17-åringarna och i samband därmed begränsas de arbetsmarknadspolitiska insatserna för denna grupp av ungdomar. Detta är ett exempel på beslut om en ändrad ansvarsfördelning mellan arbetsmarknadsverket och ungdomsskolan som får konsekvenser för arbetsmarknadsverkets arbetsuppgifter.

En annan viktig fråga när det gäller gränsdragningen mellan utbildningspolitiken och arbetsmarknadspolitiken är ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsutbildning och övrig vuxenutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen skall tjäna som ett komplement till den reguljära utbildningen. Den skall vara ett instrument i arbetsförmedlingens hand och underlätta förmedlingens arbete med att passa samman arbetssökande och lediga platser. Arbetsmarknadsutbildningen bör däremot inte ta över ansvaret för att tillgodose grundläggande utbildningsbehov som primärt skall tillgodoses genom det reguljära utbildningsväsendet. Som exempel kan nämnas att AMS i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 har pekat på obalansen när det gäller yrkesutbildad personal på vårdområdet, i synnerhet beträffande yrkesgrupper med längre utbildning. En sådan obalans kan enligt AMS endast i begränsad utsträckning åtgärdas med arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den kräver primärt insatser inom utbildnings- och personalpolitiken.

Det kan ifrågasättas om inte arbetsmarknadsutbildningen av olika skäl fått ett för vidsträckt ansvarsområde. Det kan i det praktiska arbetet på förmedlingarna vara svårt att få till stånd en sådan handläggning av ansökningar om arbetsmarknadsutbildning att det sker en styrning av arbetsmarknadsutbildningens inriktning och omfattning efter förändringarna i arbetsmarknadsläget, inte minst när det gäller att begränsa omfattningen i uppåtående konjunkturen. Allmänheten betraktar ofta arbetsmarknadsutbildningen som en rättighet oavsett sysselsättningsalternativ. Arbetsmarknadsutbildningen kan lätt uppfattas som ett attraktivt alternativ till vanlig vuxenutbildning eftersom utbildningsstödet är väsentligt förmånligare. Åtminstone en viss del av arbetsmarknadsutbildningen kan därigenom bli ett utbildningspolitiskt snarare än ett arbetsmarknadspolitiskt medel. Detta kan leda till att arbetsförmedlingarna i viss mån blir sysselsatta med en utbildningsadministration som går utöver vad som är motiverat av strikt arbetsmarknadspolitiska skäl.

Mot bakgrund av vad jag här har anfört bör den parlamentariska utredningen analysera olika gränsdragningsfrågor mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och utbildningsväsendet och föreslå riktlinjer för arbetsmarknadsverkets ansvar på utbildningsområdet. Utredningen bör samråda med KAFU som har i uppdrag att studera vissa gränsdragningsproblem mellan arbetsmarknadsutbildning och övrig vuxenutbildning och komvuxutredningen (1978: 4) som har i uppdrag att analysera gränsdragningen mellan den kommunala vuxenutbildningen och de delar av arbetsmarknadsutbildningen som har ett gemensamt innehåll samt den kommitté (A 1978: 7) som ser över svenskundervisningen för invandrare. Den parlamentariska utredningens arbete med dessa frågor bör dock inte innebära att angelägna förslag från andra utredningar på skolans område fördröjs.

Även inom det sociala området föreligger behov av ett klarläggande av ansvarsfördelningen och nya samarbetsformer kan behöva skapas. Detta framhåller AMS i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82. Vårdinstitutioner och sociala myndigheter släpper enligt AMS i många fall ansvaret för enskilda alltför tidigt. Därför tvingas arbetsförmedlingen att lägga ner mycket stora resurser på sökande som inte är tillräckligt rehabiliterade för att en arbetsplacering skall vara möjlig. Effekterna av förmedlingens insatser kan därför i praktiken ofta bli mycket små eller obetydliga. Förmedlingens arbete har här kommit att få viss karaktär av kurativ verksamhet. Utredningen bör belysa i vilken utsträckning förmedlingens resurser tas i anspråk för sådana uppgifter.

Arbetsförmedlingens primära uppgift är platsförmedlingen som skall ge arbetssökande hjälp att få arbete och arbetsgivare hjälp att få arbetskraft. Men arbetsförmedlingen skall också, som jag tidigare framhållit, medverka med arbetsförberedande åtgärder för sökande som behöver särskilt stöd för att få arbete. Detta kan t. ex. gälla nytillträdande på arbetsmarknaden, sökande i svåra omställningssituationer och arbetshandikappade. Sedan

den 1 januari 1980 finns arbetsmarknadsinstitut inrättade inom arbetsmarknadsverket. Verksamheten vid instituten syftar till att pröva arbetshandikappades och yrkesbestämda personers förutsättningar för olika arbeten och genom vägledning och arbetsförberedande insatser medverka till att vederbörande får ett arbete. Arbetsmarknadsinstitutens resurser bör därvid komma sådana sökande tillgodo som behöver fördjupad vägledning och mera omfattande förberedelser innan de kan ta steget vidare till arbete eller utbildning.

När det gäller sökande som behöver arbetsförberedande och yrkesrehabiliterande insatser behövs en nära samverkan med andra ansvariga samhällsorgan, t.ex. sjukvård, socialvård, kriminalvård, försäkringskassor etc. Det är angeläget att den medicinska och sociala rehabiliteringen har genomförts så långt att arbetsförmedlingens arbetsförberedande och platsförmedlande insatser kan leda till positiva resultat för den sökande. I de fall fortsatta insatser behövs från andra samhällsorgan är det angeläget att en nära samverkan kommer till stånd mellan dessa organ och arbetsmarknadsverket, så att man får en ansvars- och arbetsfördelning mellan de berörda organen som är rationell ur samhällsekonomisk synpunkt och som tillgodoser de berörda individernas behov av kontinuitet i rehabiliteringsprocessen.

Vad jag här har anfört om behovet av samverkan och en klarare ansvarsfördelning mellan samhällets olika organ bör inte tolkas så att arbetsmarknadsverket kan frånsäga sig ett ansvar för dem som p. g. a. handikapp eller andra arbetshinder har svårigheter på arbetsmarknaden. Jag vill erinra om riksdagens ställningstagande (AU 1978/79: 20, rskr 1978/79: 186) till prop. (1978/79: 73) om åtgärder för arbetshandikappade.

Utredningen bör mot bakgrund av vad jag här har redovisat ange riktlinjer för vad som är arbetsmarknadsverkets ansvar i dessa sammanhang och belysa avgränsningar gentemot uppgifter som bör falla på andra samhällsorgan.

Bland invandrarna finns många arbetssökande som har komplicerade hinder för en arbetsplacering. Det kan gälla bostadsproblem, brist på barn tillsyn, bristande grundutbildning, sociala problem etc. Här krävs ett nära samarbete mellan arbetsförmedlingen och kommunerna för att dessa hinder skall kunna övervinnas. Ansvaret i enskilda invandrarärenden måste sålunda delas mellan arbetsförmedlingen och de kommunala myndigheterna. AMS pekar på denna problematik i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 och anser det angeläget att man från statsmakternas sida markerar var gränsen går mellan arbetsmarknadsverkets och kommunernas ansvar. Utredningen bör även behandla denna fråga. Härvid bör utredningen samråda med invandrapolitiska kommittén (A 1980: 4).

I gränsområdet mellan näringspolitik, regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik är behovet av samordning och samverkan stort. Klara avgränsningar i ansvarsfördelningen mellan olika politikgrenar är här i hög grad

nödvändig om den samlade politiken skall bli effektiv. Genom framväxten av helt nya selektiva åtgärder inom närings- och regionalpolitiken har flera organ blivit involverade i handläggningen av frågor med arbetsmarknadspolitisk anknytning. Utredningen bör överväga om den nuvarande arbetsfördelningen på detta område är den mest rationella. I den nyligen framlagda industripolitiska propositionen tar chefen för industridepartementet bl. a. upp frågan om ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter vad gäller handläggningen av lokaliseringsstödet. Denna fråga bör prövas av utredningen.

Man bör ge akt på att den fortsatta utvecklingen inom det här området inte leder till förändringar som inverkar menligt på snabbheten och styrkan i det arbetsmarknadspolitiska agerandet. Inte minst när det gäller att lösa akuta sysselsättningsproblem på en ort har ansvarsfördelningen blivit i viss mån oklar. Förutsättningarna för arbetsförmedlingen att aktivt verka för en omställning i en situation då företag har övertalig arbetskraft har under senare år förändrats. Allt fler lokala, regionala och centrala myndigheter har kommit att bli engagerade i ansträngningar att lösa problemen då det uppstår sysselsättningsvårigheter på en ort. Många gånger har aktiviteterna en inriktning på att bevara arbetstillfällena utan större förändringar vilket inte alltid är den långsiktigt mest lämpliga lösningen ur sysselsättnings synpunkt. En försvagning av arbetsmarknadsmyndigheternas roll vid omstruktureringar leder sannolikt till minskad omställningsberedskap när denna i stället mot bakgrund av den väntade utvecklingen under 1980-talet borde höjas. Jag har tidigare framhållit vikten av att samhällets åtgärder vid driftsinskränkningar och företagsnedläggningar får en mera offensiv inriktning än de haft under den föregående konjunkturdämpningen. Eftersom ansvaret för åtgärderna ligger hos olika myndigheter krävs en koordinering av insatserna och en precisering av vilken roll olika politikgrenar och myndigheter skall spela i samband med lokala sysselsättningskriser.

Allmänt skall översynen av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde syfta till att skapa en mera rationell ansvarsfördelning mellan verket och andra myndigheter och ge verket ökade möjligheter att koncentrera sina resurser på platsförmedling och de instrument i direkt anslutning till denna som är nödvändiga för att främja anpassningen på arbetsmarknaden. En utgångspunkt skall vara att den parlamentariska utredningens förslag skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser.

### **10.5 Effektivare resursutnyttjande inom arbetsmarknadspolitiken**

En precisering av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde bör följas av en allmän genomgång av det arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammet i syfte att uppnå effektiviseringar. Även om ansvarsområdet begränsas något återstår ett stort antal åtgärder som skall administreras genom arbetsmarknadsmyndigheterna. Det medför en administrativ hantering som krä-

ver mycket betydande resurser och det är oundvikligt att detta inkräktar på utrymmet för egentlig förmedling.

Det bör emellertid undersökas om inte förenklingar kan vidtas som underlättar den administrativa hanteringen. Nya åtgärder har successivt tillkommit och omfattningen av de bestämmelser som den enskilde förmedlaren skall informera om och som han själv skall sätta sig in i har hela tiden ökat. Åtgärdsuppsättningen bör gås igenom i syfte att förenkla bestämmelser och begränsa antalet enskilda åtgärder. Detta kan ske dels genom sammanslagning av åtgärder med likartat innehåll, dels genom utrensning av åtgärder som det i och för sig kan finnas motiv för men som är obetydliga i omfattning och därför kanske kostar mer att administrera än vad de ger i utbyte. Det är en samlad genomgång av de olika stödformerna som behöver göras. Varje enskild åtgärd kan förefalla motiverad om man ser den isolerad men sammantaget kan hanteringen av alla åtgärder – jämsides med det egentliga förmedlingsarbetet – blir för omfattande. Allt för mycket resurser går åt till att informera kunderna om gällande bidragsbestämmelser och till att ombesörja det interna informationsutbytet och beslutsfattandet inom myndigheten.

Om det vore möjligt att genomföra en genomgripande rationalisering i det stora antal åtgärder och detaljbestämmelser som statsmakterna genom åren har fattat beslut om, skulle verket få mera tid över för platsförmedlingen. Sådana förenklingar kan kräva jämkningar i förhållande till de motiv som legat till grund för enskilda åtgärder. Eftersom varje åtgärd då den infördes hade till syfte att lösa ett problem eller stödja en utsatt grupp är ett villkor att rationaliseringen totalt sett inte försvagar det arbetsmarknadspolitiska stödets positiva verkningar. Detta kräver avvägningar som inte enbart är av teknisk natur. Jag finner därför att även denna uppgift är väl lämpad för den parlamentariska utredningen.

En fråga av större räckvidd är fördelningen av resurserna inom arbetsmarknadspolitiken på olika slag av åtgärder. Som jag tidigare har framhållit bör åtgärdena syfta till att anpassa utbudet av arbetskraft och anpassa arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft snarare än att utöka antalet särskilt anordnade sysselsättningstillfällen, t.ex. beredskapsarbeten eller skyddat arbete. Avsikten med den på arbetsmarknadspolitiska grunder anordnade sysselsättningen måste vara att överbrygga arbetslöshetsperioder och ta till vara mänskliga resurser i stället för att tvinga människorna ut i en ofta nedbrytande sysslolöshet. På motsvarande sätt skall skyddad sysselsättning anordnas för dem som inte heller med lönesubventioner eller annat samhällsstöd kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Sådana särskilda sysselsättningskapande åtgärder bör därför inte komma till användning i de fall arbetslösheten i huvudsak sammanhänger med bristande anpassning hos arbetssökande och arbetsgivare. Det är genom att utnyttja de lediga platserna på den reguljära arbetsmarknaden som arbetslöshetsproblemen i första hand skall lösas.

Arbetsförmedlingen bör därför primärt försöka få till stånd en arbetsplacering av den sökande genom direkta förmedlingsåtgärder. Om detta inte kan uppnås så att den enskildes sysselsättningsproblem kan lösas på ett tillredsställande sätt får successivt mer resurskrävande åtgärder sättas in. Kostnaderna ökar allt snabbare med varje steg i åtgärdskedjan: Arbetsförmedling – vägledning vid arbetsförmedling – flyttningshjälp – kortare väglednings- och rehabiliteringsinsatser eller utbildning – längre rehabilitering och utbildning – skyddat arbete o s v. fram till beredskapsarbeten med mycket höga dagsverkskostnader. Det är därför viktigt ur samhälls-ekonomisk synpunkt att förmedlingsinsatserna sätts in på rätt nivå. Om arbetsförmedlingen sätter in mera kostsamma åtgärder än som är nödvändigt för att nå fram till en arbetsplacering kan det bli ganska stora resurser som tas i anspråk utöver vad som är nödvändigt.

Här rör det sig om relativt svåra avvägningsproblem när det gäller att i de enskilda fallen bedöma hur stora insatser som behövs för att en sökande skall få arbete. Problemen underlättas inte av att de sökande i många fall kan uppfatta olika stöd – t. ex. utbildning – som en rättighet som hon eller han bör få tillgång till oavsett läget på arbetsmarknaden. Här krävs fasta rutiner och en medveten organisatorisk uppläggning som ger förmedlarna stöd vid dessa svåra avvägningar.

Mot bakgrund av vad jag nyss har anfört om nödvändigheten av att insatser förläggs till rätt nivå är en sådan effektivisering av förmedlingsverksamheten viktig ur samhälls-ekonomisk synpunkt. Ur samhällets synpunkt är det också angeläget att grupper med särskilda svårigheter t. ex. arbetshandikappade ges ökade möjligheter att få del av sådana åtgärder som behövs i det enskilda fallet, genom att de som har större möjligheter att klara sig utan stödåtgärderna, kan få arbete genom platsförmedlingsåtgärder. Därigenom kan samhället avlastas kostnader för förtidspensioner och vårdinsatser, som i många fall är alternativ till rehabilitering och sysselsättning.

Prioriteringen mellan olika åtgärder vid medelstilldelningen till arbetsmarknadsverket har också betydelse när det gäller arbetsmarknadspolitikens uppgift att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. I betydande utsträckning är de mindre resurskrävande åtgärderna samtidigt också mera ägnade att främja anpassningen på arbetsmarknaden. En omfördelning av resurser inom det arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammet kan därför övervägas. Den skulle kunna inriktas på en relativt större satsning på platsförmedlingen och dess anpassningsfrämjande hjälpmedel, d v s. i huvudsak innebära en omfördelning från åtgärder som ligger sent i åtgärdskedjan till åtgärder som ligger tidigt. En sådan omfördelning får dock självfallet inte ske på sådant sätt att det innebär en resursöverföring från svaga grupper till dem som har större konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Att bedöma möjligheterna till sådana resursomfördelningar är därför en uppgift som kräver även politiska överväganden. Jag förordar därför att

den parlamentariska utredningen ges i uppdrag att belysa hur en resursumfördelning kan åstadkommas och vilka konsekvenser den kan få för insatserna på arbetsmarknadspolitikens område och för de människor som berörs av dessa.

Även själva systemet för resursfördelning bör tas upp till prövning. Medelstilledningen kännetecknas av att anslag ges till olika åtgärder där det inte finns möjligheter till omfördelningar under löpande budgetår. En anslagstilldelningsteknik som möjliggjorde viss överföring av medel mellan de olika åtgärdsslagen skulle kunna medföra fördelar ur effektivitetssynpunkt. I princip borde man sträva efter att ge större möjligheter att välja olika åtgärds kombinationer för att lösa ett givet arbetslöshetsproblem. Utredningen bör undersöka förutsättningarna för att skapa en ökad flexibilitet i resursanvändningen där besparingar på en anslagspost i vissa fall skulle kunna överföras till angelägnare ändamål.

Arbetsmarknadsverkets uppgifter varierar kraftigt med konjunktursituationen. Medelstilledningen till arbetsmarknadsutbildning och sysselsättningssskapande åtgärder är i hög grad konjunkturanpassad och kan i betydande utsträckning utökas i ett svagt konjunkturläge. De personalmässiga resurserna utmärks emellertid inte av en sådan flexibilitet och är inte dimensionerade för att klara extrema belastningar i en djup lågkonjunktur. Utredningen bör pröva hur en ökad flexibilitet skall kunna åstadkommas även inom detta område. Härvid bör även förutsättningarna för att tillfälligt förstärka arbetsmarknadsverkets personalresurser studeras.

## 10.6 Arbetsmarknadsverkets organisation

Efter översynen av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och åtgärdsprogram bör undersökas vilka krav de föreslagna förändringarna ställer på organisationen. Utredningen bör ange huvudprinciperna för en organisationsförändring. Syftet med en organisationsöversyn är att få en rationellt uppbyggd organisation för arbetsmarknadsverket som är väl avpassad för de arbetsuppgifter som verket enligt utredningen skall ha och som främjar den prioritering mellan olika arbetsuppgifter som utredningen föreslagit. I översynen bör bl. a. behandlas frågan om fördelningen av ansvar och uppgifter inom verket mellan arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna och distriktsarbetsnämnderna.

Som jag tidigare nämnt har AMS anslutit sig till PLOG-utredningens rapport och i en skrivelse till regeringen den 22 och där medelförstärkningar inte ovillkorligen behövs. I de delar som förslagen kräver medelstillskott kommer AMS att i sina anslagsframställningar successivt ta upp behovet av medel för genomförandet.

PLOG-utredningens förslag bör, som jag tidigare framhållit, bidra till en effektivisering av platsförmedlingen. Förslagen ligger i linje med de riktlinjer för det kommande utredningsarbetet som jag har angett. Jag anser

det därför angeläget att PLOG:s förslag rörande kontorens inre organisation och arbetsfördelningen inom arbetsförmedlingen genomförs inom de medelsramar som kommer att anvisas. PLOG:s förslag om inrättande av nya lokalkontor är AMS oförhindrat att genomföra inom ramen för gällande föreskrifter och givna medelsramar.

AMS har i augusti 1980 överlämnat en rapport från arbetsgruppen för översyn av AMS organisation. Rapporten har tillstyrkts av AMS. I en särskild skrivelse har statskontoret framhållit att huvuddelen av rapportförslagen är nödvändiga att genomföra för att uppnå effektivitetsökningar. Jag har i årets budgetproposition förordat en viss förändring i enhetsuppdelningen innebärande en omvandling av arbetsvårdenheten till en enhet för arbetsförberedande åtgärder. Jag är nu beredd att därutöver förorda sådana ytterligare justeringar i enhetsuppdelningen som erfordras för att underlätta genomförandet av PLOG:s förslag. AMS föreslår att arbetsförmedlingsenheten omvandlas till en enhet för platsförmedling och yrkesvägledningsenheten till en enhet för vägledning. Förslaget innebär att vissa mindre förändringar i ansvarsfördelningen mellan olika enheter genomförs i syfte att koncentrera platsförmedlingsfrågor till en enhet och erhålla en arbetsfördelning mellan enheten för platsförmedling samt enheterna för vägledning och arbetsförberedande åtgärder som ligger i linje med PLOG:s förslag rörande förmedlingsorganisationen. Jag tillstyrker att dessa förändringar, i avvaktan på översynen av arbetsmarknadsverket, får genomföras provisoriskt i huvudsaklig överensstämmelse med AMS förslag. I övrigt anser jag att frågan om mera omfattande förändringar i AMS organisation bör anstå till dess den parlamentariska utredningen är färdig med sitt arbete. Jag räknar emellertid med att eventuella förändringar beträffande AMS verksamhet med vapenfrifrågor samt överföring och omhändertagande av flyktingar kan genomföras utan att avvakta utredningens förslag. Det bör i det här sammanhanget också erinras om att AMS har möjlighet att göra mindre justeringar i arbetsfördelningen mellan enheterna.

Regeringen har uppdragit åt AMS att i samråd med statskontoret och i nära kontakt med berörda personalorganisationer se över administrationen och organisationen av beredskapsarbeten i styrelsens egen regi. Översynen skulle inte beröra egenregiverksamheten som sådan utan ta sikte på regionkontorens ställning i arbetsmarknadsverkets organisation. En särskild arbetsgrupp har genomfört översynen och AMS har i skrivelse till regeringen den 5 september 1980 anslutit sig till förslagen och överlämnat rapporten till regeringen. Enligt förslaget skall två regionkontor slås samman. Regionkontoret i Umeå läggs ner och verksamheten vid regionkontoret i Härnösand utvidgas till att även omfatta Västerbottens län. Antalet regionkontor minskas därigenom från sju till sex. Vidare föreslås en förändring i arbetsplatsorganisationen som ger en inte obetydlig inbesparing av huvudsakligen biträdestjänster och förrådsmän.

Statskontoret har i ett samrådsyttrande ställt sig bakom förslagen i

rapporten. I översynsupdraget ingick inte att utvärdera AMS egenregiverksamhet som sådan. Statskontoret föreslår dock i sitt yttrande att regeringen låter utvärdera omfattningen av och formerna för AMS egenregiverksamhet. Jag har tidigare i budgetpropositionen (prop. 1980/81: 100 bil. 15) anfört att de frågor som tas upp i AMS rapport bör behandlas av utredningen för översyn av arbetsmarknadsverket. Utredningen bör därvid förutsättningslöst pröva omfattningen av och formerna för AMS egenregiverksamhet.

AMS har påbörjat en avveckling av förlägningsboendet vid arbetsplatser för specialanvisade. Avvecklingen skall vara slutförd i och med utgången av år 1982 och berör ca 100 assistenter och tillsyningsmän. AMS har ett arbetsgivaransvar för denna personal som innefattar en omplaceringskyldighet. Några av dessa personer har förmedlingsbakgrund och andra kan efter viss internutbildning vara lämpliga som arbetsförmedlare. Jag avser att senare återkomma till regeringen om att ge AMS ett uppdrag att i samband med anslagsframställningen för budgetåret 1982/83 närmare precisera hur en sådan omfördelning bör kunna äga rum.

## 11 Fackligt inflytande på frågor om statligt arbetsmarknadsstöd

Arbetsmarknadspolitiken har under de senaste åren byggts ut med flera stödformer. De föreskrifter som har utfärdats för dessa stödformer – normalt intagna i regleringsbrev – innefattar bl. a. bestämmelser om hur det fackliga inflytandet skall tillgodoses vid handläggningen av enskilda ärenden. När det gäller bidraget till utbildning i företag skall samråd äga rum med berörd lokal facklig organisation före själva beslutet om utbildning och därefter vid utbildningens genomförande. Sådant bidrag utgår vidare endast för utbildning av anställda, som uppbär löne- och anställningsförmåner som har godkänts av kollektivavtalssslutande facklig organisation. Dessutom skall utbildningen ske enligt en plan som, efter samråd med arbetsgivarnas och arbetstagarorganisationer inom branschen, har godkänts av arbetsmarknadsmyndigheterna. Bidrag till praktikanställning av äldre och handikappade utgår endast om praktikanställningen är förenad med löne- och anställningsförmåner som har godkänts av kollektivavtalssslutande facklig organisation. Även när det gäller detta bidrag skall samråd ske med berörd lokal facklig organisation före beslutet om utbildning och därefter vid utbildningens genomförande. Tekobidraget utgår endast om berörda arbetstagarorganisationer tillstyrker ansökningen. För en mer fullständig redogörelse av dessa bestämmelser samt förslag till författningstexter m. m. hänvisas till promemorian Ds A 1979: 7 Betalningsinställelse och rådrumsstöd m. m. (s. 83–86 och 125–130). I fråga om den år 1980 införda stödformen anställning med lönebidrag föreskrivs att

berörda arbetstagarorganisationer skall ha beretts tillfälle att avge yttrande innan ärendet avgörs. Vidare får lönebidrag beviljas endast under förutsättning att det i anställningen utgår lön och andra anställningsförmåner enligt kollektivavtal eller som är jämförbara med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen.

