

Regeringens proposition

1975/76: 211

om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik,

beslutad den 13 maj 1976.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och de ändamål som framgår av fördragandens hemställan

På regeringens vägnar

G. E. STRÄNG

INGEMUND BENGTTSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

På grundval av sysselsättningsutredningens och länsplaneringens material samt regeringens ställningstaganden i 1976 års reviderade finansplan läggs förslag fram om principerna för den framtida sysselsättnings- och regionalpolitiken.

Sysselsättningen har ökat snabbt under senare år. Ökningen har tack vare de regionalpolitiska insatserna blivit jämnt fördelad mellan landets olika delar. Den kraftiga befolkningsminskningen i skogslänen har hejdats och vänts till ökning. Den tidigare snabba befolkningsökningen i storstadsområdena har blivit mera balanserad.

Sysselsättningspolitiken bör, framhålls det, vara att medverka till att undanröja hinder för förvärvsarbete och att öka antalet arbetstillfällen så att arbete kan erbjudas alla som vill delta i arbetslivet. Detta innefattar en strävan att var och en skall ges möjlighet att delta i arbetslivet efter sin förmåga. Det förutsätter vidare att jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet kan åstadkommas, att trygghet i anställningen kan skapas och att regional balans kan uppnås. För detta behövs insatser över ett brett fält.

Arbetsförmedlingen upprustas f. n. i fråga om personal, organisation och teknik. Beslut har redan fattats om att ta ytterligare steg.

Förslag läggs fram om ett nytt bidragssystem för halvskyddat arbete. Det nuvarande bidraget på 40 % av den direkta lönen ersätts med ett bidrag på 75 % på total lönekostnad under första anställningsåret. En avtrappning av bidraget sker därefter. Särskilda insatser föreslås för ungdomar med svåra handikapp. Bidrag kan lämnas under det första året med 90 % av den totala lönekostnaden och under följande år med 50 %.

Särskilda insatser bör göras för de ungdomar som möter svårigheter på

arbetsmarknaden. Förändringar bör göras såväl inom utbildningen som i arbetslivet och i kontakten mellan skolan och arbetslivet. Utbildningens uppläggning och dimensionering föreslås förändrad så att ungdomarnas möjligheter på arbetsmarknaden förbättras. Fr. o. m. budgetåret 1977/78 tillkommer de s. k. planeringsråden, som har till uppgift bl. a. att följa situationen för de ungdomar som lämnar skolan. På initiativ av sysselsättningsutredningen bedrivs försöksverksamhet med intensifierad arbetsförmedling för ungdomar i 19 orter. På grundval av den nu pågående verksamheten bör metoder kunna utarbetas för arbetsförmedlingarnas verksamhet i hela landet. Starka skäl talar också för att arbetsförmedlingsinsatserna för ungdomar bör prioriteras. Syftet med åtgärderna är att alla ungdomar som slutar skolan skall erbjudas arbete, praktik eller utbildning.

Länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att analysera brister i de lokala arbetsmarknaderna. Ett sådant underlag behövs såväl för trafikplaneringen som för en kommunal sysselsättningsplanering. Möjligheterna bör prövas att i byggnadslagstiftningen införa regler om att sysselsättningsfrågorna ägnas uppmärksamhet i bebyggelseplaneringen.

Resmöjligheterna mellan bostäder och arbete bör förbättras. De kollektiva transportererna bör spela en ökad roll för arbetsresorna. Jämställdhetsdelegationen överväger att initiera försöksverksamhet med förbättrade resmöjligheter till arbetsplatserna.

I propositionen redovisas åtgärder som syftar till att åstadkomma industriell expansion och tryggad sysselsättning. Det samspel som under senare år har vuxit fram mellan industri- och regionalpolitiken bör vidareutvecklas. De lokaliseringpolitiska medlen kommer att utredas.