Även när det gäller regionalpolitiskt stöd finns det bestämmelser av ifrågavarande slag. Sådant stöd får således beviljas endast om mottagaren visar att de anställda uppbär lön och andra anställningsförmåner som är minst likvärdiga med dem som utgår enligt tillämpligt kollektivavtal. Vidare skall företag som är aktiebolag eller ekonomisk förening bereda de fackliga organisationerna vid företaget tillfälle att yttra sig över vissa uppgifter som lämnas i stödärenden. Dessutom gäller som villkor för den regionalpolitiska stödformen utbildningsstöd, att utbildningen sker enligt en plan som har godkänts av arbetsgivarnas och arbetstagarorganisationer inom branschen.

Frågan om de fackliga organisationernas inflytande på ärenden om samhällsstöd till företag har under senare år varit föremål för debatt. Det har å ena sidan från arbetsgivarhåll gjorts gällande att de fackliga organisationerna i vissa enskilda fall otillbörligt har utnyttjat sitt inflytande över ifrågavarande beslut. Från fackligt håll har å andra sidan LO och TCO i en skrivelse våren 1978 till arbetsmarknadsministern och industriministern begärt mer enhetliga regler och ett vidgat fackligt inflytande över de aktuella stödformerna. I skrivelsen föreslår organisationerna att som villkor för stöd genomgående skall krävas att företaget har tecknat kollektivavtal och att de fackliga organisationerna har tillstyrkt ansökan. Frågan har också berörts i riksdagen (svar av dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet på interpellation 1977/78: 156 om det fackliga inflytandet vid beslut om samhällsstöd till företag, se riksdagens protokoll 1977/78: 134).

Jag vill också erinra om att jag i årets budgetproposition berört denna fråga när det gäller det s.k. äldrestödet (prop. 1980/81: 100 bil. 15 s. 86–87).

Det torde inte råda delade meningar om värdet av att arbetsmarknadens parter deltar i beslutsfattandet i ärenden angående olika former av samhällsstöd till företag. Som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen för olika stödformer förekommer också en sådan medverkan i stor utsträckning. Härtill kommer de berörda organisationernas representation i de beslutande samhällsorganen. Utformningen och omfattningen av det fackliga inflytandet har dock kommit att bli olika vid skilda former av stöd. Detta behöver i och för sig inte innebära något anmärkningsvärt. Tvärtom kan det vara naturligt att vissa stödformer kräver en större facklig medverkan än andra. Många gånger är det exempelvis önskvärt att de fackliga organisationerna medverkar inte bara före beslut om samhällsstöd utan även under den tid stödet utgår och vid genomförandet av de åtgärder som stödet syftar till.

Även om det således är ofrånkomligt att det fackliga inflytandet utformas olika vid skilda former av samhällsstöd visar den hittillsvarande utvecklingen enligt min mening att det finns ett behov av mer enhetliga och entydiga regler om arbetsmarknadsmyndigheternas handläggning av ifrågavarande ärenden. Det finns också rättsliga skäl för att föra över merparten av de hittillsvarande bestämmelserna från regleringsbrev till författningsföreskrifter. Möjlighet att formulera generella sådana regler finns framför allt när det gäller att inhämta berörda arbetstagarorganisationers uppfattning i själva bidragsfrågan. Något formellt krav att de fackliga organisationerna skall ha tillstyrkt en ansökan om bidrag bör dock inte ställas. En annan sak är att en avstyrkan som åtföljs av skäl som har fog för sig kommer att väga tungt vid den prövning som myndigheterna har att företa. En avstyrkan från en arbetstagarorganisation bör i vissa fall också medföra att myndigheten föranstaltar om kompletterande utredning, exempelvis genom hörande av berörd arbetsgivarorganisation. Beslutet bör i dessa fall också förbehållas myndighetens styrelse.

Mot denna bakgrund föreslår jag att huvudregeln bör vara att AMS, länsarbetsnämnd eller arbetsförmedling – innan beslut fattas om samhällsstöd till företag – skall bereda berörda arbetstagarorganisationer tillfälle att avge yttrande. I enlighet med den praxis som har utbildats inom arbetsmarknadsverket beträffande vissa stödformer bör dessutom läggas fast den principen att ärendet bör avgöras av länsarbetsnämnden i plenum respektive av distriktsarbetsnämnden, om en arbetstagarorganisation har avstyrkt en bidragsansökan. Detsamma bör även gälla när skäl härtill i övrigt föreligger. Vad som skall förstås med uttrycket berörda arbetstagarorganisationer lär normalt inte vålla några problem. I det övervägande antalet fall är det den organisation eller de organisationer som är part i kollektivavtal på arbetsplatsen som skall beredas tillfälle att yttra sig. Om företaget inte är bundet av kollektivavtal bör det vara den eller de arbetstagarorganisationer som har ingått det representativa kollektivavtalet inom branschen eller avtalsområdet som kommer i fråga.

De nu föreslagna principerna bör komma att omfatta såväl nuvarande stödformer som framtida nya stödformer, såvida det inte för ett visst fall finns anledning att föreskriva en annan ordning. Nuvarande regler om samråd m. m. med berörda arbetstagarorganisationer i själva bidragsfrågan kan alltså i motsvarande mån utmönstras. Däremot kommer det även i fortsättningen att i fråga om vissa stödformer finnas behov av ytterligare föreskrifter angående organisationernas syn på exempelvis genomförandet av olika insatser. Detta behov får bedömas för varje stödform för sig. Här bör också uppmärksammas den betydelse som medbestämmandelagen och i vissa fall även styrelserepresentationslagen har fått för fackföreningarnas möjlighet att påverka de nu aktuella frågorna både beträffande en arbetsgivares ansökan om statligt stöd och i fråga om beslutets genomförande.

I sin ovannämnda skrivelse föreslår LO och TCO att det som villkor för

stöd genomgående skall krävas att företaget har tecknat kollektivavtal. Syftet med ett sådant villkor skulle enligt organisationerna vara att garantera att avtalsenliga löne- och anställningsvillkor utgår.

Det torde vara en självklar utgångspunkt att de företag som kommer i åtnjutande av olika former av statligt stöd följer de kollektivavtal som de är bundna av och även i övrigt rättar sig efter arbetsmarknadens spelregler. Det är också ett naturligt krav att anställda som berörs av statliga stödåtgärder uppbär lön och andra förmåner jämförbara med branschens kollektivavtal. Detta innebär dock inte att kollektivavtalsbundenhet bör vara ett formellt krav vid samhälleliga stödinsatser. Ett sådant krav, som skulle innebära avtalstvång och organisationstvång, strider mot grundläggande principer på svensk och internationell arbetsmarknad. Ett stort antal, framför allt mindre, arbetsplatser i detta land skulle vidare i så fall ställas utanför de arbetsmarknadspolitiska insatserna (jfr. Ds A 1980: 2 s. 86). Riksdagen har också under senare tid avvisat tanken på att ett sådant krav ställs upp (mot. 1975/76: 1824, NU 1975/76: 51, rskr 1975/76: 330 och prop. 1977/78: 40, NU 1977/78: 34, rskr 1977/78: 110). Om kollektivavtal saknas, bör det kravet dock ställas att de anställda uppbär lön och andra anställningsförmåner som är jämförbara med dem som utgår enligt kollektivavtal inom branschen.

## 12 Den arbetsmarknadspolitiska forskningen

### 12.1 Arbetsmarknadspolitiskt forskningsprogram

Jag anmälde i samband med min redogörelse för det bakgrundsmaterial som denna proposition bygger på, att EFA i egenskap av initierande och samordnande organ för den arbetsmarknadspolitiska forskningen avgivit ett förslag till forskningsprogram. I rapporten "Forskning kring arbetsmarknadspolitikens effekter – ett forskningsprogram", 1980, har EFA närmare än vad som skett i det betänkande man lade fram 1978 utvecklat och sammanfattat sina synpunkter på behoven och inriktningen av påbörjade och fortsatta forskningsinsatser. Utifrån en analys av några centrala utvecklingstendenser på den svenska arbetsmarknaden ges förslag till sådan forskning, som man anser vara av speciell vikt för utformningen och värderingen av framtida arbetsmarknadspolitiska insatser.

Jag skall i det följande först beröra den arbetsmarknadspolitiska forskningens allmänna inriktning och därefter ta upp vissa frågor rörande forskningens organisation.

EFA har framhållit att ingående kunskaper om förhållandena och utvecklingen på arbetsmarknaden är en förutsättning såväl för att kunna bedöma behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och för att kunna utforma åtgärderna på bästa sätt som för att kunna utvärdera effekterna av

de insatta åtgärderna. EFA:s hittillsvarande forskningsresultat pekar bl. a. på tendenser till växande trögrörlighet och minskande anpassningsbenägenhet på arbetsmarknaden, längre vakans- och arbetslöshetstider, ökad arbetslöshetsbörda för ny- och återinträdande på arbetsmarknaden och ökade svårigheter att föra en framgångsrik stabiliseringspolitik. Det är mot denna bakgrund man skall se de i programmet framförda förslagen till forskningsprojekt.

Enligt EFA:s forskningsprogram bör den fortsatta forskningen omfatta två huvudområden,

- grundläggande forskning kring arbetsmarknadens funktionssätt
- utvärdering och uppföljning av arbetsmarknadspolitiken.

Det första huvudområdet omfattar forskning inom de två projektområdena

- arbetskraftsutbudets bestämningsfaktorer
- arbetskraftsefterfrågans bestämningsfaktorer.

Det andra huvudområdet omfattar forskning inom projektområdena

- avvägningen mellan arbetsmarknadspolitik och andra politikgrenar
- utvärdering och uppföljning av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Det framhålls i programmet att det är angeläget att forska kring arbetskraftsutbudets bestämningsfaktorer och kring hur förändringar i rörligheten (såväl extern som intern rörlighet och yrkesmässig, geografisk och branschmässig rörlighet) påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. På så sätt kan ökad kunskap nås om vilka hinder som finns för anpassningen mellan arbetskraftsutbud och arbetskraftsefterfrågan. Eftersom ett av målen för arbetsmarknadspolitiken är att öka jämställdheten på arbetsmarknaden är det också en viktig forskningsuppgift att studera de mekanismer som påverkar arbetskraftsutbud, yrkesval och karriärmöjligheter för män och kvinnor.

För att framgångsrikt kunna stabilisera arbetskraftsefterfrågan och påverka dess sammansättning krävs mer kunskap om arbetskraftsefterfrågans bestämningsfaktorer och bl. a. behöver effekterna av tendenserna mot ökad betydelse för interna arbetsmarknader och mot ökad sortering av arbetskraften belysas mer ingående. I samband med fortsatta försök att belysa varför arbetslöshetsbördan tenderar att alltmer koncentreras till vissa grupper, bör man också undersöka i vilken utsträckning arbetsmarknaden delats upp i sektorer med välutvecklade interna arbetsmarknader med goda karriärmöjligheter resp. sektorer med sämre arbetsförhållanden och sämre karriärmöjligheter.

I EFA:s senaste betänkande (SOU 1978:60) restes i samband med en diskussion om arbetsmarknadspolitikens stabiliseringspolitiska roll frågan om vilken omfattning arbetsmarknadspolitiken kan ha utan att bli överbelastad. För att kunna belysa detta behövs bl. a. studier kring avvägningen både mellan olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och mellan arbetsmarknadspolitiken och övriga ekonomisk-politiska åtgärder.

Den som det verkar förvärrade konflikten mellan sysselsättningsnivå och inflationsgrad gör det angeläget att närmare utvärdera de företagsinriktade åtgärder i form av sysselsättningsstöd för att upprätthålla eller öka sysselsättningen, som utgjorde ett betydande inslag i politiken under lågkonjunkturen åren 1976–1978. Åtgärder som lagerstöd, företagsutbildning för permitteringshotade, industriella beredskapsarbeten och andra sysselsättningsstöd i form av lönesubventioner behöver utvärderas ur såväl stabiliserings- som tillväxtpunkt.

Det framhålls vidare som angeläget att studera de konflikter mellan fördeiningsmål och effektivitetsmål som traditionellt anses vara förknippade med åtgärder som kompenserar för välfärdsförluster i samband med arbetslöshet. Framför allt är det viktigt att ur såväl individernas som samhällets synpunkt analysera effekterna av olika inkomstkompensterande åtgärder, såsom kombinationer av arbetslöshetsunderstöd, avgångsbidrag och förtidspensioneringsmöjligheter, gentemot mer aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

En allt större del av de arbetsmarknadspolitiska insatserna har syftat till att förbättra välfärdsförhållandena för handikappade. I en framställning den 28 november 1980 har AMS bl. a. betonat behovet av att bedöma insatser för handikappade även i ett samhällsekonomiskt perspektiv och med hänsyn till effekterna på den offentliga ekonomin. Styrelsen anser det vara av stort värde, om befintliga forskningsorgan på det arbetsmarknadspolitiska området kunde ges i uppdrag att göra sådana systematiska ekonomiska analyser. Jag delar styrelsens uppfattning att behovet av att utvärdera dessa åtgärder, såväl de av rehabiliterings- som de av sysselsättnings- skapande karaktär, är mycket stort.

Allmänt sett finner jag att förslaget till arbetsmarknadspolitiskt forskningsprogram är en lämplig utgångspunkt för EFA:s fortsatta arbete. Jag anser det angeläget att stödja och skapa förutsättningar för arbetet med att genomföra och utveckla forskning kring arbetsmarknadspolitikens effekter i enlighet med de av EFA utformade riktlinjerna. Det innebär givetvis inte att jag därmed angett en gräns för vad jag uppfattar som angelägen forskning inom arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. Det är således nödvändigt att EFA följer upp och kontinuerligt förnyar programmet för forskning kring arbetsmarknadspolitikens effekter. Vidare täcker ovan nämnda program inte den utanför EFA:s område viktiga forsknings- och utredningsverksamhet angående invandringen, som samordnas av expertgruppen för invandrarforskning (EIFO) och den forskning angående arbetsmiljön och arbetsplatsens problem, som bl. a. bedrivs inom arbetslivscentrum.

## 12.2 Organisationen av den arbetsmarknadspolitiska forskningen

I anslutning till vad jag nu har anfört om den arbetsmarknadspolitiska forskningens allmänna inriktning vill jag ta upp vissa frågor rörande den

organisatoriska ram som behövs för att tillgodose behovet av samordning och återföring av forskningsresultaten. Detta aktualiseras bl. a. av EFA:s framtida ställning.

De forskningsprojekt som bedrivs med ekonomiskt stöd från anslagsposten forskning och utveckling under tolfte huvudtiteln har delvis antingen initierats av EFA eller beviljats stöd sedan EFA beretts tillfälle att bedöma projektens angelägenhetsgrad. EFA, i vilken ingår företrädare för departement, myndigheter, arbetsmarknadens parter och forskningen, har vidare kontinuerligt följt forskningsprojekten och kunna lägga synpunkter på projekten under arbetets gång. EFA har slutligen på det sätt jag tidigare redovisat sammanställt och tolkat forskningsresultaten.

EFA har verkat under en lång period och enligt min mening spelat en viktig roll för att initiera och samordna den arbetsmarknadspolitiska forskningen. EFA har genom sitt arbete medverkat till att för arbetsmarknadspolitiken viktiga forskningsresultat har kunnat utnyttjas vid utformningen av politiken. Jag är för min del övertygad om att den kontakt mellan forskningen, såväl den inom som utom landet, och de administrativa organen som upprätthålls genom EFA:s verksamhet är till gagn både för forskaren och den som skall omsätta forskningsresultaten i konkreta former. Jag anser också att EFA med den sammansättning gruppen har är ett lämpligt organ för att även fortsättningsvis hålla denna kontakt.

EFA har hittills verkat som kommitté. Denna organisationsform har visat sig kunna ge förutsättningar för flexibilitet i arbetets uppläggning och inriktning. EFA har dock inte de tidsbegränsade utredande uppgifter som normalt gäller för en kommitté. Det finns därför skäl att på liknande sätt som vad gäller den under industridepartementet hörande expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) ta hänsyn till detta och anpassa EFA:s organisationsform. Enligt min mening skulle det därvid vara av stort värde, om EFA:s verksamhet ges en mer permanent karaktär än kommittéformen. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att behålla den flexibilitet som präglat EFA:s hittillsvarande arbete.

Jag anmälde under tolfte huvudtiteln i regeringens budgetförslag (prop. 1980/81: 100 bil. 15) min avsikt att EFA ombildas till en delegation för arbetsmarknadspolitisk forskning. Det är önskvärt att EFA därvid samlokaliseras med institutet för social forskning (SOFI) vid Stockholms universitet. Kontakter kommer att tas med Stockholms universitet i denna fråga. Förslaget är inte avsett att föranleda någon ändring av EFA:s nuvarande sammansättning och arbetsätt.

Delegationens viktigaste uppgift skall liksom hittills vara att initiera, stödja och samordna arbetsmarknadspolitisk forskning samt se till att forskningsresultaten blir kända och tillgängliga för beslutsfattare och andra intressenter. Vidare bör en viktig uppgift för delegationen vara att kontinuerligt följa forskningsarbetet inom det arbetsmarknadspolitiska området. Kontakter med forskare och forskningsorgan inom detta område och angränsande områden bör kontinuerligt hållas för utbyte av forskningsrön.

En samlokalisering av EFA:s kansli med SOFI skulle enligt min mening medföra att delegationen får bättre förutsättningar att förmedla forskningsresultat till dem som praktiskt arbetar med arbetsmarknadspolitiska frågor. Den tillgång till vetenskapliga biblioteksresurser och den vetenskapliga diskussion och kritik som en bred forskningsmiljö ger tillfälle till bör vara till stor fördel i delegationens verksamhet. Jag vill i samband härmed understryka min åsikt att den arbetsmarknadspolitiska forskningen även fortsättningsvis skall bedrivas inom högskolans ram, så att universiteten på detta område fungerar som de centrala forskningsorganisationerna.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om hur EFA:s verksamhet skall bedrivas. Jag avser senare föreslå regeringen att fr. o. m. den 1 juli 1981 organisera verksamheten i huvudsak på det sätt jag här redovisat. Som tidigare aviserats (prop. 1980/81: 100 bil. 15) beräknas kostnaderna för delegationen betalas från tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

## 13 Arbetstidsfrågor

### 13.1 Allmänt

Arbetstidsfrågorna utgör en viktig del av arbetet med att förbättra arbetsmiljön. Sociala och familjepolitiska aspekter liksom krav på jämställdhet mellan könen har successivt lett till en ny syn på arbetstiderna. Arbetstidsfrågorna har också fått ökad arbetsmarknads- och regionalpolitisk betydelse.

Den faktiska arbetade tiden per sysselsatt har minskat under 1970-talet. År 1970 låg medelarbetstiden på 39,3 timmar per vecka. Fram till 1980 minskade medelarbetstiden med 3,2 timmar till 36,1 timmar per vecka. Under 1970-talet har samtidigt antalet sysselsatta ökat med ca 270 000 personer. Om den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt hade varit lika stor åren 1979 och 1970 så skulle antalet sysselsatta i stället ha sjunkit med totalt ca 230 000 personer. En betydande del av minskningen i medelarbetstiden beror på det ökande deltidarbetet. Under 1970-talet har antalet deltidarbetande stigit med ca 30 000 per år. Deltidsarbetet har under de allra senaste åren ökat något snabbare än den totala sysselsättningen. Var fjärde sysselsatt arbetar numera vanligen deltid. Andra faktorer bakom den minskade medelarbetstiden är t.ex. arbetstidsförkortningen åren 1971–1972, den femte semesterveckans införande år 1978, minskat övertidarbete och ökad frånvaro.

Lagstiftningen på arbetstidsområdet har efter allmänna arbetstidslagens tillkomst år 1970 inriktats på att skapa regler om ledighet för olika ändamål. Lagen om rätt till ledighet för vård av barn ger möjlighet till hel ledighet tills barnet uppnått 1a4'' års ålder och rätt till förkortning av arbetstiden till 3/4 av normal arbetstid tills barnet fyllt 8 år. Arbetstagare

som vill genomgå utbildning har rätt till behövlig ledighet från sin anställning utan särskild tidsgräns. Rätt till delpension föreligger för anställda över 60 år. Ledighet för facklig verksamhet och skyddsverksamhet regleras bl. a. av förtroendemannalagen och arbetsmiljölagen. Ytterligare ett antal ledighetsändamål finns enligt föreskrifter i lag eller kollektivavtal. Ledighetslagstiftningens effekter på arbetskraftsutbudet har sålunda ökat successivt under 1970-talet.

Vissa grupper av arbetstagare, t. ex. treskiftsarbetare och underjordsarbetare har under 1970-talet fått sänkt veckoarbetstid genom kollektivavtal. Dessutom har alla anställda tillförsäkrats ett ökat inflytande över arbetstidsfrågorna efter medbestämmandelagens tillkomst.

Ökad uppmärksamhet har ägnats även åt arbetet på obekväma och oregelbundna arbetstider. Arbetarskyddsfonden har efter sin tillkomst år 1972 initierat ett stort antal forskningsprojekt på detta område.

En fortsatt sänkning av veckoarbetstiden i form av en generell arbetstidsförkortning är ett eftertraktat mål för stora löntagargrupper. Jag går härnäst först över till en sammanfattning av den rapport som delegationen för arbetstidsfrågor (DELFA) lämnade år 1979.

### 13.2 Arbetstiderna inför 1980-talet

DELFA tillsattes år 1974 efter överläggningar mellan den dåvarande regeringen och löntagarorganisationerna. LO, TCO och SACO/SR har antagit program som innebär 6-timmars arbetsdag eller 30 timmars arbetsvecka som ett långsiktigt mål. DELFAs uppgifter är bl a att förse avtalsparterna med analyser av arbetstidsförkortningars effekter på ekonomi, sysselsättning, deltidsarbete, familjeförhållanden och fritidsvanor. DELFA lämnade år 1979 rapporten *Arbetstiderna inför 1980-talet* (SOU 1979: 48). Rapporten remissbehandlades parallellt med sysselsättningsutredningens slutbetänkande. Remissinstansernas synpunkter redovisas i bilaga 3 till detta protokoll.

I en internationell översikt på arbetstidsområdet konstateras att debatten om arbetstider varit intensiv i många OECD-länder. Den växande arbetslösheten har ökat intresset för arbetstidsförkortningar som en väg att fördela de existerande arbetstillfällena. Diskussionen om worksharing har förutom generella sänkningar av dag- eller veckoarbetstiden även innefattat åtgärder som begränsning av overtidsarbete, förlängning av semestern, sänkning av pensionsåldern, möjligheter till tjänstledighet av familjeskäl eller för studier m. m.

Delegationen redovisar beräkningar av utfallet av en arbetstidsförkortning på 2,5 timmar under 1980-talets första år. Olika sätt att kompensera arbetstidsförkortningen diskuteras. En arbetstidsförkortning kan antingen mötas med ett ökat arbetskraftsdeltagande eller produktivitetsökningar. Samtidigt påpekas möjligheten att öka arbetskraftsutbudet bland de del-

tidsarbetande. Delegationen refererar till beräkningar som visar att en ökning av de deltidsarbetande kvinnornas arbetstid till männens genomsnitt skulle betyda lika mycket för de totala arbetskraftstillgångarna som en ökning av kvinnornas arbetskraftstal till männens nivå.

Tidigare arbetstidsförkortningar har till viss del kompenserats genom ökad produktivitet främst inom industrin. Delegationens kalkyler visar arbetstidsförkortningens effekter med olika antaganden om arbetskraftsdeltagande, produktivitetsutveckling och arbetstidsförkortningens genomslag på de deltidsarbetandes arbetstider. Om produktionen inte skall minska krävs enligt kalkylerna en betydande sysselsättningsökning även om en del av arbetstidsförkortningen kan kompenseras med ökad produktivitet. Särskilt stora nyrekryteringsbehov skulle uppstå inom den offentliga sektorn.

Liksom sysselsättningsutredningen presenterar delegationen beräkningar som visar storleken av de potentiella arbetskraftstillgångarna i landet. Här konstateras att en stor del av de personer som står utanför arbetskraften har olika förvärvshinder och att de regionala skillnaderna är betydande. I perspektivet inför en arbetstidsförkortning finns t. ex. i storstockholmsområdet inte ens det antal sysselsatta som skulle krävas för en minskning av arbetstiden med 2,5 timmer per vecka. I flera norrlandslän finns däremot arbetskraftsresurser som motsvarar en sänkning av arbetstiden med 5 timmar per vecka.

Delegationen framhåller att det är arbetsmarknadens parter som skall bestämma tidpunkten för kommande generella arbetstidsförkortningar. Arbetstidsförkortningar är alternativ till materiella standardökningar. En arbetstidsförkortning förutsätter därför att medborgare och myndigheter är väl medvetna om att utrymmet för konsumtionsökningar och resurskrävande reformer därigenom blir mindre.

I anslutning till de redovisade kalkylerna konstaterar delegationen att det är viktigt att följa deltidsarbetets utveckling och de bakomliggande orsakerna.

Delegationen avvisar tanken att arbetstidsförkortningar skall användas för att bekämpa arbetslöshet och undersysselsättning.

Delegationen uttrycker vidare farhågor inför möjligheterna att kompensera arbetstidsbortfallet inom den offentliga sektorn. Här måste t. ex. beaktas den långa utbildningstid som krävs för att internt utbilda vissa yrkeskategorier inom speciella verksamhetsområden, t. ex. inom det militära försvaret.

De regionala skillnaderna i sysselsättningsgraden och näringsgrensfördelningen är enligt delegationens mening en betydande restriktion inför en större arbetstidsförkortning under de närmaste åren.

Delegationens slutsatser delades av merparten av remissinstanserna. Flera remissinstanser framhöll emellertid att det samhällsekonomiska läget under de närmaste åren inte ger utrymme för en så kostnadskrävande

reform som en generell arbetstidsförkortning. Samtidigt underströks dock vikten av att delegationens arbete fortsätter.

### 13.3 Arbetsmarknads- och regionalpolitiska effekter av en arbetstidsförkortning

I fråga om framtida arbetstidsförkortningar vill jag anföra följande synpunkter.

En framtida arbetstidsförkortning kommer – till skillnad från tidigare förkortningar – att få ett stort genomslag på arbetsmarknaden. Stora nyrekryteringsbehov kommer företrädesvis att uppstå i de personalintensiva delarna av tjänstesektorn. Kraven på arbetsmarknadspolitikerna skulle öka väsentligt. För att täcka produktionsbortfallet vid en arbetstidsförkortning behövs ett ökat arbetskraftsdeltagande från grupper med låga sysselsättningsgrader t. ex. kvinnor och arbetshandikappade. Nya krav kommer att ställas på en anpassning av arbetstillfällena efter de nytillträdande gruppernas önskemål.

Utbyggnad av barn tillsynen, ökad utbildningskapacitet och förbättrad kollektivtrafik är väsentliga beståndsdelar i arbetet med att undanröja förvärvshinder och öka sysselsättningsmöjligheterna för de grupper som står utanför arbetsmarknaden. Trots de stora satsningar som gjorts av samhället för att få till stånd en ökad takt i utbyggnaden av barn tillsynen kan man idag konstatera att det mål som angavs i överenskommelsen år 1975 med kommunerna inte kommer att vara helt uppfyllt än på några år. Den fortsatta takten i genomförandet kommer här – liksom på många andra områden när det gäller att undanröja förvärvshinder – att vara beroende på det ekonomiska utrymmet i kommunerna. En arbetstidsförkortning kommer sannolikt att leda till en minskad tillväxt av kommunernas skatteunderlag. Samtidigt uppstår krav på personalförstärkningar i de kommunala verksamheterna för att servicenivån skall kunna bibehållas.

I DELFA:s rapport konstaterades att de regionala olikheterna i sysselsättningen avser såväl skillnader i sysselsättningsgraden som i arbetstiden. Kort deltidsarbete är t. ex. vanligare i kommuner där den kvinnliga sysselsättningsgraden ligger på en låg nivå än i övriga kommuner. Samtidigt är heltidsarbete vanligare bland kvinnor i storstadskommunerna. Att deltidsarbete ibland är fråga om en form av undersysselsättning framgår av uppgifter i arbetskraftsundersökningarna om orsakerna till deltidsarbete. I skogslänen uppgår mer än 10 % av de deltidsarbetande arbetsmarknads-skäl som orsak medan motsvarande andel i storstadslänen ligger på 5 %.

En arbetstidsförkortning skulle i och för sig kunna öka tillgången på arbetstillfällen på orter med låga sysselsättningsgrader. I storstadsområdena och i vissa större kommuner skulle en arbetstidsförkortning däremot leda till stora behov av inflyttning för att klara den ökande arbetskraftsefterfrågan. En betydande del av sysselsättningen i storstadsområdena finns

dessutom i tjänstesektorn, som har svårt att möta arbetstidsförkortningen med rationaliseringar. En arbetstidsförkortning kommer därför att öka kraven på rörlighet på arbetsmarknaden, vilket kan leda till mycket stora regionala spänningar.

Jag instämmer i uppfattningen att det samhällsekonomiska läget för överskådlig tid inte ger utrymme för någon generell arbetstidsförkortning. Möjligheten att med bibehållen standard genomföra en arbetstidsförkortning i framtiden är vidare enligt min mening bl. a. beroende av en frångående riktad arbetsmarknads- och regionalpolitik under 1980-talet.

De motiv som talar för en fortsatt sänkning av arbetstiden är emellertid mycket viktiga att ta fasta på – ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i såväl yrkesliv som hemarbete, tid för engagemang i samhällsarbetet etc. En arbetstidsförkortning ställer krav på en lång planeringsperiod om den skall kunna genomföras utan allvarigare störningar i balansen på arbetsmarknaden. Enligt min mening är det därför viktigt att regeringen tillsammans med arbetsmarknadens parter kontinuerligt följer frågan, även om tidpunkten för en kommande arbetstidsförkortning nu synes ligga långt fram i tiden.

Mot bakgrund av den debatt som förts i många industriländer om worksharing eller arbetsdelning vill jag framhålla att flera principiella invändningar kan riktas mot ett synsätt som innebär att arbetslöshetsproblem och undersysselsättning skulle kunna lösas genom en uppdelning av arbetstillfällena. En generellt ökad efterfrågan löser inte problemen för många av de arbetslösa. Tanken att man genom att dela upp arbetet skulle skapa flera sysselsättningstillfällen bygger på uppfattningen att det finns en begränsad arbetsvolym i samhället. Ett sådant synsätt avspeglar en uppgivenhet inför möjligheterna att påverka sysselsättningen genom andra politiska åtgärder. En påtvingad arbetstidsförkortning skulle också medföra en standardsänkning för stora löntagargrupper.

Under 1970-talet har en rad reformer genomförts som ökar flexibiliteten på arbetstidsområdet. En ökad anpassning av arbetstiderna till individens önskemål måste vara ett angeläget mål även fortsättningsvis. Det gäller då inte bara arbetstiden per dag eller vecka utan också livsarbetstiden och hur den påverkas av olika perioder av studier och ledighet m. m. Större uppmärksamhet måste emellertid, som jag ser det, ägnas de organisatoriska förutsättningarna ute på arbetsplatserna för att flexibiliteten skall kunna tillgodose såväl individens som produktionens krav. Regeringen har som tidigare redovisats under hösten 1980 beslutat om en allsidig granskning av ledighetslagarna från samhällsekonomiska, organisatoriska och rättstekniska synpunkter.

Deltidsarbetets utveckling har under 1970-talet haft nära samband med kvinnornas inträde på arbetsmarknaden. Samtidigt som antalet deltidssysselsatta ökade med ca 320 000 steg det relativa arbetskraftstalet för kvinnor i åldern 20 till 64 år från 59 % 1970 till 77 % 1980.

Antalet deltidssysselsatta män har ökat med ca 70 000 under 1970-talet. En stor del av denna ökning hänförs till i de högre åldersgrupperna och har samband med delpensionsreformen.

Den ökade deltidssysselsättningen avspeglar bl. a. ett ändrat livscykelmönster framför allt bland gifta kvinnor. Unga kvinnor väljer numera allt oftare att stanna kvar på arbetsmarknaden som deltidssysselsatta efter första barnets födelse istället för att lämna arbetslivet. För äldre kvinnor med ett långvarigt yrkesavbrott har deltidssysselsättningen blivit en väg att återinträda i arbetslivet. Kvinnornas arbetskraftsdeltagande har också förändrats från tillfälliga till mer stadigvarande arbetsförhållanden.

Under 1970-talet har emellertid också frånvaron ökat på arbetsmarknaden speciellt bland yngre kvinnor med barn under 7 år. Som frånvaro räknas bl. a. semester, föräldraledighet i samband med barns födelse och annan ledighet på minst en vecka. Ökningen av frånvaron bland kvinnor med barn under 7 år förklaras bl. a. av att den betalda föräldraledigheten utvidgats från 6 till 9 månader.

Ökningen av antalet sysselsatta kvinnor har således ingen direkt motsvarighet när det gäller antalet kvinnor som verkligen utfört arbete. Enligt arbetskraftsundersökningarnas definition ökade antalet kvinnor i arbete endast med något mer än hälften av sysselsättningsökningen.

En uppfattning om vad skillnaderna i medelarbetstid och frånvaro mellan män och kvinnor betyder, kan fås av följande räkneexempel. Om kvinnorna 1979 hade haft samma frånvaro och medelarbetstid som männen hade detta motsvarat ett arbetskraftstillskott på ca 430 000 heltidssysselsatta personer.

Deltidssysselsättningen är koncentrerat till kvinnodominerade yrkesområden. Flera av dessa yrkesområden har expanderat kraftigt under 1970-talet. Den kraftigaste ökningen av deltidssysselsatta har skett inom hälso- och sjukvården. Hälften av antalet deltidssysselsatta återfinns i offentlig tjänst, företrädesvis i kommuner och landsting. Inom den offentliga sektorn har deltidssysselsättningen mer än fördubblats under 1970-talet. Det finns också uppgifter om att mer än hälften av de nyinträdande kvinnorna på arbetsmarknaden, såväl heltidssysselsatta som deltidssysselsatta, har gått till den offentliga sektorn. De nyinträdande arbetstillfällena inom den offentliga sektorn har varit relativt jämnt fördelade mellan olika regioner, vilket underlättat rekryteringen av kvinnlig arbetskraft.

Inom industrin återfinns däremot en mycket liten andel deltidssysselsatta. Antalet industrisysselsatta skulle ha varit 25 000 fler år 1979 om industrins medelarbetstid hade legat i nivå med den offentliga sektorns.

#### 13.4 Deltidssysselsättningen och sysselsättningsstillväxten under 80-talet

Vissa förhållanden tyder på att ökningen av deltidssysselsatta kommer att fortsätta under 1980-talet. Undersökningar som gjorts angående kvinnors

önskemål om arbetstider visar att många heltidsarbetande kvinnor önskar deltidarbete i stor utsträckning. Kvinnor med barn önskar kortare arbetstid än kvinnor utan barn. Arbetstidsönskemålen varierar även efter antalet barn. Undersökningarna på detta område belyser tydligt det faktum att kvinnorna fortfarande har huvudansvaret för hemarbete och barnuppföstran.

Det finns emellertid även tendenser till en uppbromsning av deltidssysselsättningen. Strömmarna mellan heltidsarbete och deltidarbete och vice versa har balanserat varandra under 1970-talet. Övergång från deltidarbete till heltidsarbete sker i särskilt stor utsträckning bland kvinnor med barn i skolåldern. Föräldraledighetslagen är t. ex. utformad så att rätt till förkortad arbetstid finns till barnet fyllt 8 år eller till den tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret. De föräldrar som utnyttjat föräldraledighetslagens regler under de senaste åren kan alltså förväntas återgå till heltidsarbete i framtiden.

SCB har i sin prognos till 1980 års långtidsutredning räknat med en ökning av antalet personer i arbetskraften med ca 240 000 fram till år 1985. Prognosen bygger på antagandet att de relativa arbetskraftstalen kommer att fortsätta att öka för i första hand kvinnor med barn. Deltidsarbetet beräknas öka något snabbare än den totala sysselsättningen. Antalet arbetade timmar i ekonomin beräknas enligt långtidsutredningens alternativ 1 öka med 0,1 % per år. Enligt långtidsutredningens alternativ 2 kommer i stället antalet arbetade timmar att minska med 0,3 % per år, samtidigt som arbetslösheten beräknas öka från 2,1 % 1979 till 4,3 % 1985. Inom långtidsutredningen har den bedömningen gjorts att alternativ 1 i stort sett motsvarar full sysselsättning fram till år 1985. I långtidsutredningens alternativ 1 är skillnaden mellan den ringa ökningen av antalet arbetstimmar och den relativt stora sysselsättningsökningen beroende på antaganden om ökad frånvaro och minskade medelarbetstider.

Enligt långtidsutredningens alternativ 1 kommer vidare den kommunala konsumtionens ökningstakt att begränsas till 1,5 % per år, vilket ligger något lägre än den s. k. baskalkylens ökningstakt. I baskalkylen tas t. ex. hänsyn till redan fattade beslut om utbyggnad samt förskjutningar i åldersstrukturen.

Trots den begränsade tillväxten i den kommunala konsumtionen beräknas sysselsättningen inom landstingen och primärkommunerna öka med 180 000 personer åren 1979–1985 enligt långtidsutredningens alternativ 1. Sysselsättningen inom staten väntas bli helt oförändrad. Ökningen av sysselsättningen inom det privata näringslivet beräknas stanna på ca 60 000 personer under perioden. En fortsatt nyrekrytering av deltidarbetande vid landsting och kommuner är således en väsentlig förutsättning för en fortsatt sysselsättningsstillväxt i landet. Omräknat till heltidsarbetande skulle sysselsättningen enligt långtidsutredningen alternativ 1 öka med endast ca 23 000 fram till år 1985. Den skisserade utvecklingen i långtidsutredningen

innebär bl. a. att skillnaden mellan männens och kvinnornas arbetskraftsdeltagande inte kommer att minska under 1980-talets början. Skillnaden i sysselsättningsgrad utjämnas, men samtidigt befästs uppdelningen av arbetsmarknaden i heltidssysselsatta män och deltidssysselsatta kvinnor. Ser man till näringsgrensfördelningen förstärks bilden ytterligare.

För att bryta denna utveckling krävs enligt min mening bl. a. ökade möjligheter till deltidsarbete på manligt dominerade områden – både för män och kvinnor. En sådan utveckling motiveras inte bara av jämställdhets-skäl, – även arbetsorganisatoriska aspekter talar för detta. En koncentration av deltidsarbete till vissa yrkesområden ger t. ex upphov till en snedbelastning mellan olika arbetsgivarkategorier i bl. a. planeringshänseende.

Som jag ser det finns däremot skäl som talar mot en begränsning av deltidsarbetet som sådant. Sysselsättningsmöjligheterna skulle därigenom försvåras främst för 100 000-tals kvinnor som står i begrepp att inträda på arbetsmarknaden. Strävan måste i stället vara att förbättra de deltidsanställdas villkor. Flera utredningar behandlar frågor med anknytning till detta ämne. Jag vill här bl. a. fästa uppmärksamhet på de förslag som nyss lämnats av utredningen av vissa arbetstidsfrågor (SOU 1981: 5).

## 14 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

*dels att antaga inom arbetsmarknadedepartementet upprättat förslag till*

1. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370),

*dels att*

2. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för arbetsmarknadspolitikerna,
3. godkänna de av mig förordade ändringarna av reglerna för anställning med lönebidrag i samband med utplacering från skyddat arbete,
4. godkänna de av mig förordade reglerna för rekryteringsstöd för långtidsarbetslösa ungdomar,
5. godkänna de av mig förordade ändringarna av reglerna för flyttningsbidrag att tillämpas fr. o. m den 1 januari 1982,
6. godkänna de grunder för vilande förtidspension som jag har förordat,
7. godkänna de av mig förordade reglerna för omställningsbidrag till företag vid lokala sysselsättningskriser,
8. godkänna de av mig förordade reglerna för tillfällig rekryteringsstimulans till företag inom tillverkningsindustrin,

9. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för fackligt inflytande på frågor om statligt stöd,
10. till *Sysselsättningskapande åtgärder* för budgetåret 1981/82 under tolfte huvudtiteln utöver i prop. 1980/81: 100 bil. 15 föreslaget reservationsanslag anvisa ytterligare 75 000 000 kr.,
11. till *Särskilda åtgärder för arbetsanpassning och sysselsättning* för budgetåret 1981/82 under tolfte huvudtiteln utöver i prop. 1980/81: 100 bil. 15 föreslaget reservationsanslag anvisa ytterligare 25 000 000 kr.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte. Det under I angivna förslaget har upprättats i samråd med chefen för budgetdepartementet. Förslaget kan anses vara av en sådan beskaffenhet att lagrådets hörande inte är erforderligt.

## 15 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

**AMS**  
ÅTGÄRDSGRUPPEN

# ARBETSMARKNADSPOLITIKEN I EN KONJUNKTURDÄMPNING

---

UPPFÖLJNING AV DE ARBETSMARKNADSPOLITISKA INSATSERNA VID KONJUNKTURDÄMPNINGEN UNDER ANDRA HÄLFTEN AV 70-TALET. ÅTGÄRDSBEHOV I EN KOMMANDE KONJUNKTURNEDGÅNG.

Augusti 1980

Denna rapport har utarbetats inom arbetsmarknadsstyrelsen. Arbetet har letts av en utredningsgrupp, där generaldirektör Bertil Rehnberg varit ordförande. Från AMS har vidare avdelningschef Aksel Spendrup, byråchef Curt Canarp och avdelningsdirektör Åke Dahlberg ingått i gruppen. LO har representerats av ombudsman Gad Löfstrand (ersättare ombudsman Ulf Westerberg). TCO har representerats av förbundssekreterare Jaan Kolk och SACO/SR av utredningssekreterare Eva Högberg (ersättare sekreterare Sten Marcusson). SAF har representerats av direktör Stellan Artin. Byrådirektör Bo Jängenäs har varit sekreterare i utredningen. I övrigt har personal vid AMS utrednings- och planeringsenhet medverkat i utredningsarbetet.

Rapporten antogs vid AMS styrelsesammanträde 1980-08-22 och har översänts till regeringen i anslutning till arbetsmarknadsverkets anslagsframställan för budgetåret 1981/82.

<u>Innehållsförteckning:</u>		<u>sid.</u>
1	Inledning	1
2	Utvecklingen på arbetsmarknaden under andra hälften av 70-talet	1
3	Arbetslöshet och åtgärdsinsatser för olika grupper i arbetskraften	10
4	Regionala skillnader i arbetslöshet och åtgärdsinsatser	13
5	Arbetsmarknadspolitiken under 70-talet	16
5.1	Efterfrågepåverkande åtgärder	18
5.1.1	Företagsinriktade åtgärder	18
5.1.2	Beredskapsarbeten	22
5.1.3	Sysselsättningsskapande åtgärder för svårplacerade	26
5.2	Utbudspåverkande åtgärder	27
5.2.1	Flyttningsbidrag	27
5.2.2	Arbetsmarknadsutbildning	27
5.3	Matchningsåtgärder (platsförmedling)	30
6	Sammanfattning och slutsatser	32

## ARBETSMARKNADSPOLITIKEN I EN KONJUNKTURDÄMPNING

### 1 Inledning

Den sk åtgärdsgruppen inom arbetsmarknadsstyrelsen redovisade 1975 erfarenheterna av de arbetsmarknadspolitiska insatserna under lågkonjunkturen i början av 70-talet. Mot bakgrund av dessa erfarenheter diskuterades behovet av förändringar i åtgärdernas inriktning och sammansättning<sup>1</sup>. I rapporten föreslogs en delvis förändrad inriktning på arbetsmarknadspolitiken. Åtgärder för att påverka sysselsättning och personalrekrytering inom företagen fick en mer framskjuten ställning samtidigt som de individinriktade åtgärderna föreslogs få en sådan utformning, att de i ökad utsträckning skulle kunna möta sysselsättningsproblem för nyinträdande i arbetskraften, främst ungdomsgruppen. Ambitionen var också att relativt sett minska beroendet av sådana direkt sysselsättningsskapande åtgärder som beredskapsarbeten. Detta minskade beroende skulle uppnås dels genom att utbildningsinsatser såväl utanför som inom företagen skulle få en viktigare roll för konjunkturstabiliseringen och dels genom åtgärder med syfte att hålla tillbaka personalminskningar och tidigarelägga personalökningar inom företagen.

Vid den konjunkturdämpning som inträffade under andra hälften av 70-talet, skedde också en viss omorientering av arbetsmarknadspolitiken som innebar en ökning av åtgärderna inom företagen genom olika former av stöd till sysselsättning och utbildning samtidigt som beredskapsarbetena i större utsträckning än tidigare inriktades på att möta en ökning av arbetslösheten bland ungdomar. Samtidigt har de sysselsättningsskapande åtgärderna för arbetslösa äldre och arbetshandikappade fortsatt att byggas ut under andra hälften av 70-talet. Under denna period skedde totalt sett en markant volymökning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Denna rapport avser att sammanfatta erfarenheterna av de arbetsmarknadspolitiska insatserna under andra hälften av 70-talet och därmed kunna utgöra ett underlag för en diskussion om åtgärder för att stärka den arbetsmarknadspolitiska beredskapen inför en konjunkturedgång under de närmaste åren.

### 2 Utvecklingen på arbetsmarknaden under andra hälften av 70-talet

Den ekonomiska utvecklingen under 70-talet präglades av relativt stora konjunktursvängningar jämfört med decennierna närmast före. I kombination med betydande strukturella problem inom viktiga industribranscher medförde konjunktursvängningarna under 70-talet allt större krav på insatser för konjunkturstabilisering av sysselsättningen. Arbetsmarknadspolitiken pålades avsevärda stabiliseringspolitiska uppgifter. Det kan mot denna bakgrund vara skäl

---

<sup>1</sup>Åtgärder i en konjunkturdämpning. Rapport från AMS åtgärdsgrupp, 1975-03-25.

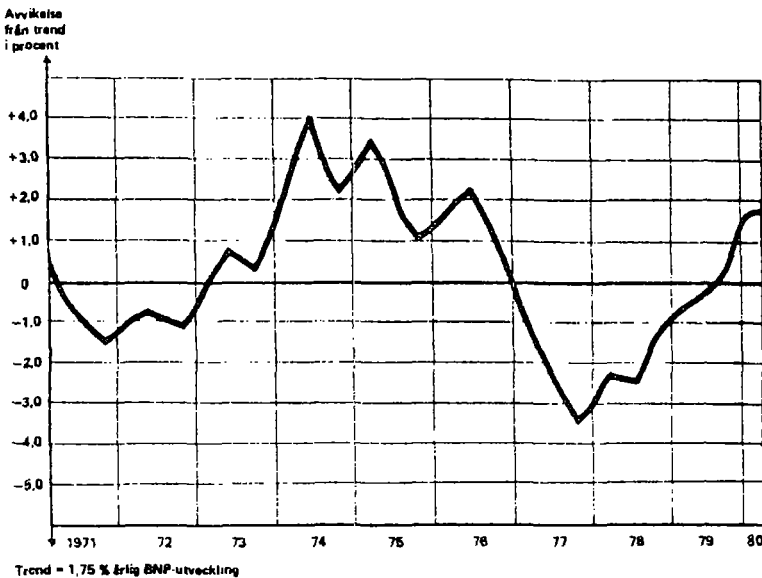
att inledningsvis helt kort peka på några faktorer i den ekonomiska utvecklingen som haft betydelse för arbetsmarknadsutvecklingen och de arbetsmarknadspolitiska insatserna under 70-talets konjunkturdämpningsperioder.

I början av 70-talet följde konjunkturutvecklingen i Sverige med viss eftersläpning det internationella mönstret. Konjunkturuppgången 1972 och 1973 blev - bl a till följd av den restriktiva ekonomiska politiken - mer dämpad i Sverige än vad som var fallet i övriga OECD-området. 1974 blev i Sverige ett utpräglat högkonjunkturår trots att den internationella konjunkturedgången då inletts. Den ekonomiska politiken under de närmast påföljande åren präglades av den sk överbrygningspolitiken, som baserades på bedömningen att verkningarna i Sverige av konjunkturdämpningen skulle bli relativt kortvariga. Allmänna stimulansåtgärder i kombination med subventioner till en omfattande lagerproduktion och investeringsstimulanser skulle hålla uppe sysselsättningen över konjunkturdämpningsperioden.

Den internationella konjunkturen förbättrades dock långsammare än väntat. Industriproduktionen minskade och strukturella problem inom bl a järn- och stålindustrin, varvsindustrin och skogsindustrin blev akuta. För att undvika att utvecklingen ledde till en drastisk ökning av den öppna arbetslösheten genomfördes under dessa år mycket omfattande åtgärder inom industripolitikens och arbetsmarknadspolitikens ram. 1979 präglades av en relativt kraftig konjunkturuppgång. Industriproduktionen, som börjat öka 1978 för första gången sedan slutet av 1974, fortsatte att visa en stabil ökningstakt - en utveckling som fortsatte under första hälften av 1980. Bruttonationalproduktens utvecklingsförlopp och konjunkturvariationer under 70-talet kan illustreras av fig 1 nedan.

Fig 1 SCB:s konjunkturkurva. BNP:s cykliska variationer.

Säsongrensade värden jämfört med trenden för mätperioden.



Konjunkturbedgången under andra hälften av 70-talet blev - som framgår av fig 1 - mer utdragen och väsentligt djupare än vid konjunkturdämpningen i början av 70-talet med åtföljande försvärrat arbetsmarknadsläge och ökat behov av åtgärder för att hävda sysselsättningen och hålla tillbaks en ökning av arbetslösheten. Det är mot denna bakgrund arbetsmarknadsutvecklingen och de arbetsmarknadspolitiska insatserna under andra hälften av 70-talet ska ses.

Vid en konjunkturdämpning minskar antalet vakanser, vilket medför en ökad konkurrens om arbetstillfällena för de arbetssökande med ökade arbetslöshetsrisker som följd. Arbetslöshetsnivån vid en viss tidpunkt påverkas dels av arbetskraftsefterfrågans respektive arbetskraftsutbudets storlek och dels av rådande geografisk och yrkesmässig obalans mellan vakanser och arbetssökande. Den påverkas vidare av insatta arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För en diskussion om åtgärder i en konjunkturdämpning är det därför av intresse att inledningsvis något beskriva hur utbud och efterfrågan på arbetskraft ändrats under 70-talet.

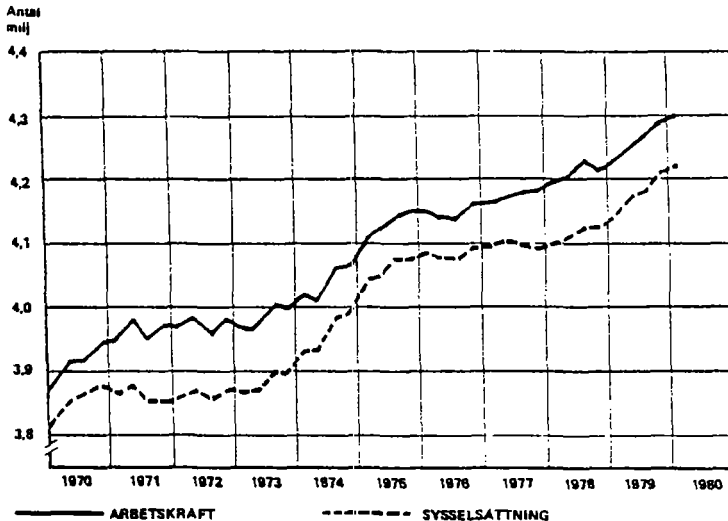
Antalet personer i arbetskraften bestäms dels av befolkningens storlek och ålderssammansättning och dels av de relativa arbetskraftstalen, d v s hur stor del av befolkningen som är sysselsatt eller också söker arbete. Den ganska kraftiga ökning av antalet personer i arbetskraften, som skett under 70-talet, har berott på båda dessa faktorer. Under konjunkturdämpningsperioden 1971-73 invandrade genomsnittligt ca 34 000 personer årligen medan utvandringen omfattade ca 41 000 personer, vilket innebar ett utvandringsnetto. Under andra hälften av 70-talet omfattade invandringen i genomsnitt drygt 40 000 personer årligen medan utvandringen var drygt hälften så stor. Det årliga invandringsöverskottet uppgick till ca 18 000 personer. Detta innebar att invandringen vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet svarade för en stor del av arbetskraftstillskottet. Det har under denna period skett en stark förskjutning mot en ökad andel flyktingar och inflyttande anhöriga bland invandrarna. Också arbetskraftens ålderssammansättning förändrades under 70-talet, bl a genom att andelen äldre (65 år och däröver) ökade. Även åldersgruppen 7-15 år växte i storlek medan motsatsen gällde för ungdomar i åldrarna 16-19 år.

Totalt sett ökade antalet personer i arbetskraften under 70-talet med drygt 9 procent eller ca 350 000 personer enligt arbetskraftsundersökningarna (se fig 2). Ökningen hänför sig helt till deltidsarbetskraften. Arbetskraftsvolymen räknat i arbetstimmar har till följd härav, men också av andra orsaker som framgår av det följande, inte visat en motsvarande ökning. Huvuddelen av ovan nämnda ökning skedde under högkonjunkturen 1973-75. Vid lågkonjunkturen under andra hälften av 70-talet ökade antalet personer i arbetskraften årligen med ca 30 000 personer, vilket kan jämföras med det i stort sett oförändrade arbetskraftsutbudet under hela konjunkturdämpningsperioden i början av 70-talet. Pensionsreformen 1976 innebar ett bortfall ur arbetskraften som beräknats omfatta ca 20 000 personer, vilket således reducerade utbudsökningen väsentligt. Det förbättrade arbetsmarknadsläget 1979 medförde en markant snabbare ökning av antalet personer i arbetskraften än under åren närmast före. I stort sett hela ökningen har utgjorts av kvinnor och särskilt snabb har ökningen varit

bland kvinnor med småbarn. Det successivt ökade relativa arbetskraftsutbudet bland kvinnor, vilket nästan helt avsett deltid, har inneburit att den manliga dominansen i arbetskraften fortlöpande minskat. I början av 60-talet bestod arbetskraften till ca 70 procent av män medan motsvarande andel 1979 var ca 55 procent.

Antalet sysselsatta har fortsatt att öka under 70-talet. Ökningstakten har varierat med konjunkturläget. Enligt Arbetskraftsundersökningarna (AKU) ökade antalet sysselsatta under andra hälften av 70-talet (1975-79) med ca 140 000 personer eller drygt 3 procent. Det bör beaktas att som sysselsatta räknas i AKU alla som har anställning eller arbetar som egen företagare oavsett om personen är frånvarande från arbetet. Till följd av bl a förlängd semester, ökade möjligheter till ledighet för vård av barn m m har frånvaron ökat markant, särskilt under senare delen av 70-talet. Ser man enbart till antalet personer i arbete, sjönk detta mellan 1975 och 1978 med ca 40 000. Huvuddelen av denna minskning återhämtades 1979, då antalet personer i arbete åter ökade. Sysselsättningsökningen har vidare till övervägande del bestått av deltidssysselsatta, delvis till följd av ökade möjligheter till bl a deltidspensionering och deltidsarbete för vård av barn. I kombination med arbetstidsförkortningarna under 70-talet har detta lett till en successivt minskad genomsnittlig arbetstid. Utvecklingen ledde under andra hälften av 70-talet till en minskning av arbetstidsvolymen. Totalt sett ökade arbetstidsvolymen något mellan 1975 och 1976. Därefter skedde en relativt kraftig minskning. Mellan 1976 och 1978 minskade arbetstidsvolymen totalt sett med nästan 4 procent<sup>1</sup> för att under 1979 åter öka något. Minskningen var störst för industrin, som under den här perioden minskade sin arbetsvolym med drygt en tiondel. En relativt stor minskning av arbetstidsvolymen skedde också inom byggnadsverksamhet och varuhandel. Inom den offentliga sektorn ökade arbetstidsvolymen under andra hälften av 70-talet med nästan 3 procent<sup>1</sup> årligen.

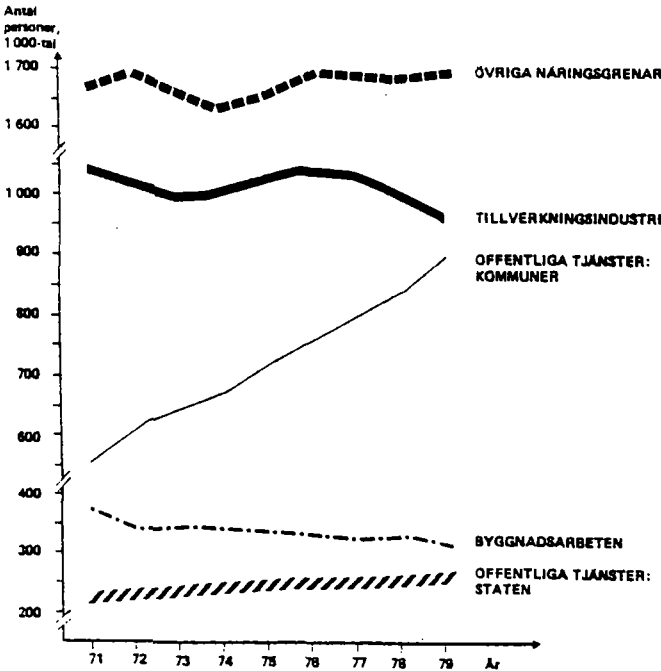
Fig 2 Antal personer i arbetskraften och sysselsatta enl AKU. Kvartalsgenomsnitt. Säsongrensat



<sup>1</sup> Källa: Reviderad nationalbudget, april 1980

Sysselsättningsförändringarna under andra hälften av 70-talet varierade således kraftigt mellan olika näringsgrenar. Liksom under lågkonjunkturen i början av 70-talet skedde den största minskningen av antalet arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin, där ca 70 000 arbetstillfällen bortföll mellan 1975 och 1978 enligt nationalräkenskaperna. Detta ska ses mot bakgrund av den relativt kraftiga produktionsminskning som ägde rum under denna period. För byggnadsverksamheten har en svagt nedåtgående sysselsättningstrend gjort sig gällande under hela 70-talet. Nedgången av antalet arbetstillfällen inom näringslivet uppvägdes dock under denna period av den kraftiga ökningen inom den offentliga delen av tjänstesektorn. Det är i huvudsak den kommunala verksamheten som svarat för denna ökning och särskilt stark har expansionen varit inom den sociala sektorn, bl a barnomsorg och äldreomsorg.

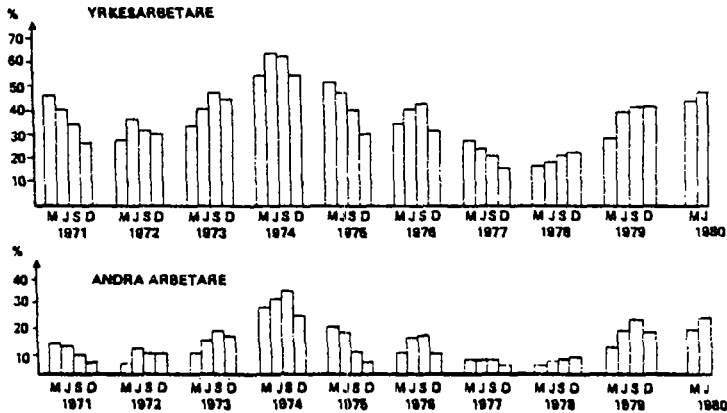
Fig 3 Antal sysselsatta inom olika näringsgrenar.  
Källa: nationalräkenskaperna



Konjunkturutvecklingen under 70-talet avspeglas i kraftiga variationer i antalet till arbetsförmedlingen anmälda lediga platser. Vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet låg antalet vakanser inom industrin på en markant lägre nivå än i början av 70-talet. Även vakanstiderna varierar med konjunkturläge.

Bristen på yrkesarbetare inom industrin var väsentligt mindre vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet. Samtidigt har vakanserna inom den offentliga sektorn varit fler än vid konjunkturavmattningen i början av 70-talet. Beaktas bör att allmän platsanmälan, som började införas 1976 och därefter successivt byggts ut för att i början av 1980 omfatta 18 av de 24 länen, har inneburit ett tillskott av platser som också delvis breddat samsättningen av de till förmedlingen anmälda platserna.

Fig 4 Konjunkturbarometern - industrin.  
Andel företag som uppgivit brist på arbetskraft



Under 60-talet och 70-talets första hälft har arbetslösheten tenderat att öka vid jämförbara konjunkturlägen. Detta har i huvudsak berott på förlängda genomsnittliga arbetslöshetstider. Vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet ökade arbetslösheten successivt till ett maximum under tredje kvartalet 1978, då genomsnittligt 106 000 personer eller 2,6 procent av arbetskraften var arbetslösa enligt arbetskraftsundersökningarna. Denna arbetslöshetsnivå var påtagligt lägre än den högsta arbetslöshetsnivån under konjunkturdämpningen i början av 70-talet trots att antalet lediga platser minskat. Detta sammanhänger med att antalet personer som berörts av arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökat.

Fig 5 Antal kvarstående lediga platser vid månadens slut. Totalt, offentliga tjänster och tillverkningsindustri. Säsongrensade värden.

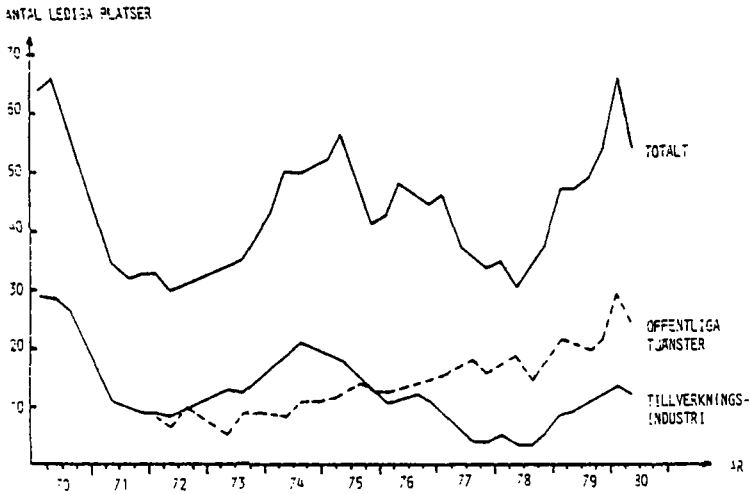


Fig 6 Arbetslösa enligt AKU och personer i beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning. Årsmedeltal.

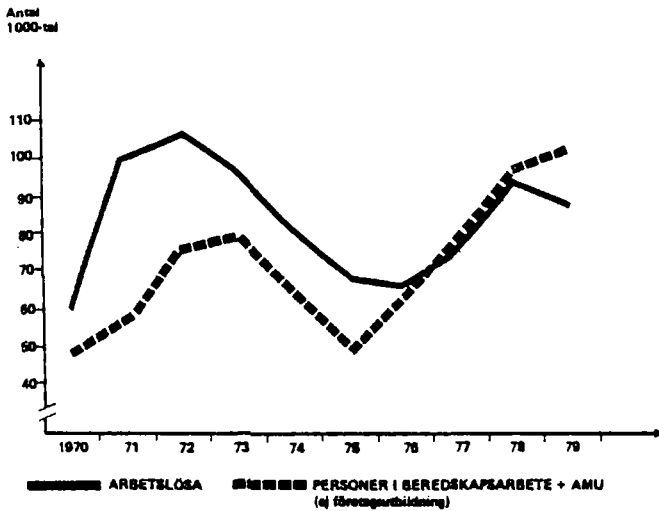
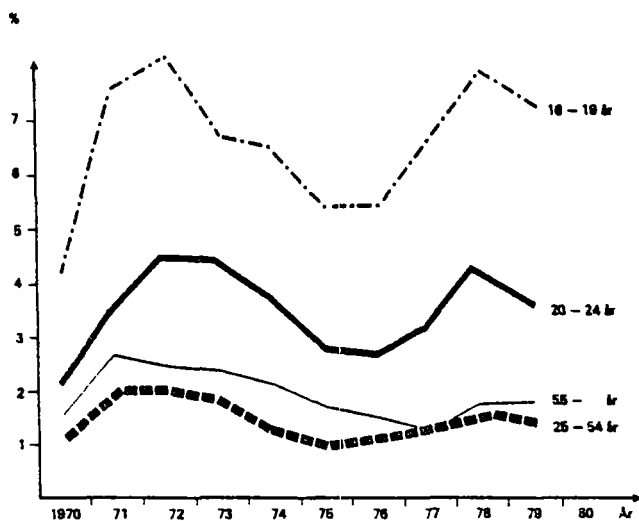
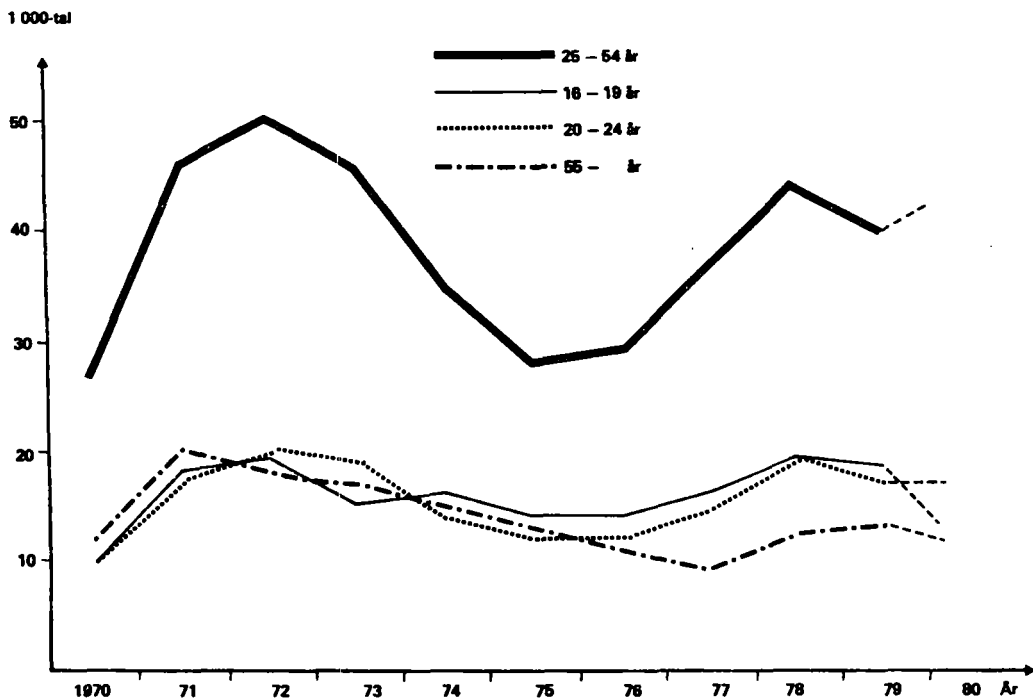


Fig 7 Relativ arbetslöshet enligt AKU.



Arbetslöshetsnivån har varierat kraftigt mellan olika åldersgrupper. Liksom vid konjunkturdämpningen i början av 70-talet och trots omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser var det främst ungdomarna som fick en relativt kraftig ökning av arbetslöshetsnivån vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet. Det finns ett direkt konjunkturmässigt samband mellan förändringar av den totala arbetslösheten och förändringar i ungdomsarbetslösheten - ett samband som också gäller i perioder då konjunkturläget förbättras. En viss förändring av den totala arbetslösheten ger en betydligt större förändring av ungdomsarbetslösheten.

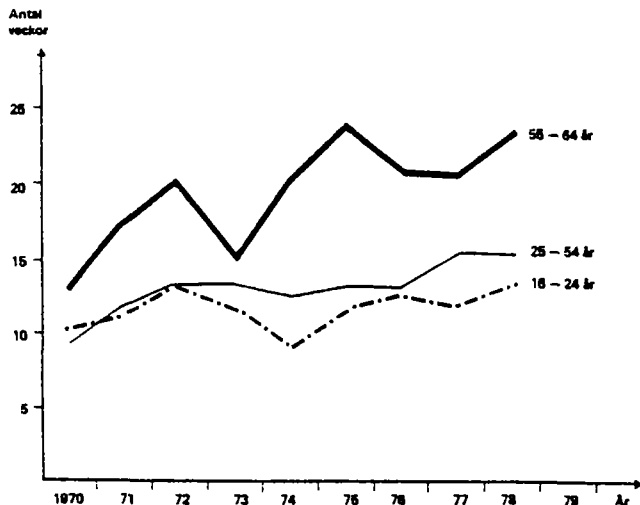
Fig 8 Antal arbetslösa enligt AKU.



De konjunkturella förändringarna i arbetslösheten kan i huvudsak hänföras till förändringar i arbetslöshetstiderna, medan antalet personer som drabbats av arbetslöshet inte förändrats i motsvarande utsträckning. Arbetslöshetstillfällenas längd varierar kraftigt mellan olika åldersgrupper. Ungdomsgruppen har väsentligt kortare arbetslöshetstider än genomsnittet medan motsatsen gäller framför allt de äldre arbetslösa.

Sådan arbetslöshet som orsakats av personal- och driftsinskränkningar har minskat i omfattning under senare delen av 70-talet. Detta bör ses mot bakgrund av att arbetsmarknadspolitiken och andra insatser syftat till att hålla tillbaka personalminskningar inom industrin. Den genomsnittliga arbetslöshetstiden per arbetslöshetstillfälle under andra hälften av 70-talet har särskilt för ungdomsgruppen varit kortare än vid motsvarande konjunkturläge i början av 70-talet, vilket sannolikt till stor del är en effekt av de mycket omfattande arbetsmarknadspolitiska insatserna. Samtidigt har dock antalet arbetslöshetstillfällen ökat något, varför det genomsnittliga antalet arbetslöshetsveckor per år ökat.

Fig 9 Antal arbetslöshetsveckor per år i genomsnitt för personer som drabbats av arbetslöshet.



Den ganska kraftiga ökningen av ungdomsarbetslösheten som redovisats enligt arbetskraftsundersökningarnas tvärsnittsmätningar under andra hälften av 70-talet har således i huvudsak berott på att antalet arbetslöshetstillfällen ökat medan arbetslöshetstillfällenas längd varit något kortare än vid konjunkturdämpningen i början av 70-talet. Denna utveckling hänger nära samman med de mycket omfattande direkt sysselsättningskapande åtgärderna för ungdomar som sattes in under andra hälften av 70-talet. De ny- och återinträdandes andel av samtliga som drabbats av arbetslöshet har tenderat att öka under 70-talet.

En grupp som fått en allt svårare situation på arbetsmarknaden är de äldre (55-64 år). Som framgår av fig 9 har dessa fått kraftigt ökade arbetslöshetstider under 70-talet. De genomsnittliga arbetslöshetstiderna ligger väsentligt över nivån för andra åldersgrupper.

Svårigheterna för arbetshandikappade att få fotfäste på arbetsmarknaden förvärras ytterligare under perioder med svag arbetskraftsefterfrågan. Under den senaste konjunkturdämpningen ledde detta till att antalet placeringar av arbetshandikappade på reguljära arbetsmarknaden var mycket lågt samtidigt som en väsentlig del av de arbetshandikappade placerades i olika sysselsättningsskapande eller arbetsförberedande åtgärder. Antalet arbetshandikappade som sökt arbete genom arbetsförmedlingen har under de senaste åren totalt sett beräknats varit ca 70 000 per år. De vid månadssluten kvarstående arbetslösa arbetshandikappade enligt förmedlingsregistren ökade under andra hälften av 70-talet, bl a till följd av förlängda arbetslöshetsperioder.

### 3 Arbetslöshet och åtgärdsinsatser för olika grupper i arbetskraften

Under den senaste konjunkturdämpningen genomfördes mycket omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser för att hålla uppe sysselsättningen och motverka en ökning av arbetslösheten. För att få en mer nyanserad bild av arbetsmarknadsutvecklingen för olika åldersgrupper kan det därför vara av intresse att redovisa hur många som vid olika tidpunkter stått utanför den reguljära arbetsmarknaden i den meningen att de antingen varit arbetslösa eller varit placerade i beredskapsarbete respektive arbetsmarknadsutbildning. Redovisningen ger därmed också en översiktlig bild av vilka effekter åtgärderna fått för att hålla nere arbetslösheten för olika grupper.

När arbetslösheten och volymen beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning kulminerade under andra halvåret 1978, stod totalt sett drygt 5 procent av arbetskraften utanför den reguljära arbetsmarknaden i ovan nämnd mening. Till detta antal kom således personer som sysselsattes i övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilka redovisas i annat avsnitt i rapporten.

Fig 10 Antal personer utan reguljärt arbete<sup>1</sup>  
Kvartalsgenomsnitt

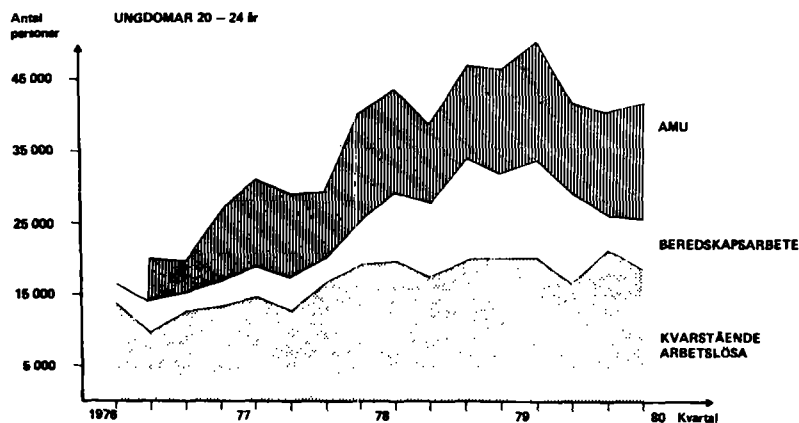


Fig 10 forts.

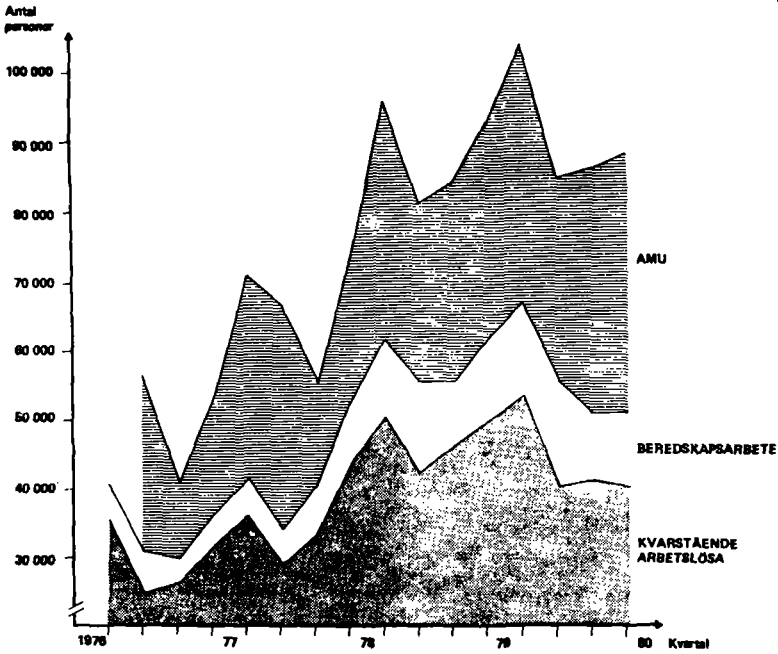
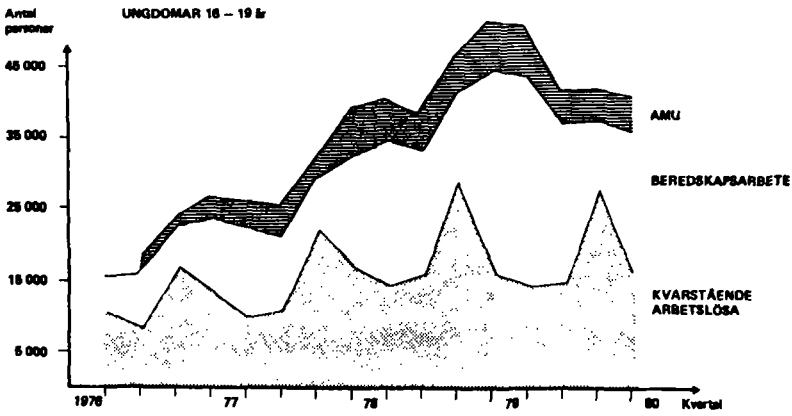
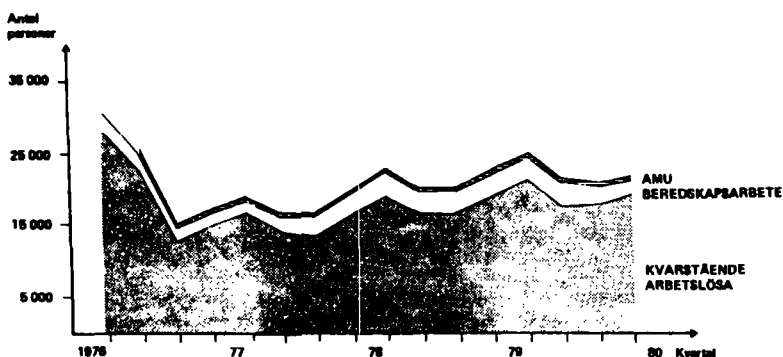
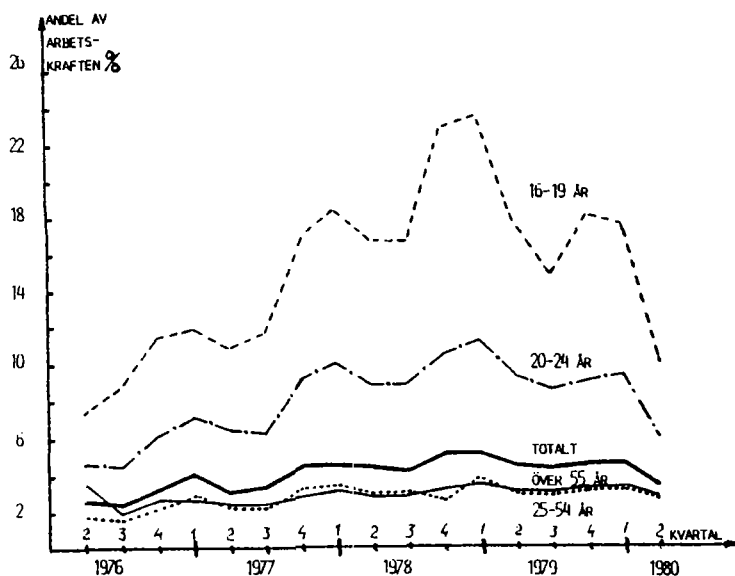


Fig 10 forts.



I Uppgifterna avser vid arbetsförmedlingen kvarstående arbetssökande utan arbete för omedelbar placering i slutet av respektive månad, arbetslösa som kvarstår i beredskapsarbete i slutet av respektive månad och personer i arbetsmarknadsutbildning (exkl företagsutbildning) i slutet av respektive månad.

Fig 11 Andelen personer i olika åldersgrupper utanför den reguljära arbetsmarknaden



För de yngsta ungdomarna (16-19 år) skedde en fortlöpande ökning av arbetslösheten under perioden 1976-78. Arbetslöshetsökningen begränsades genom en mycket kraftig successiv uppdragning av beredskapsarbetsvolymen samtidigt som arbetsmarknadsutbildningen ökade något. När arbetslösheten kulminerade under andra hälften av 1978 fanns drygt 50 000 ungdomar (16-19 år) utan reguljärt arbete, vilket motsvarade drygt var femte person i arbetskraften

för denna åldersgrupp. Drygt 20 000 var i åldern 16-17 år. Vid detta tillfälle fanns ca 30 000 ungdomar (16-19 år) i beredskapsarbete och 5 000 i arbetsmarknadsutbildning. Utan dessa åtgärder skulle således den öppna arbetslösheten ha ökat drastiskt för ungdomarna i dessa åldrar.

Läget var likartat för ungdomarna i åldrarna 20-24 år. För denna grupp kulminerade arbetslösheten under första kvartalet 1979. Totalt sett var då ca 50 000 eller drygt var tionde person i arbetskraften i dessa åldrar antingen arbetslösa eller i ovan nämnda åtgärder. För denna grupp svarade dock arbetsmarknadsutbildningen för mer än hälften av åtgärdsvolymen, som uppgick till ca 30 000 personer.

För åldersgruppen 25-54 år omfattade beredskapsarbetena och arbetsmarknadsutbildningen en väsentligt mindre del av arbetskraften än för ungdomsgrupperna. När detta antal kulminerade under första kvartalet 1979 kvarstod drygt 100 000 personer i dessa åldrar antingen arbetslösa eller i beredskapsarbete respektive arbetsmarknadsutbildning, vilket motsvarade ca 4 procent av samtliga i arbetskraften. För denna grupp dominerade arbetsmarknadsutbildningen som åtgärd; mer än två tredjedelar av den totala åtgärdsvolym på ca 50 000 personer under första kvartalet 1979 utgjordes av arbetsmarknadsutbildning. För den äldsta åldersgruppen omfattade nämnda åtgärder en väsentligt mindre del av samtliga utan reguljärt arbete än för övriga åldersgrupper. Totalt sett var ca 25 000 personer eller ca 4 procent av arbetskraften i dessa åldrar utan reguljärt arbete när detta antal kulminerade under första kvartalet 1979.

#### 4 Regionala skillnader i arbetslöshet och åtgärdsinsatser

Trots de åtgärder, bl a inom ramen för regionalpolitiken, som vidtagits för att främja en geografisk anpassning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft kvarstår mycket omfattande regionala skillnader i sysselsättningsläget. Denna regionala obalans har självfallet också påverkat de sysselsättningsskapande och andra åtgärder inom arbetsmarknadspolitikens ram som sattes in vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet. För att belysa de regionala skillnaderna i arbetsmarknadsläget och åtgärdsinsatserna under andra hälften av 70-talet redovisas i fig 12 hur stor andel av arbetskraften som varit arbetslösa, i beredskapsarbete, i arbetsmarknadsutbildning respektive i sysselsättningskapande åtgärder för äldre och arbetshandikappade, fördelat på de s k riksområdena. I diagrammet redovisas också andelen vakanser i procent av arbetskraften för att belysa konkurrensen om de lediga arbetstillfällena.

Under 1978, då andelen utan reguljärt arbete kulminerade, var totalt sett nästan 12 procent av arbetskraften i övre Norrland (AC och BD län) arbetslösa eller i nämnda åtgärder. Ser man enbart till Norrbottens län, låg denna andel ett par procentenheter högre. Motsvarande andel för Stockholms län var knappt 3 procent, vilket belyser de avsevärda skillnader i arbetsmarknadsläge och åtgärdsbehov som föreligger i olika delar av landet. Vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet ökade dessa regionala skillnader. Det var framför allt Stockholms län och riksområdet Småland med öarna som ytterligare förbättrade sitt relativa läge, medan motsatsen gällde främst områdena östra mellansverige

(C, D, E, T och U län) och övre Norrland. Som framgår av fig 12 är det i hög grad de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som svarat för en regional utjämning av sysselsättningsläget. Jämfört med den åtgärdsvolym inom arbetsmarknadspolitikens ram som utnyttjats i de sysselsättningsmässigt sämst ställda delarna av landet, har insatserna inom regionalpolitiken för att tillskapa fasta arbetstillfällen gett en relativt sett starkt begränsad effekt.

Fig 12 Arbetslösa, personer i beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning respektive kvarstående lediga platser i procent av arbetskraften.

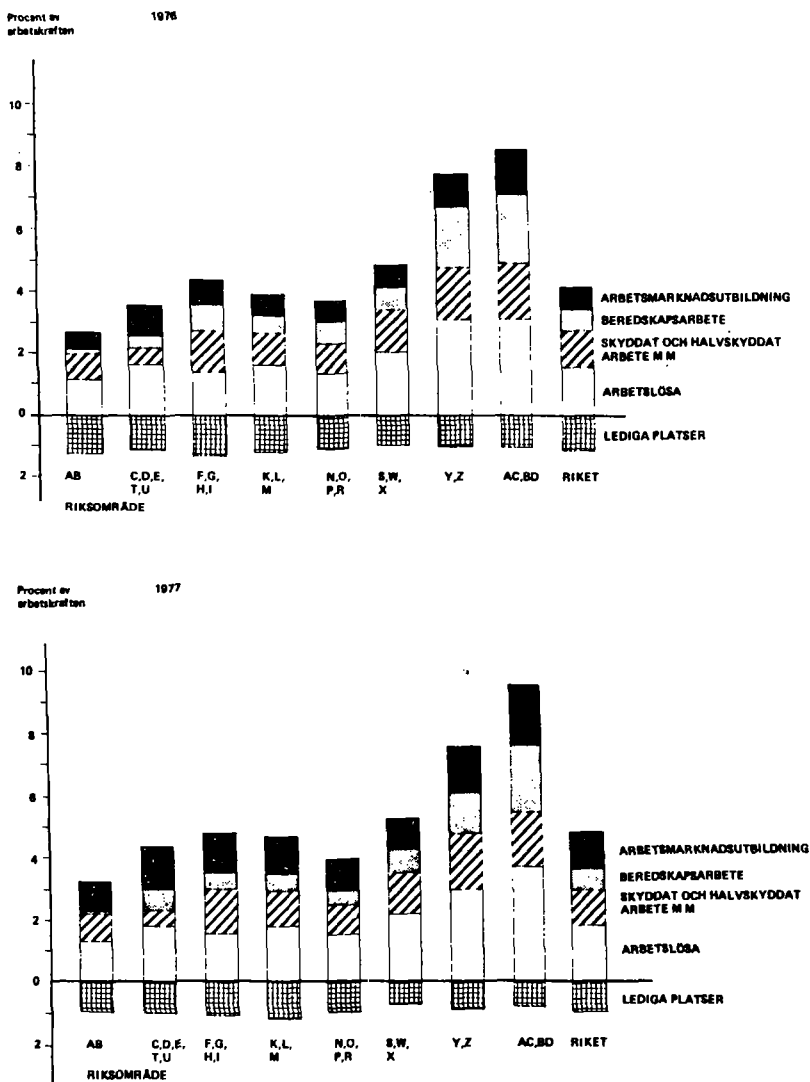
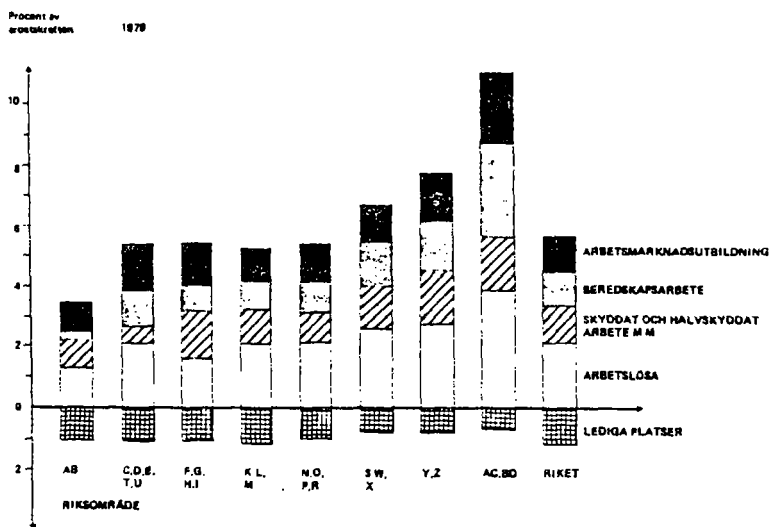
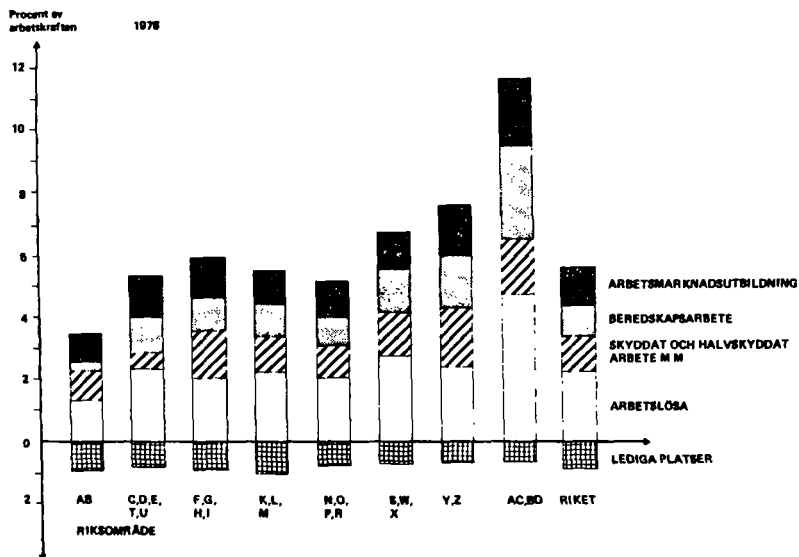


Fig-12 forts



## 5 Arbetsmarknadspolitiken under 70-talet

För att illustrera hur arbetsmarknadspolitiken förändrats under 70-talet kan de olika åtgärderna indelas efter vad de avser att påverka. Avsikten kan vara att påverka sammankopplingen av lediga platser och arbetssökande vid en viss tidpunkt, s k matchningsåtgärder, som i huvudsak utgörs av de direkta platsförmedlingsåtgärderna. De kan vidare inriktas på att påverka utbudet av arbetskraft, d v s i huvudsak åtgärder för att stimulera till yrkesmässig och geografisk anpassning. De kan slutligen avse att påverka efterfrågan på arbetskraft med åtgärder som kan vara antingen företags- eller individinriktade. Utöver dessa mer aktiva insatser finns också kontantstöden vid arbetslöshet. Mot bakgrund av en sådan indelning av de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan utvecklingstendenser vad gäller åtgärdernas inriktning och volym under 70-talet åskådliggöras

Tab 1 Arbetsmarknadspolitikens utgifter under 70-talet.  
Procentuell fördelning

Åtgärdsgrupp	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80
Utbudspåverkande åtgärder	31,6	24,6	24,0	25,5	25,8	28,0	28,2	29,6	36,3	39,2
Efterfrågepåverkande åtgärder	59,6	68,8	69,6	66,7	64,8	62,2	64,5	63,6	55,8	53,0
Matchningsåtgärder platsförmedling	8,7	5,5	6,4	7,9	9,4	9,8	7,3	6,8	7,4	7,9
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Summa utgifter milj kr	2113	3382	3802	3846	3831	4736	7317	9824	9802	10642
Kontantstöd	258	463	435	507	450	347	463	794	1099	1100
Totalt utgifter milj kr	2429	3898	4283	4397	4344	5156	7929	10747	11063	11792
Totalt utgifter i procent av statsutgifterna	5,9	7,7	7,9	6,9	5,9	5,9	7,7	9,0	7,5	

Som framgår av tab 1 har arbetsmarknadspolitikens utgifter vuxit under 70-talet. I fasta priser ökade utgifterna med knappt 20 procent om man jämför lågkonjunkturåren under andra hälften av 70-talet med motsvarande konjunkturläge i början av 70-talet. Detta avspeglar ett ökat behov av åtgärder för konjunkturstabilisering av sysselsättningen och den större vikt som lagts på arbetsmarknadspolitiken men beror också på förändring av bidragsnivåer. Arbetsmarknadspolitikens andel av statsutgifterna har ökat och var under budgetåret 1977/78 9 procent, vilket var ca en procentenhet högre än vid jämförbart konjunkturläge i början av 70-talet.

Under andra hälften av 70-talet har en viss förskjutning mot en större andel utbudspåverkande åtgärder skett, vilket beror på den allt större vikt relativt sett som lagts på arbetsmarknadsutbildningen<sup>1</sup>. Denna utveckling har varit särskilt markant under de två senaste budgetåren.

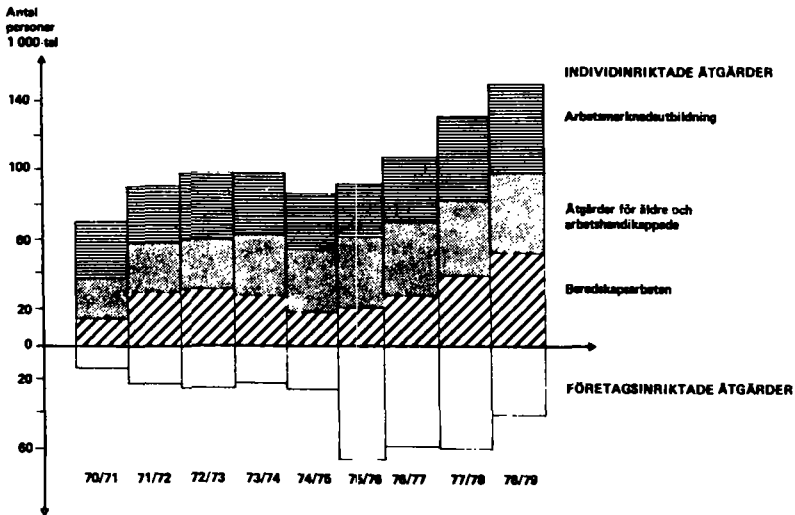
Som nämnts inledningsvis har sammansättningen av de efterfrågepåverkande åtgärderna förändrats markant genom att stödåtgärder som riktas direkt mot företagen för att stödja sysselsättning eller påverka personalrekratering fått en allt större vikt. Till dessa åtgärder hör bl a lagerstöd, industribeställningar, bidrag för utbildning av permitteringshotad personal, tillfälliga sysselsättningsbidrag för äldre arbetskraft inom tekoindustrin och till vissa företag med dominerande ställning på orten som uppskjuter personalinskränkningar. Under budgetåren 1976/77 och 1977/78 svarade de företagsinriktade stödåtgärderna för mer än en tredjedel av arbetsmarknadsverkets totala utgifter för efterfrågepåverkande åtgärder, vilket är väsentligt mer än vid jämförbart konjunkturläge i början av 70-talet. Bakom denna ökning ligger främst lagerstödet och bidraget för utbildning av permitteringshotad personal.

Ett specifikt drag i den svenska arbetsmarknadspolitikens jämfört med andra OECD-länder är att sysselsättningsproblemen mötts med aktiva åtgärder så att utgifter för kontantstöd vid arbetslöshet kunnat begränsas till en relativt liten del av totalutgifterna. Kontantstöden svarade för ca 11 procent av totalutgifterna under första hälften av 70-talet. Denna andel minskade med några procentenheter under andra hälften av 70-talet.

Ökningen av arbetsmarknadspolitikens utgifter under 70-talet motsvaras av en ökning av antalet personer som berörts av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Som framgår av fig 13<sup>c</sup> omfattade åtgärderna under budgetåren 1977/78 och 1978/79 i genomsnitt ca 200 000 personer eller ca 5 procent av arbetskraften samtidigt som drygt 2 procent av arbetskraften var arbetslös enligt AKU. Härtill kommer att åtgärdsvolymen varierats avsevärt under loppet av respektive budgetår för att möta säsongförändringarna, vilket innebär att åtgärdsvolymen tidvis varit väsentligt större. Åtgärdsvolymen ökade under budgetåret 1975/76 främst genom de företagsinriktade åtgärderna. Budgetåren 1976/77 och 1977/78 kvarstod dessa åtgärder på en hög nivå för att därefter minska. Från budgetåret 1976/77 ökades successivt volymen arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten för att möta ökningen av den öppna arbetslösheten och för att kompensera volymbortfallet av de företagsinriktade åtgärderna. Den under budgetåret 1979/80 kvarstående sysselsättningsmässiga omfattningen av företagsinriktade åtgärder utgjordes i huvudsak av investeringsfonder och det s k äldrestödet till tekoindustrin. Parallellt med åtgärder som administrerats av arbetsmarknadsverket genomfördes under den senaste konjunkturdämpningen en rad olika åtgärder, bl a inom industripolitiken, som också påverkat sysselsättningsutvecklingen. Sådana åtgärder hade tidvis en avsevärd omfattning under andra hälften av 70-talet. Dessa åtgärder behandlas dock inte i denna rapport.

<sup>1</sup> Avser AMU exkl företagsutbildning, som ingår i de efterfrågepåverkande åtgärderna.

<sup>2</sup> Vad gäller grunden för uppskattningen av den sysselsättningsmässiga omfattningen av företagsinriktade stöd: Se avsnitt om företagsstöden.

Fig 13 Sysselsättningsmässig omfattning för arbetsmarknadspolitiska åtgärder<sup>1</sup>

I det följande redovisas olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder mer i detalj för att ge en uppfattning om hur de varierats till omfattning och inriktning för att möta behoven och stabilisera sysselsättningen under den senaste konjunkturdämpningsperioden.

## 5.1 Efterfrågepåverkande åtgärder

### 5.1.1 Företagsinriktade åtgärder

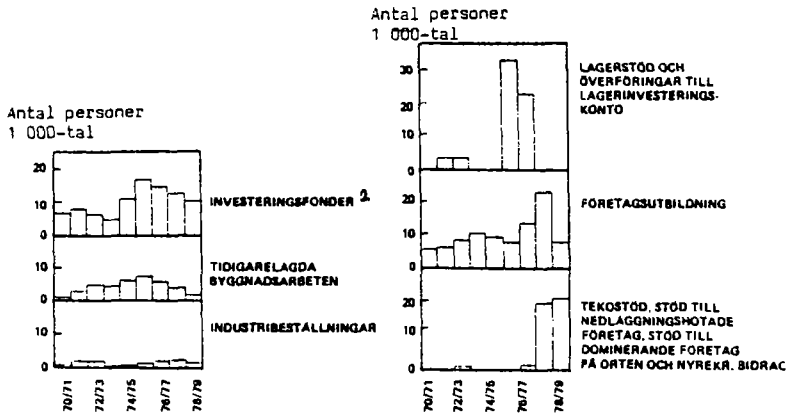
Som visats i tidigare avsnitt spelade företagsinriktade åtgärder för att påverka arbetskraftsefterfrågan en viktig roll särskilt i början av den senaste konjunkturdämpningsperioden. En bakgrund till insatserna var bedömningen att konjunkturdämpningen skulle vara relativt begränsad i tiden. Så blev dock inte fallet och möjligheterna att hålla uppe sysselsättningen med sådana stöd under senare delen av konjunkturdämpningsperioden blev därmed mindre. De företagsinriktade åtgärderna fick successivt kompletteras med en allt större volym individinriktade åtgärder.

Mot bakgrund av att inriktning och utformning av olika företagsinriktade åtgärder varierat starkt, kan någon enhetlig redovisning av dessa åtgärders sysselsättningseffekter inte erhållas. De i fig 14 redovisade uppgifterna bör ses som en mycket grov bild

<sup>1</sup> 1980-01-01 bildades Samhällsföretag och Ami. Vissa beredskapsarbeten överfördes då till Samhällsföretag.

av de olika åtgärdernas sysselsättningsmässiga omfattning<sup>1</sup>. Dessa uppgifter är således inte direkt jämförbara med uppgifter om de individinriktade åtgärdernas omfattning.

Fig 14 Sysselsättningsmässig omfattning av företagsinriktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder Budgetåren 70/71-78/79



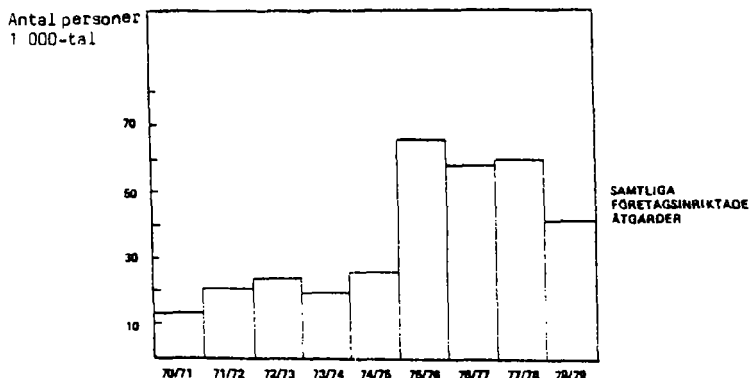
<sup>1</sup> Företagsstödens sysselsättningsmässiga omfattning har beräknats enligt följande:

- För åtgärder där stödunderlaget utgjorts av en viss del av personalstyrkan, har den berörda personalstyrkans storlek omräknats till att avse hela budgetåret.
- För åtgärder där kostnadsuppgifter varit grunden för beräkning av stödets storlek, har saluvärdet per sysselsatt inom industrin - eller i vissa fall industribranscher - utgjort grund för en beräkning av sysselsättningsvolymen. Investerings effekter på sysselsättningsvolym har beräknats på motsvarande sätt.

Vid beräkningarna har hänsyn också tagits till att sysselsättningseffekterna för vissa stödformer erhållits med viss tidsförskjutning efter beslut.

- Vid beräkning av investeringsfondernas sysselsättningsmässiga omfattning har hänsyn ej tagits till importens andel av den totala investeringsvolymen. Sysselsättningseffekten är således överskattad.

Fig 14 forts



Mellan budgetåren 1974/75 och 1975/76 ökade den sysselsättningsmässiga omfattningen av företagsstöden kraftigt. Budgetåret 1975/76 omfattades nästan 70 000 personer av företagsåtgärderna. Därefter minskade antalet och var ca 5 000 färre under de två därpå följande budgetåren. I början av konjunkturdämpningen var det främst lagerstödet som svarade för den kraftiga ökningen av åtgärdsvolymen, men även ianspråktagandet av arbetsmiljö- och den särskilda investeringsfonden bidrog till ökningen. 1977 skedde en ökad satsning på utbildning av permitteringshotad personal inom företagen. Vidare tillkom bl a särskilda åtgärder för tekoindustrin, och stöd till företag med dominerande ställning på orten som uppskjöt personalskränkningar. I juni 1978 infördes ett tillfälligt nyrekryteringsbidrag.

Investeringsfonderna har helt eller delvis varit frisläppta under hela 70-talet. Åren 1972 och 1975-76 kunde fondmedel även överföras till lagerinvesteringsskonto. Utöver investeringsfonden för konjunkturutjämning tillkom 1974 arbetsmiljöfonden och den särskilda investeringsfonden. Från och med budgetåret 1974/75 till och med budgetåret 1978/79 beslutades om ianspråktagande ur de olika investeringsfonderna med ca 23 miljarder kronor. Av den totala investeringskostnaden föll 70 procent på tillverkningsindustrin, varav verkstadsindustrin svarade för en knapp tredjedel. En tredjedel av fondbesluten har avsett investeringar i maskiner och inventarier.

Tidigarelagda statliga och kommunala industribeställningar har haft en relativt stor omfattning under andra hälften av 70-talet. Kommunala och statliga industribeställningar lades ut under budgetåret 1971/72 samt under perioden 1975/76 - 1978/79 för totalt 1,2 miljarder kronor. Rådrumsbeställningar till industrin har lagts ut för 132 miljoner kronor under 70-talet. Sammantaget har således industribeställningarna omfattat 1,3 miljarder kronor under 1970-talet, varav 80 procent under 70-talets andra hälft. Beställningarna har huvudsakligen berört tekoindustrin, verkstadsindustrin samt skoindustrin.

Statligt stöd till lageruppbyggnad i industriföretag har utgått vid två tillfällen under 1970-talet; dels 1972 och dels 1975 - 1976. Stödet fick sin största omfattning under budgetåret 1975/76 och totalt för bidragsperioden 1975 - 1976 beräknades stödet ha omfattat en lagerökning med ett värde av ca 7 miljarder kronor. Möjligheterna att utnyttja lagerstödet har varierat kraftigt mellan olika branscher och företag. Verkstadsindustrin, massa- och pappersindustrin samt järn-, stål- och metallverk erhöll betydande andelar av lagerstödet. Företag i Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län svarade för 37 procent av det totala stödbeloppet. Som framgår av fig 14 fick lagerstödet en betydande sysselsättningsmässig omfattning. Såväl år 1972 som åren 1975 - 1976 bidrog lagerstödet enligt lagerstödsutredningen till att upprätthålla sysselsättningen.

Ett av lagerstödet's syften var att medverka till en smidig produktionsanpassning i en följande konjunkturuppgång. Då den internationella lågkonjunkturen fick ett mer utdraget förlopp än vad som kunde förutses när lagerstödet infördes under den senaste lågkonjunkturen, kunde detta syfte inte uppnås.

I maj 1977 infördes ett sysselsättningsbidrag för äldre inom tekoindustrin. Bidraget syftade till att hålla tillbaka driftsin-skränkningar inom detta område och bör främst ses som ett strukturpolitiskt stöd. I första hand gällde att bidrag skulle utgå till utgången av år 1977 men senare har förlängningar skett, senast till och med första halvåret 1981. Totalt sett har nästan 700 företag med ca 40 000 anställda erhållit bidrag för som mest drygt 13 000 personer över 50 år. Under budgetåren 1977/78 - 1979/80 har stöd utgått med 836 miljoner kronor. Tekostödets konstruktion innebär att företagen hållit kvar sin arbetskraft och det skulle sannolikt utan bidrag ha uppstått ett sysselsättningsbortfall.

Stöd till nedläggningshotade företag, som kan utgå till vissa företag med synnerlig betydelse för den lokala arbetsmarknaden, har haft en relativt liten omfattning under den senaste lågkonjunkturen. Som mest har under andra hälften av 70-talet samtidigt ca 400 personer givits sysselsättning genom detta bidrag.

I maj 1977 infördes ett sysselsättningsbidrag till företag med dominerande ställning på orten, som uppsköt personalinskränkningar. Bidraget har gällt till utgången av juni 1979. Detta sysselsättningsbidrag fick en relativt stor omfattning. Sammanlagt för hela bidragsperioden utbetalades 318 miljoner kronor. Sysselsättningsmässigt hade bidraget störst omfattning under första halvåret 1978, då sammanlagt 46 företag erhöll bidrag. Antalet anställda i dessa företag var 61 000, varav övertaligheten omfattade 3 000 personer. Det har varit möjligt att snabbt anpassa den här åtgärden till rådande situation på arbetsmarknaden och även snabbt avveckla den när konjunkturen vänt.

Som nämnts tidigare kom stödet till företagsutbildning vid permitteringshot att få ta över en betydande del av det sysselsättningsbortfall som skedde då effekterna av lagerstödet upphörde. Stödet har till syfte att förhindra permittering eller uppsägning genom att stödja av företagen anordnad utbildning för de anställda. Utbildningsbidraget för permitteringshotad personal höjdes kraftigt i februari 1977 från 8 till 25 kronor per timme för att

fr o m 1979 vara 20 kronor per timme. Utgifterna för denna företagsutbildning var budgetåret 1975/76 ca 15 miljoner kronor. Under de närmast påföljande budgetåren fick bidraget för utbildning av permitteringshotad personal en kraftigt ökad omfattning. Under budgetåret 1977/78, då volymen var som störst, uppgick kostnaderna till ca 480 miljoner kronor. Antalet personer som deltagit i utbildning för permitteringshotad personal var före budgetåret 1976/77 mellan 5 000 och 10 000 personer. Under budgetåret 1976/77 och 1977/78 ökade antalet till ca 110 000 resp 145 000 personer.

I flera fall rörde det sig dock om korta utbildningstider. I genomsnitt och omräknat till helårsutbildning omfattade utbildningen under 1977 och 1978 ca 13 000 resp 23 000 personer. Stödet medverkade till att hålla kvar arbetskraften vid företagen under den senaste lågkonjunkturen. Åtgärden kunde också begränsas i tiden och bidragets konstruktion gjorde det möjligt att snabbt nå önskade effekter. Ett problem var dock den korta tid som stod till förfogande för att förbereda insatserna, vilket begränsade möjligheterna att utforma lämplig utbildning vid företagen.

För att stödja byggsysselsättningen har tidigareläggning av statliga och statsunderstödda (huvudsakligen skolor) byggnads- och anläggningsarbeten skett. Under den senaste lågkonjunkturen har sådana tidigareläggda statliga och statsunderstödda byggen gett största sysselsättningstillskottet under åren 1975, 1976 samt de tre första kvartalen 1977. Därefter har sysselsättningstillskottet minskat. Även investeringsfonder och beredskapsarbeten har haft betydelse för en stabilisering av byggsysselsättningen.

Åtgärderna för att stödja byggsysselsättningen får bli a ses mot bakgrund av att bostadsbyggandet inte kom att motsvara uppställda mål. Ingen av de under åren 1975 - 79 uppställda planerna kunde fullföljas. Sammantaget skulle 310 000 lägenheter ha påbörjats under denna period. 277 000 lägenheter påbörjades. Bortfallet på 33 000 lägenheter motsvarar en investeringsvolym på ca 15 miljarder kronor.

För att förmå företag med förväntad uppgång i produktion och sysselsättning att tidigarelägga sina rekryteringar infördes i juni 1978 ett tillfälligt nyrekryteringsbidrag, som kunde utgå till företag inom tillverkningsindustri, handel eller privat tjänstesektor som ökade antalet sysselsatta och som upprätthöll sysselsättningsökningen under bidragsperioden, som varade fram till utgången av juni månad 1979. Bidraget beräknas komma att bli beviljat för en total nyrekrytering av 10 000 - 12 000 personer, varav mellan 2 000 och 4 000 kan anses motsvara tidigarelagd personalrekrytering med i genomsnitt ett kvartal. Totala kostnaden för bidraget har uppskattats till ca 100 miljoner kronor. De erfarenheter som redovisats av nyrekryteringsbidraget visar att denna åtgärd fick en mycket begränsad effekt. Bidragskonstruktionen var vidare alltför komplicerad och förknippad med betydande administrativa problem.

### 5.1.2 Beredskapsarbeten

Beredskapsarbetenas volym ökade successivt under den senaste konjunkturdämpningen till ett maximum under budgetåret 1978/79, då de tog i anspråk ca 30 procent av de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitik. Utgifterna för beredskapsarbetena under

andra hälften av 70-talet framgår av tab 2 nedan. Dagsverkskostnaderna för beredskapsarbeten (bidragsandelen) har minskat under 70-talet mätt i fasta priser, vilket sammanhänger med den omläggning som skett mot en allt större andel arbeten inom tjänstesektorn och en mindre andel arbeten av investeringskaraktär. Dagsverkskostnaden var i fasta priser under budgetåret 1978/79 ca 30 procent lägre än under budgetåret 1974/75.

Tab 2 Utgifter för beredskapsarbeten och antal personer i beredskapsarbete

	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	3
Utgifter i milj kr	896	1 279	1 602	2 520	3 214	3 131	
Andel av AMV:s budget (%)	21	25	20	23	29	26	
Antal sysselsättningsdagar (1 000-tal)	3 579	4 643	6 118	8 390	11 145	7 640	
- andelar därav (%)							
Statliga	55	54	42	38	29	42	
Kommunala	41	43	46	51	54	47	
Enskilda	4	3	12	11	17	11	
Antal personer i beredskapsarbete	17 000	21 000	28 000	38 000	52 000	34 000	
därav anvisade arbetslösa	14 000	17 000	23 000	32 000	48 000	31 000	
- kvinnor	3 400	4 100	7 600	11 800	17 800	14 000	
- 16-19 år <sup>1</sup>	4 600	5 600	11 800	13 700	22 100	13 400	
- 20-24 år	2 800	3 400	4 700	6 400	10 500	5 900	
- 25-54 år	4 100	4 900	4 400	9 000	13 000	9 400	
- 55- år	2.500	3 100	2 100	2 900	2 400	2 300	

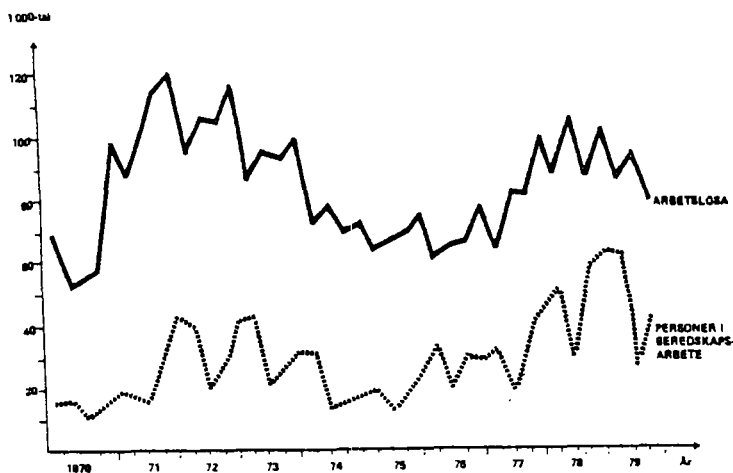
Antalet sysselsatta i beredskapsarbeten ökade vid konjunkturendämpningen under andra hälften av 70-talet i takt med det försämrade arbetsmarknadsläget. Mellan budgetåren 1974/75 och 1978/79 tredubblades antalet sysselsatta i beredskapsarbeten till att omfatta ca 52 000 personer i genomsnitt per månad. Av dessa var drygt hälften sysselsatta inom kommunerna, ca 30 procent i statliga arbeten och resterande andel i enskilda beredskapsarbeten. Mot slutet

<sup>1</sup> Aldersfördelningen skattad med utgångspunkt från arbetsförmedlingens statistik över arbetssökande.

<sup>2</sup> 1980-01-01 bildades Samhällsföretag, dit vissa beredskapsarbeten överförts.

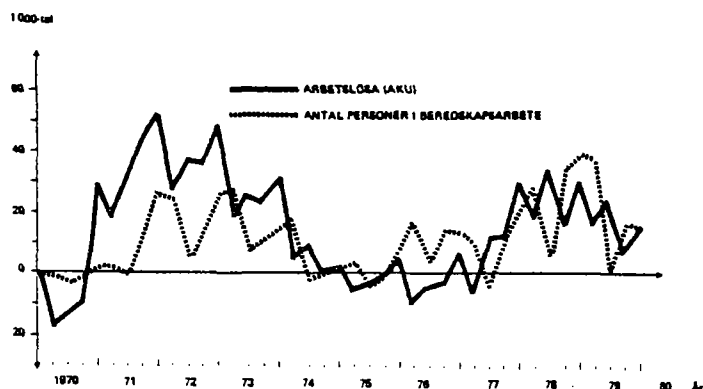
av 70-talet har antalet sysselsättningsdagar ökat mer än antalet sysselsatta vid månadsmätningarna, vilket indikerar en viss ökning av sysselsättningsperiodernas längd. Som framgått av tidigare avsnitt har beredskapsarbetena under den senaste konjunkturendämpningen i hög grad koncentrerats till ungdomsgruppen. Satsningen var nödvändig mot bakgrund av den ökning av arbetslösheten bland ungdomar som ägde rum och bristen på alternativ. Den stora volymen beredskapsarbeten och andra orsaker tycks dock ha lett till att placeringarna av ungdomar i sådana arbeten i vissa fall fick en för generell tillämpning, vilket antyds av de ofta relativt korta arbetslöshetsperioder som föregick placeringarna. Av de till beredskapsarbete anvisade över 25 år är en betydande del personer med arbetshandikapp. Under andra hälften av 70-talet utgjorde de arbetshandikappade ca en femtedel av samtliga placerade.

Fig 15 Arbetslöshet och antal personer i beredskapsarbeten 1979-79



Volymen beredskapsarbeten - i kombination med övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder - tycks allmänt sett ganska väl ha svarat mot de successivt ökade sysselsättningsproblemen under den senaste konjunkturendämpningen. Under 1976 blev volymökningen möjligen något för kraftig om man jämför med utfallet av arbetslöshet, medan förhållandet 1977 var det omvända. Under fjärde kvartalet 1978 började arbetslösheten att minska och kvartalen därefter skedde en neddragning av antalet personer i beredskapsarbete - en neddragning som sedan fortsatt och väsentligt reducerat volymen beredskapsarbeten under första halvåret 1980. Att neddragningen inte kunde ske snabbare betingades bl a av att ungdomsskolan inte lyckats fånga upp ungdomarna samtidigt som bristen på yrkesutbildning var ett svårt hinder vid inträdet på arbetsmarknaden.

Fig 16 Förändring av arbetslöshet och antalet personer i beredskapsarbete 1970-79



Under de senaste fyra åren har AMS följt upp ungdomar under 25 år som slutat beredskapsarbete. I direkt anslutning till att beredskapsarbetet upphört har undersökts hur stor andel av ungdomarna som fått arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det har också varit möjligt att studera hur sysselsättningsituationen förändrats över en längre tidsperiod.

Av de drygt 4 000 ungdomar som slutade beredskapsarbete i januari 1978 hade ungefär en tredjedel arbete på öppna marknaden direkt efter beredskapsarbetets slut. Ett år senare hade drygt 40 procent arbete och efter två år var motsvarande andel drygt 60 procent. Andelen arbetslösa reducerades från 39 procent direkt efter beredskapsarbetet till 12 procent i januari 1979 och 8 procent i januari 1980. En knapp femtedel av de ungdomar som slutade beredskapsarbete i januari 1978 bedrev studier vid respektive måttillfälle under de påföljande åren. Sysselsättningsandelarna ökar således efterhand samtidigt som andelen arbetslösa minskar.

Sysselsättningsandelarna är högre bland ungdomar som haft enskilda beredskapsarbeten än bland dem som haft beredskapsarbeten inom den offentliga sektorn. Ca två tredjedelar av samtliga ungdomar som i januari 1978 slutade enskilda beredskapsarbeten hade arbete i direkt anslutning till att beredskapsarbetet upphörde och i huvudsak hos samma arbetsgivare. Motsvarande andel för statliga och kommunala beredskapsarbeten var 29 respektive 21 procent. Ungdomar som haft enskilda beredskapsarbeten har efter två år till stor del alltså sysselsättning inom denna sektor. Huvuddelen av de som haft kommunala beredskapsarbeten arbetar efter en tvåårsperiod alltså inom samma sektor, men en tredjedel har övergått till andra näringsgrenar, främst industrin. För statliga arbeten gällde i stort sett samma mönster som för de kommunala beredskapsarbetena. Byten av sektor är dock ännu vanligare för denna grupp och det är framför allt de yngsta männen som övergått till arbete inom industrin. Denna undersökning tyder således inte på att inriktningen på beredskapsarbeten till den offentliga sektorn i särskilt stor utsträckning skulle ha försvärat rekryteringen till industrin. Beredskapsarbetena har dock inte i enlighet med ambitionerna bidragit till ett könsneutralt yrkesval.

Av uppföljningsundersökningarna har framgått, att det för ungdomsgruppen skett ganska stora förändringar av sysselsättningsituationen under en tvåårsperiod. Många av ungdomarna har haft flera olika arbeten, varit arbetslösa eller befunnit sig utanför arbetskraften för längre eller kortare perioder. Många har också återigen placerats i beredskapsarbete.

De ungdomar som hade lång arbetslöshetstid innan placeringen i beredskapsarbete hade till stor del långa arbetslöshetsperioder också under påföljande år. Ungefär hälften av den dryga fjärdedel av ungdomarna som var långtidsarbetslösa (3 mån -) innan placeringen i beredskapsarbete var också långtidsarbetslösa under den tvåårsperiod som följde efter avslutat beredskapsarbete. Det finns således en relativt stor grupp ungdomar som har en mycket svag ställning på arbetsmarknaden och för vilka insatserna inte varit tillräckliga för att möjliggöra mer stabila lösningar på arbetslöshetsproblemet.

### 5.1.3 Sysselsättningsskapande åtgärder för svårplacerade

Antalet sysselsatta vid skyddade verkstäder, halvskyddat arbete och arkivarbete, som i det närmaste fördubblats under första hälften av 70-talet, ökade endast obetydligt vid konjunkturnedgången under senare delen av 70-talet. Mellan 1976 och 1978 stannade ökningen vid några tusen personer. I samband med konjunkturförbättringen 1979 kunde en större ökning noteras, huvudsakligen i halvskyddat arbete. Ökningen har fortsatt under 1980.

Tab 3 Sysselsättningskapande åtgärder för svårplacerade<sup>1</sup>

Budgetår	1974/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80 <sup>2</sup>
Utgifter milj kr	622,2	822,4	1034,7	1221,3	1320,5	1514,2
Andel av AMV:s budget, %	14,3	15,9	13,0	11,3	11,7	12,6
Antal sysselsatta 1	37323	40230	41889	43388	45343	47965
därav skyddat arbete	15729	16180	16562	16984	17503	19728
halvskyddat arbete	7355	9138	10325	11220	12388	14282
arkivarbete	14239	14912	15002	15184	15452	13955

Mot bakgrund av att den minskade efterfrågan på arbetskraft vid en konjunkturavmattning i hög grad drabbar de arbetshandikappade, synes det viktigt att få en konjunkturanpassning av dessa åtgärder. Som framgått av det föregående har en betydande del av de till beredskapsarbetena anvisade förutom av ungdomar utgjorts av arbetshandikappade. Av Fig 12 (sid 14) framgår vidare att antalet personer i skyddat arbete, halvskyddat arbete och arkivarbete visar stora regionala variationer.

<sup>1</sup> Exkl arbetsprövning/träning/Arbetsmarknadsinstitut.

<sup>2</sup> Den 1 januari 1980 bildades Samhällsföretag, som omfattar verkstäder för skyddat arbete, industriella beredskapsarbeten och kontorsarbetscentraler (tidigare arkivarbete). Uppgifterna för budgetåret 1979/80 är därför inte direkt jämförbara med uppgifterna för tidigare år.

## 5.2 Utbudspåverkande åtgärder

### 5.2.1 Flyttningsbidrag

Den geografiska obalansen i utbud och efterfrågan är, som visats tidigare, alltså betydande. Eftersom regionalpolitiken gett relativt små effekter i förhållande till behovet av arbetstillfällen i berörda delar av landet, kvarstår ett betydande behov av geografisk anpassning hos arbetskraften. Flyttningsvolymen har inte förändrats påtagligt under andra hälften av 70-talet om man bortser från vissa konjunkturmässiga variationer. Det verkar också som om olika hinder för arbetsmarknadsmotiverade flyttningar kan ha fått ökad betydelse och påverkat flyttningsströmmarna. Det gäller t ex att flyttningsbeslut i ökande utsträckning berör förvärvsmöjligheter för flera personer i ett hushåll samtidigt som bindningarna till hemorten av andra skäl än ekonomiska tycks ha blivit starkare. De ekonomiska stöden för arbetsmarknadsmotiverade flyttningar har inte heller mer påtagligt kunnat påverka bilden; stöden har som regel inte svarat mot de kostnader som drabbar den arbetslöse vid byte av bostadsort. Stöden har vidare inte varit utformade så att önskvärd geografisk rörlighet bland ombytessökande på orter med brist på arbetstillfällen kunnat stimuleras.

Antalet personer som beviljats starthjälp var under andra hälften av 70-talet i genomsnitt knappt 20 000 årligen. Det är i stort sett samma antal som under årtiondets första hälft. De förändringar av volymen som skett kan i huvudsak förklaras av konjunkturförändringen. I det förbättrade konjunkturläget 1979 ökade således antalet som beviljats starthjälp till drygt 23 000 efter att ha varit 18 000 - 19 000 personer årligen under lågkonjunkturåren. Sammansättningen av starthjälpsflyttarna har dock förändrats påtagligt. Andelen kvinnor ökade ganska kraftigt under andra hälften av 70-talet, vilket bl a avspeglar kvinnornas ökande andel av arbetskraften. Ungdomarnas andel av starthjälpsflyttarna har också ökat, framför allt i början av 70-talet. Det är främst de unga kvinnorna som ökat sin andel. I skogslänen har antalet personer som beviljats starthjälp minskat trendmässigt under 70-talet. Dessa län hade dock ett betydande utflyttningsöverskott även under andra hälften av 70-talet. Det är liksom tidigare storstadslänen som haft betydande inflyttningsöverskott under denna tid.

### 5.2.2 Arbetsmarknadsutbildning

En allt större andel av de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitik har avsett arbetsmarknadsutbildningen. Denna ökning var särskilt stor mot slutet av 70-talet. Som framgår av tabell 4 svarade arbetsmarknadsutbildningen för en knapp tredjedel av arbetsmarknadspolitikens utgifter under de senaste budgetåren.

Volymmässigt har arbetsmarknadsutbildningen i stort sett fördubblats under 70-talet om man jämför antalet elever vid motsvarande konjunkturlägen. Det är såväl de särskilt anordnade AMS/SÖ-kurserna som kurser inom det reguljära utbildningsväsendet som svarat för denna ökning. Under 1975 och 1976 skedde en ganska kraftig ökning av antalet elever i arbetsmarknadsutbildning - en ökning som sedan fortsatte under resterande del av 70-talet. För AMS/SÖ-kurserna skedde en uppbromsning av denna ökning under 1978-79 medan antalet elever med utbildningsbidrag inom det reguljära utbildningsväsendet fortsatte att öka i stort sett i samma takt som tidigare.

Tabell 4 Utgifter för arbetsmarknadsutbildningen och antal personer i arbetsmarknadsutbildning

	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80 <sup>1</sup>
Utgifter i milj kr	822	1 133	1 859	2 657	3 371	3 656
därav						
AMS	456	744	1 188	1 727	2 121	2 415
SÖ	365	389	671	930	1 250	1 240
Andel av AMV:s budget (%)	18	22	23	25	30	30
Antal personer i arbetsmarknadsutbildning	29 500	28 800	36 600	46 200	51 600	51 100
därav						
Kvinnor	16 100	14 100	18 700	24 000	26 500	27 100
16-19 år	-	2 700	3 100	4 400	5 850	5 000
20-24 år	-	7 340	9 300	12 300	14 100	13 600
25-54 år	-	18 400	22 300	28 500	31 200	32 100
55-	-	370	420	470	480	400

1 1980-01-01 överfördes ALU-kurser och OT-kurser från arbetsmarknadsutbildning till arbetsmarknadsinstituten (Ami).

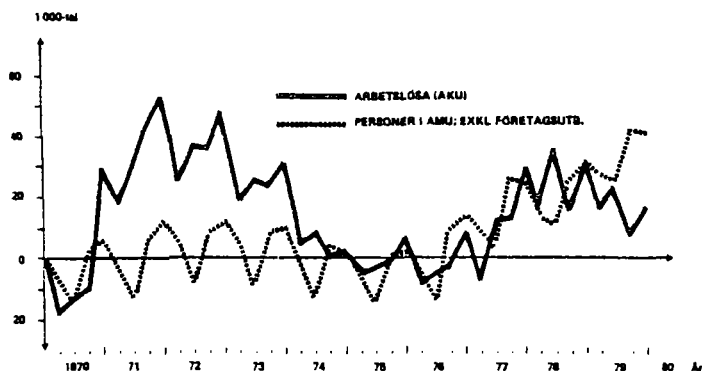
Fig 17 Arbetslöshet och antal elever inom arbetsmarknadsutbildningen 1970-79



Kostnader per elevvecka inom arbetsmarknadsutbildningen har ökat under andra hälften av 70-talet räknat i fasta priser. Denna ökade resursåtgång kan sannolikt förklaras bl a av den förändring i kursutbudet som ägt rum och av en förändring i sammansättningen av elever i arbetsmarknadsutbildningen. Under andra hälften av 70-talet tycks vidare utbildningarnas genomsnittliga längd ha ökat.

Som framgår av fig 18 var utbildningsinsatserna betydligt större vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet jämfört med arbetslösheten än vid motsvarande konjunkturläge i början av 70-talet. När arbetslösheten började minska under 1979 fortsatte antalet personer i arbetsmarknadsutbildning att öka.

Fig 18 Förändring i arbetslöshet och antalet elever i arbetsmarknadsutbildning 1970-79



Under andra hälften av 70-talet har kvinnorna utgjort drygt hälften av samtliga elever inom arbetsmarknadsutbildningen. Elevernas fördelning på olika åldersgrupper har varit i stort sett oförändrad under denna tid.

Kapacitetsutnyttjandet vid AMS/SÖ-kurserna har under andra hälften av 70-talet varierat mot bakgrund av de konjunkturmässiga förändringarna. Totalt sett var kapacitetsutnyttjandet högst under lågkonjunkturåren 1977 och 1978, då i genomsnitt 85 procent av utbildningsplatserna utnyttjades. Lågst var kapacitetsutnyttjandet under högkonjunkturåren i mitten av 70-talet, då ca 65 procent av platserna utnyttjades. Betydande skillnader i kapacitetsutnyttjande har förelagat mellan olika kurser. Flera av utbildningarna till verkstadsyrken hade kapacitetsutnyttjande som låg under genomsnittet, medan motsatsen gällde bl a utbildningar på vårdområdet.

Arbetsmarknadsutbildningens yrkesinriktning har förändrats under 70-talet. Utbildningarna till yrken inom tjänstesektorn mer än fördubblades under 70-talet och det var framför allt kvinnor som genomgick dessa utbildningar. Utbildningarna till yrken inom tillverkningsarbete har minskat sin andel av arbetsmarknadsutbildningen, men svarar alltså för mer än en tredjedel av kursdeltagarna.

Sedan 1977 genomför AMS en årlig uppföljning av dem som slutat arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet året innan. Av dessa uppföljningar har framgått att drygt 80 procent av samtliga som påbörjat arbetsmarknadsutbildning också fullföljt utbildningen. Knappt hälften av eleverna som avbröt utbildningen angav erhållet arbete som avbrottsorsak. Av samtliga elever som fullföljt yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet 1979 hade ca tre fjärdedelar arbete på öppna marknaden sex månader efter avslutad utbildning, vilket var en påtagligt större andel än åren närmast före. Ca 10 procent av eleverna var arbetslösa efter sexmånadersperioden. Sysselsättningsandelen för dem som genomgått yrkesutbildning inom reguljära utbildningsväsendet med utbildningsbidrag var vid uppföljningstillfället sämre än för eleverna från AMS/SÖ-kurserna; drygt hälften av de förra hade reguljärt arbete sex månader efter avslutad utbildning. En betydligt större andel av dessa fortsatte dock att studera efter avslutad arbetsmarknadsutbildning.

Uppföljningsundersökningarna har också visat att placeringsresultaten varierat ganska kraftigt mellan olika kurser och med konjunkturläge. Särskilt för kurser inom tillverkningsyrken har konjunkturläget spelat stor roll.

Sammanfattningsvis kan således pekas på att arbetsmarknadsutbildningen svarat för en väsentlig del av åtgärdsbehovet vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet. Utbildningsvolymen har trendmässigt ökat under 70-talet. Utbildningsinsatsernas volym ökade under den senaste konjunkturdämpningen i takt med de successivt ökade arbetslöshetsriskerna. Tidsanpassningen av utbildningsvolymen har med något kvartals förskjutning ganska väl svarat mot arbetslöshetens utveckling. Svårigheter har dock förelagat att snabbt anpassa utbildningsvolymen till ett förbättrat arbetsmarknadsläge. En förklaring till detta kan vara att det tar tid innan en minskad tillströmning av elever markant påverkar andelen kvarstående elever. Det finns också indikationer på att de genomsnittliga kurstiderna förlängts under andra hälften av 70-talet, vilket kan hänga samman med att en ökad andel av arbetsmarknadsutbildningen skett inom reguljära utbildningsväsendet.

### 5.3 Matchningsåtgärder (platsförmedling)

Platsförmedlingsfunktionen spelar en central roll i arbetsmarknadspolitiken och insatserna för att minska friktionsarbetslösheten, komma tillrätta med strukturellt betingad arbetslöshet och tillgodose företagets behov av arbetskraft. Det är väsentliga volymer arbetssökande och vakanser som tas om hand av arbetsförmedlingen varje månad. Under budgetåret 1978/79 fanns i genomsnitt 230 000 arbetssökande anmälda per månad. Genomsnittligt nyanmälles drygt 50 000 och drygt 40 000 personer avaktualiserades p.g.a. erhållet arbete eller andra orsaker varje månad. Samtidigt placerades genom arbetsförmedlingens försorg i genomsnitt drygt 16 000 personer varje månad i olika sysselsättningsskapande och arbetsförberedande åtgärder.

Arbetsförmedlingens uppgifter har successivt breddats och fått en volymmässigt allt större omfattning. Behovet av individualiserade insatser för att placera arbetssökande och tillsätta vakanser har ökat. Samtidigt har förmedlingen inte resursmässigt kunnat möta detta ökade behov. Vid konjunkturdämpningen under andra hälften

av 70-talet fick platsförmedlingsfunktionen inte tillräckligt utrymme, vilket sammanhänger med den mycket stora omfattningen på sysselsättningsskapande och arbetsförberedande åtgärder.

Mot bakgrund av behovet att stärka platsförmedlingsfunktionen har den s k PLOG-utredningen utarbetat förslag till förändringar i arbetsförmedlingens organisation. Utgångspunkten har varit att den direkta platsförmedlingen måste tillförsäkras sådana resurser att de arbetsmarknadspolitiska insatserna totalt kan få en rationell utformning. Utredningen har också visat att platsförmedlingsinsatserna kan minska arbetslöshets - respektive vakanstiderna och därigenom motverka tendenserna till ökad obalans på arbetsmarknaden. Som visats i tidigare avsnitt är platsförmedlingsåtgärdernas andel av arbetsmarknadsverkets totala utgifter mindre än en tiondel. Samtidigt är det uppenbart att intensifierade platsförmedlingsinsatser många gånger kan ersätta behovet av sysselsättningskapande och arbetsförberedande åtgärder.

## 6 Sammanfattning och slutsatser

Konjunktur nedgången under andra hälften av 70-talet blev djupare och mer långvarig än vad som förutsågs. Detta förhållande men också olika begränsningar för den ekonomiska politiken medförde att åtgärder för att stabilisera sysselsättningen och hålla tillbaka en ökning av den öppna arbetslösheten kom att påläggas arbetsmarknadspolitiken i avsevärt större utsträckning än tidigare. Arbetslösheten kunde hållas nere på en låg nivå och var t o m något lägre än vid konjunkturdämpningen i början av 70-talet trots en avsevärt lägre arbetskraftsefterfrågan inom industrin. Liksom tidigare var det framför allt ungdomar och andra nyinträdande i arbetskraften samt andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden som drabbades av den till följd av konjunkturläget minskade arbetskraftsefterfrågan.

Även om de arbetsmarknadspolitiska insatserna var framgångsrika när det gällde att begränsa den öppna arbetslösheten, var de - som redovisats tidigare - inte utan problem. Den mycket stora åtgärdsvolymen för konjunkturstabilisering av sysselsättning och arbetslöshet i kombination med begränsade resurser för att administrera en så omfattande åtgärdsvolym, medförde att utrymmet för platsförmedling och arbetsförberedande åtgärder för särskilt utsatta grupper blev för litet för att insatserna totalt sett skulle få en väl avvägd utformning. Detta var särskilt allvarligt eftersom utvecklingen under 70-talet medfört en tilltagande obalans mellan arbetssökandes yrkesönskemål och de lediga platsernas sammansättning, mellan arbetsgivarnas krav och de arbetssökandes kvalifikationer utbildnings- och erfarenhetsmässigt. Denna utveckling har i sig ställt ökade krav på individuellt inriktade platsförmedlingsåtgärder.

De regionala obalanserna på arbetsmarknaden kvarstod i hög grad. De regionalpolitiska insatserna har varit helt otillräckliga för att på ett avgörande sätt motverka dessa obalanser. Stödet till arbetsmarknadsmotiverad geografisk rörlighet har inte heller i någon större utsträckning kunnat påverka bilden. Sysselsättningskapande åtgärder inom arbetsmarknadspolitikens ram har därför väsentligen fått svara för den regionala utjämnningen.

Arbetsmarknadsutbildningen har successivt blivit en volymmässigt allt viktigare åtgärd inom arbetsmarknadspolitiken för att underlätta den yrkesmässiga rörligheten och därigenom motverka strukturarbetslöshet. Under 70-talet fördubblades i stort sett antalet elever vid jämförbara konjunkturlägen. Denna kraftiga volymtillväxt har också varit kombinerad med en markant förändring av utbildningens sammansättning. En allt större del av utbildningskapaciteten har utnyttjats för att möta utbildningsbehov inom den expanderande offentliga tjänstesektorn samtidigt som svårigheterna att tillvarata utbildningskapaciteten för yrkesutbildningar inom den viktiga industrisektorn ökat. De uppföljningsundersökningar som AMS genomfört under andra hälften av 70-talet har pekat på att arbetsmarknadsutbildningen haft avsedda effekter; en stor del av eleverna har kunnat placeras i arbete på den reguljära arbetsmarknaden efter avslutad yrkesutbildning. Dessa undersökningar visar dock också bl a på stora variationer i placeringsresultat efter avslutad utbildning i industriryken beroende på konjunkturläge. Det finns också indikationer på att de genomsnittliga kurstiderna ökat under andra hälften av 70-talet. Detta tycks ha bidragit till att neddragningen av den mycket stora utbildningsvolymen i det förbättrade konjunkturläget 1979 inte skedde tidigare än vad som var fallet.

Arbetsmarknadspolitikens inriktning under andra hälften av 70-talet på att så långt möjligt möta de ökade arbetslöshetsriskerna med åtgärder för att stödja sysselsättningen inom företagen medverkade framför allt till att antalet arbetslösa till följd av permitteringar och uppsägningar kunde hållas tillbaka. Bl a till följd av den utdragna lågkonjunkturen fick dock de företagsinriktade stödåtgärderna inte i alla avseenden avsedda effekter. Detta gäller framför allt lagerstödet, som härigenom kom att sättas in alltför tidigt. Lagerstödet hade emellertid i konjunkturnedgångens inledande skede en betydande sysselsättningsmässig omfattning. Härtill bidrog bl a kravet på att sysselsättningen skulle hållas på en oförändrad nivå och att således ersättningsrekrytering måste ske för personal som avgått. Möjligheterna att utnyttja ett lagerstöd varierar dock starkt mellan olika företag och branscher med hänsyn till förutsättningarna för lagerproduktion. Stödet innebär härigenom också betydande skillnader i subventionsnivå mätt per sysselsatt inom olika delar av industrin.

Bidraget för utbildning av permitteringshotad personal medverkade till att begränsa antalet uppsägningar och permitteringar under den senaste lågkonjunkturen. I motsats till lagerstödet ställdes dock inte krav på att naturlig avgång skulle ersättas. Åtgärden kunde begränsas i tiden och bidragets konstruktion gjorde det möjligt att snabbt nå önskade effekter. Ett problem var dock den korta tid som stod till förfogande för att förbereda insatserna, vilket begränsade möjligheterna att utforma lämplig utbildning vid företagen. Sysselsättningsbidraget till företag med dominerande ställning på orten synes ha kunnat snabbt anpassas till rådande situation och även snabbt avvecklas när konjunkturen vänt. Det tillfälliga nyrekryteringsbidraget, som avsåg att stimulera en tidigareläggning av nyrekryteringar inför den förväntade konjunkturuppgången, fick mycket begränsad effekt. Bidragskonstruktionen visade sig också vara alltför komplicerad.

Erfarenheterna av de olika företagsinriktade åtgärder, som utnyttjades under andra hälften av 70-talet, visar att flera av dessa stödformer fick en utformning som medförde avsevärda administrativa svårigheter. Handläggningen ställde i många fall alltför stora krav på de hårt ansträngda personalresurserna både centralt, regionalt och lokalt.

Under andra hälften av 70-talet försumrades möjligheterna att för konjunkturstabilisering upprätthålla bostadsbyggandet på en hög nivå. Avsevärda investeringar i bostadsbyggnade bortföll jämfört med uppställda planer, vilket innebar uteblivna spridningseffekter bl a till industrin. Under perioden 1975-1979 byggdes ca 33 000 färre lägenheter än planerat, vilket motsvarar en investeringsvolym på ca 15 miljarder kronor. Neddragningen av bostadsbyggandet medverkade också till att rekryteringen till branschen varit otillräcklig för att motsvara behovet på längre sikt.

De företagsinriktade åtgärderna, som begränsade riskerna för arbetslöshet för redan anställda, fick successivt kompletteras med en allt större volym beredskapsarbeten för nyinträdande och andra grupper som drabbats av arbetslöshet. Detta åtgärdsbehov förstärktes av den efterhand mycket låga nivån på vakanstalen. Beredskapsarbetena fick under senare delen av lågkonjunkturen en väsentligt större volym än vid motsvarande konjunkturläge i början av 70-talet. Anpassningen av beredskapsarbetsvolymen till behovet för olika grupper i arbetskraften var bättre än vid kon-

junkturdämpningen i början av 70-talet. Arbetena användes vid senaste lågkonjunkturen till stor del för att möta den ökande ungdomsarbetslösheten. De massiva arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomarna och inte minst tonåringarna var nödvändiga för att förhindra en drastisk ökning av ungdomsarbetslösheten eftersom ungdomsskolan inte lyckades fånga upp ungdomarna och andra alternativ inte stod till buds. Bristen på yrkesutbildning var ofta ett svårt hinder vid inträdet på arbetsmarknaden. Beredskapsarbetena för ungdomar fick mot denna bakgrund upprätthållas på en hög nivå också i ett skede då arbetskraftsefterfrågan åter börjat öka. Som påpekats i olika sammanhang har dock beredskapsarbetena som åtgärd mot ungdomsarbetslöshet nackdelar, främst genom att det rör sig om en tillfällig lösning på arbetslöshetsproblemet.

Tillväxten i OECD-länderna väntas, enligt de bedömningar som redovisas i den reviderade nationalbudgeten 1980, under de närmaste åren bli avsevärt lägre än under de senaste åren. Enligt de räkneexempel som redovisas i nationalbudgeten skulle den totala sysselsättningsökningen mellan 1980 och 1982 vid olika antaganden vad gäller utvecklingen av produktion och produktivitet uppgå till 80 000 och resp 95 000 personer. Härav skulle den offentliga sektorn i båda alternativen svara för en ökning med 65 000 personer, vilket innebär en inte oväsentligt svagare ökningstakt än under senare år. Då den totala utbudsökningen med hänsyn tagen till befolkningsutveckling, inkl invandring, och förändring av arbetskraftstalen kalyteras till 100 000 personer under samma period erhålles en ökning av arbetslösheten med i ena alternativet 5 000 och i andra alternativet 20 000 personer under perioden. Självfallet får kalkyler av detta slag tolkas med stor försiktighet. Att observera är att de avser utvecklingen i genomsnitt mellan 1980 och 1982 och därför torde implicera en kraftigare ökning av arbetslösheten under loppet av perioden.

Arbetslöshetsriskerna kommer således att öka till följd av den försvagade arbetskraftsefterfrågan som följer av den internationella konjunkturavmattning som framträtt under 1980. Liksom tidigare kommer en konjunkturedgång i första hand att drabba nyinträdande, d v s främst ungdomar, och andra grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. En begränsning av sysselsättningsexpansionen inom den offentliga sektorn kommer att påverka möjligheterna att upprätthålla en hög sysselsättningsnivå bl a för nyinträdande kvinnor. En annan faktor som - sett över en längre tid - kommer att påverka sysselsättningsmöjligheterna för kvinnor, är den omvandling, bl a genom införande av ny teknik, som pågår inom kontorsarbete - en traditionellt kvinnodominerad arbetsmarknad.

Möjligheterna att med olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder hålla uppe sysselsättningen och motverka arbetslöshetsökningar under en konjunkturavmattning sammanhänger med styrkan och varaktigheten i konjunkturavmattningen och med utformningen av framför allt övrig ekonomisk politik. En alltför stor del av det stabiliseringspolitiska ansvaret kom under den senaste lågkonjunkturen att påläggas arbetsmarknadspolitiken, vilket skapade problem. De arbetsmarknadspolitiska insatserna är i första hand avsedda att utgöra ett komplement till de mer generella ekonomiskpolitiska åtgärder som krävs för att hålla uppe sysselsättningen på en tillfredsställande nivå. Även insatserna inom andra områden, bl a utbildningspolitiken och regionalpolitiken påverkar på ett avgörande sätt förutsättningarna för och behovet av olika arbetsmarknadspolitiska insatser.

De villkor för den ekonomiska politiken som anges i den reviderade finansplanen 1980 kan medföra att arbetsmarknadspolitiken får ta på sig en ökad börda för upprätthållande av sysselsättningen. En sådan utveckling i kombination med begränsade resurser för platsförmedling kan återigen negativt påverka möjligheterna att genomföra arbetsförmedlingens grundläggande uppgifter, nämligen platsförmedling och åtgärder för att minska strukturarbetslöshet. Erfarenheterna från den senaste lågkonjunkturen visar på betydelsen av en balans mellan å ena sidan platsförmedlingsinsatser och andra matchningsåtgärder och å andra sidan de arbetsförberedande och sysselsättningsskapande åtgärderna för att insatserna totalt sett ska kunna leda till avsett resultat. Den sk PLOG-utredningens förslag i syfte att tillförsäkra den individuella platsförmedlingen nödvändiga resurser är av avgörande vikt för att arbetsmarknadspolitiken ska klaras på ett tillfredsställande sätt.

Användningen av de arbetsmarknadspolitiska resurserna måste styras till de mest angelägna uppgifterna. Dessa bör även under en konjunkturdämpning ha tyngdpunkten på platsförmedling och vara särskilt inriktade på insatser för de konkurrenssvaga grupperna. Den konkurrens om arbetstillfällena som råder under perioder med svag arbetskraftsefterfrågan missgynnar i första hand arbetslösa som redan i utgångsläget har en svag ställning. Sett över en längre tidsperiod väger av allt att döma en relativt liten grupp tungt i den totala arbetslöshetsvolymen. Att indentifiera denna grupp och genom främst platsförmedlingsåtgärder försöka mer långsiktigt lösa sysselsättningsproblemen för berörda personer är därför en central uppgift.

Även de utbudspåverkande åtgärder som arbetsförmedlingen administrerar, d v s arbetsmarknadsutbildning och stödet till arbetsmarknadsmotiverad geografisk rörlighet, är av stor betydelse vid en konjunkturdämpning. Som visats i tidigare avsnitt har utbildningsvolymen i viss utsträckning kunnat varieras i konjunkturstabilerande syfte. En ytterligare anpassning till konjunkturutvecklingen bör dock vara möjlig. Bl a ur kostnadssynpunkt kan det vara fördelaktigt att kraftigt öka utnyttjandet av sådan utbildningskapacitet som kan köpas vid företag under en konjunkturdämpning. För att det ska vara möjligt att få tillräcklig volym på sådana utbildning bör länsarbetsnämnderna inventera möjligheterna till utbildningsköp i god tid. Det kan också finnas skäl att pröva möjligheterna att öka den reguljära vuxenutbildningen vid en konjunkturedgång. Som påpekats ovan har svårigheterna att tillvarata utbildningskapaciteten inom industriyrken ökat under andra hälften av 70-talet. Sannolikt sammanhänger detta delvis med de osäkra utsikter till arbetsplacering inom utbildningsyrket som råder vid en konjunkturdämpning. Det är därför angeläget att försöka skapa sådana förutsättningar att den som påbörjar en utbildning inom ett industriyrke också kan påräkna ett arbetserbjudande inom utbildningsyrket efter fullföljd utbildning. En förebild kan bl a vara de arrangemang som tillkommit inom byggnadsverksamheten i syfte att stimulera rekrytering till byggnadsyrken.

Stödet till arbetsmarknadsmotiverad geografisk rörlighet har under andra hälften av 70-talet haft en liten omfattning i relation till behovet av geografisk anpassning av arbetssökande och lediga platser. Vidare kan konstateras att stödet varit alltför koncentrerat till sådana grupper arbetslösa som haft sämst förutsättning

att klara en geografisk omställning samtidigt som bidragsnivån oftast inte motsvarat individens kostnader vid flyttning. Då en konjunkturförsvagning kan väntas slå olika för skilda företag och regioner beroende på näringslivets struktur är det nödvändigt att underlätta en erforderlig geografisk rörlighet. Det är därför bl a väsentligt att villkoren för stöd till geografisk rörlighet förbättras och vidgas till sin omfattning i enlighet med de förslag AMS tidigare lagt fram. Av central betydelse för den geografiska rörligheten är också att bostäder och annan samhällsservice kan erbjudas på inflyttningsorterna.

Den förändrade volym och tonvikt som arbetsmarknadspolitiken får vid en konjunkturavmattning berör i särskilt stor utsträckning de efterfrågepåverkande åtgärderna. Hur dessa åtgärder bör utformas vid en kommande konjunkturdämpning sammanhänger bl a med hur stor den totala åtgärdsvolymen behöver vara. En mycket stor åtgärdsvolym - som vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet - fordrar en generell och lättadministrerad utformning av åtgärderna medan en mer begränsad åtgärdsvolym underlättar ett mer selektivt utnyttjande av åtgärderna.

Beredskapsarbetena utnyttjades under den senaste konjunkturdämpningen till stor del för att möta ungdomsarbetslösheten. Som påpekats tidigare hade dock dessa arbeten nackdelar som åtgärd mot ungdomsarbetslöshet, bl a genom att de ofta blivit en tillfällig lösning på arbetslöshetsproblemet. Vid en kommande konjunkturdämpning är det nödvändigt att den reguljära skolan, som har ett huvudansvar för att ungdomarnas ställning inte försvagas till följd av utbildningsmässiga brister, kan fånga upp ungdomar utan yrkesutbildning bättre än under andra hälften av 70-talet. Gymnasieskolans yrkesinriktade kurser och möjligheterna till företagsanknuten utbildning, yrkesorientering och praktik måste ha sådan omfattning att dessa insatser så långt möjligt tillgodoser ungdomarnas behov. Detta gäller särskilt ungdomar under 13 år som omfattas av riksdagens beslut att placering i beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning i princip inte ska komma ifråga.

En avmattning i den totala efterfrågan kan i första hand väntas drabba nyinträdande arbetskraft, d v s främst ungdomar. Även om platsförmedlings- och utbildningsinsatser bör ges prioritet är det nödvändigt med en beredskap för sysselsättningsskapande åtgärder för dessa grupper. För en del av de arbetslösa ungdomarna kan beredskapsarbeten behövas vid en konjunkturdämpning. För särskilt svårplacerade ungdomar bör dock mot bakgrund av erfarenheterna från den senaste konjunkturedgången andra alternativ som kan leda till en mer långsiktig lösning övervägas. Ett rekryteringsbidrag till arbetsgivare som ger ungdomar, som arbetsförmedlingen anvisat, fast arbete kan vara en sådan åtgärd. Även för andra grupper av arbetslösa än ungdomar kommer det att finnas ett fortsatt behov av beredskapsarbeten eller andra direkt sysselsättningsskapande åtgärder vid en konjunkturedgång. Detta gäller inte minst de arbetshandikappade, som vid konjunkturdämpningen under andra hälften av 70-talet tidvis utgjorde en femtedel av samtliga sysselsatta i beredskapsarbeten.

Som utvecklingen under andra hälften av 70-talet visat, kommer åtgärder för att hävda industrissysselsättningen att spela en central roll i en kommande konjunkturavmattning. Erfarenheterna pekar på att det inte är tillräckligt att förhindra uppsägningar och permitteringar. Det gäller också att upprätthålla personalre-

kryteringen. Även av andra skäl är det väsentligt att sysselsättning och personalrekrytering inom industrin så långt möjligt kan utjämnas över konjunkturcykeln. Industrins rekryteringsproblem vid en konjunkturuppgång beror delvis på den inverkan på utbildningsintresse och arbetssökande som en relativt stor konjunkturvariation i sysselsättning och personalrekrytering för med sig. Mot denna bakgrund och i syfte att hålla tillbaka behovet av resurskrävande individinriktade åtgärder bör därför alla möjligheter att stabilisera sysselsättning och personalrekrytering inom industrin över en konjunkturdämpningsperiod tillvaratas. Det är givetvis också i övrigt angeläget att åtgärderna får en sådan inriktning, att de bidrar till att på sikt stärka industrins konkurrenskraft.

Av central betydelse är därvid åtgärder för att upprätthålla den inhemska investeringsefterfrågan liksom åtgärder för att stabilisera lagerinvesteringar. Ett medgivande att utnyttja såväl de särskilda som de allmänna fondavsättningarna bör planeras så att ett frisläpp effektivt kan bidra till att utjämna sysselsättningsvariationerna inom såväl byggnadsverksamhet, där behov av säsongutjämning måste särskilt beaktas, som varuproducerande industri. Offentliga byggnadsinvesteringar och industribeställningar bör också planeras så att de får en sysselsättningsstabiliserande effekt. Detta gäller inte minst bostadsbyggandet och de kommunala investeringarna. I syfte att bredda den kommunala investeringsreserven bör en översyn ske av projekteringsbidragen.

Åtgärder av här berört slag torde dock inte vara tillräckliga för att upprätthålla sysselsättningen inom industrin med dess starka internationella konjunkturberoende. Liksom under den senaste konjunkturedgången kommer det också att behövas mer direkta företagsinriktade åtgärder för att påverka sysselsättningen. Av de åtgärder som då prövades var utbildningsstödet av särskilt stor betydelse. Ett sådant stöd kan också sägas ha en offensiv karaktär såtillvida att en höjning av arbetskraftens kvalifikationer på sikt bör göra företagen mer konkurrenskraftiga. Man kan eventuellt också tänka sig att med utbildningsinsatser jämställa utvecklingsarbete vid företagen som en fortsättning på de försök i denna riktning som redan gjorts.

En invändning mot utbildningsstödet i sin hittillsvarande utformning har varit att det endast syftat till att undvika uppsägningar och permitteringar. Som tidigare framhållits är det emellertid av största vikt att också personalrekryteringen upprätthålles. Det kan därför ifrågasättas om inte utbildningsstödet - i likhet med vad som var fallet med lagerstödet - bör förbindas med villkor att sysselsättningen under bidragsperioden uppsätthålles på minst oförändrad nivå. Detta skulle innebära att utbildningsstödet också skulle omfatta den arbetskraft som behöver nyanställas för att i första hand ersätta den naturliga personallavgången. Ett utbildningsstöd av här antydd utformning torde dock aktualisera en översyn av bidragskonstruktionen för att bättre täcka kostnaderna för företag med olika arbetskraftskostnader. Genom mer generella bidragsvillkor, i likhet med vad som var fallet med lagerstödet, bör också administrationen underlättas. Ett villkor bör dock vara att det föreligger en utbildningsplan som framtogs i samverkan med arbetsmarknadens parter.

Under den senaste konjunktur nedgången spelade utbyggnaden av den offentliga sektorn en central roll för stabilisering av sysselsättningen. Även om på sikt en långsammare utbyggnad av den offentliga sektorn blir nödvändig, bör utbyggnadstakten i så hög grad som möjligt anpassas med hänsyn tagen till arbetsmarknadsläget. Det är också angeläget att uppmärksamma den stora betydelse som inköpen från den offentliga sektorn har för sysselsättningen inom andra delar av ekonomin. Den offentliga sektorns upphandling för konsumtion och investeringar från den privata sektorn uppgick under 1979 till ca 60 miljarder kronor enligt riksrevisionsverkets uppskattning.

## Sammanfattning av NAUT:s rapport arbetsmarknadspolitik för 1980-talet i Norden (NU A 1980: 18)

Den tekniska och ekonomiska utvecklingen ställer ökade krav på omställningar på arbetsmarknaden. De nordiska länderna kan inte avskärma sig från den internationella utvecklingen. Konkurrensen från vissa u-länder med snabb industrialisering men framför allt från andra i-länder gör det nödvändigt att föra över arbetskraft från mindre konkurrenskraftiga till mer konkurrenskraftiga industrier. Användningen av datateknik kan komma att få ett ganska brett genomslag på arbetsmarknaden under 1980-talet men det är svårt att bedöma i vilken takt möjliga teknikförändringar kommer att föras ut i praktisk verksamhet. Lägre ekonomisk tillväxt, betalningsbalansproblem och avtagande ökningstakt i den offentliga sektorn minskar utrymmet för samhällliga åtgärder. Frågan om effektiviteten i använda medel blir central.

Samtidigt kännetecknas utvecklingen på arbetsmarknaden av en ökad tröghet i anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Bl. a. till följd av en mera långsiktig bindning mellan arbetsgivare och arbetstagar har arbetskraftens rörlighet minskat. Anpassningsbördan på arbetsmarknaden koncentreras till grupper som har en svag ställning och som har de sämsta förutsättningarna för att klara omställningarna. Det allmänna opinionsläget kännetecknas av en ökad tveksamhet till förändringar.

Det är i denna miljö arbetsmarknadspolitiken skall utformas. Hänsyn måste tas såväl till den tekniska och ekonomiska utvecklingens krav som till människornas trygghetskrav och behovet av att skydda de svaga grupperna. Det är det allt större gapet på arbetsmarknaden mellan de tilltagande omställningskraven och den avtagande anpassningsförmågan som arbetsmarknadspolitiken skall medverka till att minska.

Utvecklingen tar sig uttryck i att arbetssökande och lediga platser svarar allt sämre mot varandra. Av olika skäl har villkoren och begränsningarna i de sökandes utbud kommit att öka samtidigt som arbetsgivarnas krav har skärpts och betoningen av de interna arbetsmarknaderna har gjort att det i allt större utsträckning är de svårtillsatta platserna å den ena sidan och sökande som har särskilda svårigheter på arbetsmarknaden å den andra som återfinns på den externa arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen ställs därför inför en allt besvärligare uppgift.

Mot denna bakgrund har de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna byggts ut. Den stigande arbetslösheten har mötts med en arsenal av sysselsättningsåtgärder. Det har varit nödvändigt i svaga konjunkturlägen men antalet sysselsatta i sådana åtgärder har trendmässigt ökat. Med rådande tendenser på arbetsmarknaden och oförändrad politik kommer denna ut-

veckling att fortsätta och allt fler människor kommer att sysselsättas i särskilda åtgärder.

Om det skall vara möjligt att bryta denna utveckling måste båda sidor på arbetsmarknaden, arbetsgivarna och de arbetssökande, ta ett ökat ansvar för anpassningen och arbetsmarknadspolitiken måste inriktas på att stödja en sådan ömsesidig anpassning. Åtgärderna bör syfta till att anpassa utbudet av arbetskraft eller anpassa den reguljära efterfrågan på arbetskraft snarare än att inrätta särskilda arbetstillfällen vid sidan av den ordinarie arbetskraftsrekryteringen. Sådana extraordinarie arbeten kan leda till att anpassningskraven reduceras. Det är genom att utnyttja de lediga platserna på den öppna marknaden som arbetslöshetsproblemen i första hand skall lösas och det är genom att utnyttja de lediga arbetskraftsresurserna som rekryteringsproblemen skall lösas.

Anpassningsåtgärder av olika slag prioriteras således men man bör också se över resp. åtgärd så att den får en utformning som så långt möjligt främjar en anpassning på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen har under senare år alltmer fått i uppgift att genomföra resurskrävande aktiviteter av skilda slag för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden utan att arbetsförmedlingen erhållit nya resurser i motsvarande mån. Det har gått ut över den normala förmedlingsverksamheten. Med de ökade omställningskrav som vi står inför under 1980-talet kan inte arbetsförmedlingen sköta sina totala uppgifter tillfredsställande utan ett väsentligt tillskott av förmedlingsresurser.

Platsförmedlingen måste förstärkas och sättas i centrum för det arbetsmarknadspolitiska arbetet. Individualiserad information, rådgivning och uppföljning kräver stora resurser. En mera offensiv arbetsförmedling måste i större utsträckning informera och påverka båda sidor på arbetsmarknaden. Av flertalet arbetssökande bör man kunna ställa ganska stora krav på anpassning till de arbeten som faktiskt finns. Ekonomiskt och annat stöd till geografisk rörlighet bör byggas ut och även avse icke arbetslösa. Vidare krävs en aktiv påverkan på företagets rekrytering för att få till stånd en ökad anpassning av arbetsplatser och arbetsorganisation efter de arbetssökandes förutsättningar. Förmedlarna bör arbeta i närmare kontakt med företagen.

Anpassningskraven kan dock inte i någon större utsträckning gälla de eftersatta grupperna. Det är arbetstillfällena på den lokala arbetsmarknaden som måste anpassas efter dem. Ett ökat ansvar bör utkrävas av såväl privata som offentliga arbetsgivare när det gäller att sysselsätta arbetshandikappade. Företagens personalpolitik måste anpassas efter arbetsmarknadens krav. Det är nödvändigt att arbetsmarknadsmyndigheterna tillvaratar de handikappades intressen och agerar som en "tredje part" gentemot företag och fackliga organisationer. Genom regelrätta överläggningar bör arbetsplatserna förmås att låta en viss del av rekryteringen avse arbetshandikappade.

Olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör vara direkta instrument i förmedlingens hand och således vara nödvändiga komplement till platsförmedlingen för att passa samman sökande och lediga platser. Utbildning, vägledning och rehabilitering bör så långt möjligt arbetsmarknadsanpassas. Genom att lägga upp dessa aktiviteter i nära samarbete med de reguljära arbetsplatserna och delvis förlägga dem dit underlättas en efterföljande arbetsplacering. Tillräckliga resurser måste avdelas för förmedling, rehabilitering och utbildning så att behovet av andra åtgärder reduceras.

Om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i större utsträckning utformas i ett konkret samarbete med företagen, blir det särskilt viktigt att de fackliga organisationerna är med och deltar i samarbetet. Det krävs för att åtgärderna skall få ett positivt bemötande bland personalen ute på arbetsplatserna.

Anställningsbidrag kan vara ett sätt att påverka rekryteringsens sammansättning i företagen. De bör även i fortsättningen användas för vissa problemgrupper. Även om man lyckas ändra företagets rekryteringsmönster så kommer det dock att bli nödvändigt att tillgripa beredskapsarbeten och skyddade arbeten i vissa fall när det visat sig omöjligt att finna annan utväg t. ex. för de långtidsarbetslösa.

Ungdomsarbetslösheten bör åtgärdas med institutionella förändringar där skolan tar ett ökat ansvar för ungdomarna i övergången mellan skola och arbetsliv. Kvinnornas yrkesval måste väsentligt breddas om allt fler kvinnor även i fortsättningen skall få förvärvsarbete.

De konjunkturpolitiskt motiverade stödåtgärderna bör ges en sådan utformning att de ej får negativa långsiktiga verkningar. Arbetsmarknadspolitiken bör vidare inte ges ett alltför stort stabiliseringspolitiskt ansvar. Det finns en gräns för hur mycket man kan åtgärda med arbetsmarknadspolitik i en lågkonjunktur. De utökade åtgärderna bör vara lättadministrerade så att arbetsförmedlingarna även i ett svagt konjunkturläge får resurser över till att främja anpassningen mellan sökande och platser och ge stöd till svaga grupper. Utbyggnadstakten i den offentliga verksamheten bör kunna varieras efter konjunkturen. Offentliga inköp och offentligt byggande borde kunna användas i större utsträckning som konjunkturpolitiska medel.

Arbetsförmedlingens ställning vid omställningar bör stärkas. Extra stora resurser bl. a. i form av förmedling och utbildning bör kunna sättas in vid omfattande sysselsättningsnedskärningar i ett företag så att arbetskraften kan föras över till mera livskraftiga verksamheter.

Verksamheten vid arbetsmarknadsmyndigheterna bör styras utifrån arbetsmarknadspolitiska mål. Från tid till annan har man tenderat att komma in på gränsområden till annan politik. Därför är det angeläget att arbetsmarknadspolitikens primära ansvarsområde närmare fastställs och avgränsningarna mot andra politikområden klarläggs. Arbetsmarknadspoliti-

ken bör ej t. ex. ges utbildningspolitiska eller socialpolitiska uppgifter som inkräktar på de arbetsmarknadspolitiska uppgifterna. Det kan gå ut över huvuduppgiften att främja anpassningen på arbetsmarknaden. Däremot krävs det en nära samverkan med en rad olika politikområden om målet arbete åt alla skall nås. Hänsyn till sysselsättningsaspekten bör i princip tas i all offentlig planläggning. Inom regionalpolitiken borde ansvariga instanser klargöra hur mycket som – realistiskt sett – kan åtgärdas med regionalpolitiska medel och peka på behovet av rörlighetsstimulerande medel.

Arbetsmarknadspolitikens viktigaste samarbetspartner kommer även i fortsättningen att vara den generella ekonomiska politiken. Möjligheterna att nå arbetsmarknadspolitiska mål är helt beroende av en sysselsättningsfrämjande allmän ekonomisk politik. En tillräckligt hög sysselsättningsnivå totalt sett är en förutsättning för att arbetsmarknadspolitiken skall kunna bedrivas effektivt. En sänkning av den totala sysselsättningsnivån för att uppnå andra syften i den ekonomiska politiken kan inte accepteras ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Full sysselsättning som ett huvudmål för den ekonomiska politiken måste ligga fast. Å andra sidan ställer den generella ekonomiska politiken krav på arbetsmarknadspolitiken. Denna måste se till att anpassningen på arbetsmarknaden fungerar så smidigt som möjligt. Om inte arbetsmarknadspolitiken förmår lösa den uppgiften på ett tillfredsställande sätt får den generella ekonomiska politiken svårt att nå sina mål.

## Remissinstansernas synpunkter på arbetstiderna inför 1980-talet (SOU 1979: 48)

De flesta remissinstanser är eniga om att fortsatta generella arbetstidsreformer i första hand skall avgöras av arbetsmarknadens parter. *Socialstyrelsen* menar dock att en arbetstidsförkortning är en så angelägen reform att den bör genomföras genom lagstiftning. *Skellefteå kommun* ställer sig tveksam till om ansvaret för beslut som direkt påverkar politiska områden såsom skatter och regionalpolitik helt kan läggas på arbetsmarknadens parter. *Sveriges aktiesparares riksförbund* hävdar att landets produktionsfaktorer – och då inte minst arbetskraften – måste utnyttjas fullt ut för att den nuvarande ekonomiska situation skall hävas. Ett rambeslut om framtida arbetstidsförkortningar måste därför fattas av riksdag. Genomförandet är sedan en fråga för arbetsmarknadens parter. *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* anser att tiden nu är mogen för att inrikta delegationens fortsatta arbete på att fatta mer avgörande beslut för ett tidsprogram för när olika steg i en arbetstidsförkortning med målet 6 timmars arbetsdag skall kunna genomföras. *Kooperativa förbundet* och *Kooperationens förhandlingsorganisation* påpekar att under de senaste åren har genom arbetsrättslig lagstiftning möjligheterna för individen ökat betydligt att vara ledig från arbetet under uppbärande av olika typer av ersättning. Principiellt innebär dessa förändringar i allmänhet att man i stället för en generell arbetstidsförkortning söker tillgodose särskilda behov av kortare arbetstid för vissa grupper eller i vissa situationer. En fortsatt sådan utveckling är en realistisk framgångsväg under 1980-talet enligt KF och KFO.

*Statens arbetsgivarverk* gör den bedömningen att det tillgängliga ekonomiska resurserna inte f. n. lämnar utrymme för någon allmän förkortning av arbetstiden. *Landstingsförbundet* anser att en förkortning f. n. inte är möjlig att genomföra med hänsyn till den negativa konsekvens en sådan åtgärd skulle få för samhällsekonomin i stort, inte minst för den landstingskommunala verksamheten. *SACO/SR* gör den bedömningen att de samhällsekonomiska förutsättningarna och det ekonomiska utrymmet för en reduktion av arbetstiden med bibehållen ekonomisk standard är starkt begränsade åtminstone under 1980-talets början. Det långsiktiga målet bör nås genom en etappvis nedskärning av arbetstiden där det första etappmålet – 37,5 timmars arbetsvecka – bör kunna vara uppfyllt mot slutet av 1980-talet. *Centerns ungdomsförbund* och *Moderata ungdomsförbundet* vill inte tillstyrka någon generell arbetstidsförkortning under 1980-talet.

Många remissinstanser instämmer i delegationens uttalande att en arbetstidsförkortning inte får ses som ett medel för att bekämpa arbetslöshet.

*Kommunförbundet* menar att arbetslösheten bland framför allt ungdomar i stor utsträckning medför svåra sociala problem. Om man kunde komma tillrätta med dessa problem genom en arbetstidsförkortning skulle detta givetvis vara ett tungt argument för en sådan åtgärd. *Svenska arbetsgivareföreningen* anser att förändringar i produktion och sysselsättning i en enskild bransch eller i ett företag som är resultat av ofrånkomliga konjunktursvängningar med fördel kan regleras genom ett system för konjunkturanpassning av arbetstiden utan att målet för full sysselsättning behöver uppges.

**Innehåll**

Propositionen .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Lagförslag .....	3
1 Inledning .....	6
1.1 Allmän bakgrund .....	6
1.2 Bakgrundsmaterial .....	8
2 Utvecklingen på arbetsmarknaden .....	14
2.1 Svensk arbetsmarknadspolitik i ett internationellt perspektiv .....	14
2.2 Oroande tendenser i utvecklingen på arbetsmarknaden .....	16
2.3 Arbetsmarknadspolitikens utveckling .....	17
2.4 Arbetsmarknadens anpassningsförmåga .....	28
3 Den svenska ekonomins utveckling på medellång sikt .....	33
3.1 Långtidsutredningens bedömningar – Ekonomin i obalans .....	33
3.2 Långtidsutredningens sysselsättningskalkyler .....	37
3.3 Konsekvenserna för arbetsmarknaden .....	39
4 Arbetsmarknadspolitikens mål och uppgifter .....	43
4.1 Sysselsättningsmålen .....	43
4.2 Arbetsmarknadspolitikens uppgifter .....	45
5 Utgångspunkter för förslag på arbetsmarknadspolitikens område .....	50
5.1 Problemen på 1980-talets arbetsmarknad .....	50
5.2 Förändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitik .....	58
5.3 Arbetsmarknadspolitikens huvudinriktning under 1980-talet .....	59
6 Ökad arbetsmarknadspolitisk beredskap inför konjunkturnedgången .....	63
6.1 Det aktuella läget på arbetsmarknaden .....	63
6.2 Utsikter inför budgetåret 1981/82 .....	66
7 Arbetsgivarnas rekryteringspolitik .....	69
7.1 Behovet av rekryteringspåverkan .....	69
7.2 Arbetsförmedlingskontrakt .....	74
7.3 Ökad utplacering från skyddat arbete .....	76
7.4 Stöd för anställning av långtidsarbetslösa ungdomar .....	78
7.5 Arbetsmiljö och arbetsanpassning .....	80
7.6 Den arbetsrättsliga lagstiftningen .....	82
8 Åtgärder för att påverka arbetssökandet .....	85
8.1 Behovet av att effektivisera arbetssökandet .....	85
8.2 Reglerna för ersättning vid arbetslöshet .....	87
8.3 Åtgärder för att underlätta yrkesmässig rörlighet .....	88
8.4 Ekonomisk kompensation vid geografisk rörlighet .....	94
8.5 Möjligheter att pröva nytt arbete .....	100
8.6 Möjligheter för förtidspensionerade att pröva arbete .....	101
9 Åtgärder för att underlätta den strukturella omställningen i konjunkturdämpningar .....	106
9.1 Arbetsmarknadspolitikens uppgifter vid lokala sysselsättningskriser .....	106
9.2 Stöd till omställning vid lokala sysselsättningskriser .....	108
9.3 Stimulans till nyrekrytering i expansiva företag .....	112
10 Arbetsmarknadsverkets uppgifter .....	117
10.1 Arbetsförmedlingens roll och uppgifter .....	117
10.2 Utvecklingsarbete inom arbetsförmedlingen .....	121

10.3	Behovet av en översyn av arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och organisation .....	124
10.4	Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde .....	125
10.5	Effektivare resursutnyttjande inom arbetsmarknadspolitiken	132
10.6	Arbetsmarknadsverkets organisation .....	135
11	Fackligt inflytande på frågor om statligt arbetsmarknadsstöd ....	137
12	Den arbetsmarknadspolitiska forskningen .....	140
12.1	Arbetsmarknadspolitiskt forskningsprogram .....	140
12.2	Organisationen av den arbetsmarknadspolitiska forskningen	142
13	Arbetstidsfrågor .....	144
13.1	Allmänt .....	144
13.2	Arbetstiderna inför 1980-talet .....	145
13.3	Arbetsmarknads- och regionalpolitiska effekter av en arbetstidsförkortning .....	146
13.4	Deltidsarbetet och sysselsättningstillväxten under 80-talet .	149
14	Hemställan .....	151
15	Beslut .....	152

#### Bilagor

- 1 Arbetsmarknadspolitiken i en konjunkturdämpning
- 2 Sammanfattning av NAUT:s rapport arbetsmarknadspolitik för 1980-talet i Norden (NU A 1980: 18)
- 3 Remissinstansernas synpunkter på "Arbetstiderna inför 1980-talet" (SOU 1979: 48)