I propositionen redovisas den överenskommelse som regeringen har träffat med Sveriges industriförbund om samråd i lokaliseringsfrågor. Syftet med samrådet skall vara att skapa förutsättningar för att regionalpolitiska synpunkter beaktas på ett tidigt stadium i industrins investeringsplanering. Systemet med lokaliseringpåverkan föreslås bli fullföljt på länsplanet.

Överläggningar kommer att tas upp med kooperationen om liknande överenskommelser.

Åtgärderna för att bekämpa arbetslöshet vid konjunkturavmattning har byggts ut under senare år. Tack vare dessa åtgärder har arbetslösheten på den svenska arbetsmarknaden kunnat hållas på en mycket låg nivå samtidigt som antalet sysselsatta kontinuerligt har kunnat ökas. De principer som därvid har prövats bör ligga fast och vidareutvecklas. Hög beredskap bör upprätthållas inför kommande konjunkturavmattningar.

För att behoven när det gäller sjuk- och hälsovård, social omvårdnad, utbildning m. m. skall kunna tillgodoses kommer det att krävas betydande resurser under de närmaste åren. Beslut om utbyggnad av samhällsservicen kommer fortlöpande att fattas av kommuner, landsting, regering och riksdag. Utgångspunkten är därvid de föreliggande verksamhetsplanerna. Strävan bör vara att vidga verksamheten i riktning mot att tillgodose de faktiskt

föreliggande behoven. Angelägna reformer och standardförbättringar måste därvid förverkligas i den takt som de samlade resurserna medger.

Målet för serviceförsörjningen, som det formulerades år 1972, bör ligga fast. Särskilda stödje punkter för lokal service i kommuner inom inre stödområdet med stor yta bör utses. Ortsplanen kompletteras därför genom att 20 orter i inre stödområdet och två orter på Gotland utses till kommun-delscentra. Vidare föreslås vissa förändringar i storstadsområdena. Avgränsningen av storstadsområdena i orsplanen avvecklas. Nynäshamn och Södertälje i Stockholms län och Stenungsund i Göteborgs och Bohus län föreslås bli regionala centra.

Länsstyrelserna föreslås ägna ökad uppmärksamhet åt förhållandena i kommuner som ligger isolerat i förhållande till större och mera väldifferencierade arbetsmarknader.

Förslag till ramar i form av befolkningstal för planeringen av verksamheter i länen läggs fram för år 1985.

Särskilda anvisningar kommer att utarbetas när det gäller att fullfölja länsplaneringen.

Förslag läggs fram om en samordnad sysselsättningsplanering. Sysselsättningsutredningen kommer att få i uppdrag att bedriva försöksverksamhet med lokal sysselsättningsplanering. Överläggningar kommer att tas upp med företrädare för kommunerna för att vidareutveckla det samarbete som redan har påbörjats kring kommunala insatser för sysselsättningen.

Förslag läggs också fram om länsplaneringens framtida utformning. Den bör i fortsättningen bedrivas så att en årlig översyn och aktualisering kan ske. Fullständiga länsplaneringsomgångar bör som hittills genomföras ungefär vart femte år. En avstämning bör göras under planeringsperioden.

När det gäller sysselsättningsplaneringen på länsnivå anges ansvars- och samarbetsområden för länsstyrelser och länsarbetsnämnder.

I propositionen redovisas slutligen de aktuella forskningsprogrammen kring regional- och sysselsättningspolitiska frågor.

statens handikappråd, Sveriges Riksbank, Sveriges Exportråd Svenska föreningen för studie- och yrkesvägledning samtliga länsstyrelser, Stockholm, Norrtälje, Enköping, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Vetlanda, Ljungby, Västervik, Emmaboda, Gotland, Karlskrona, Hässleholm, Tomelilla, Malmö, Höör, Helsingborg, Halmstad, Kungsbacka, Uddevalla, Göteborg, Borås, Skövde, Gullspång, Karlstad, Arvika, Örebro, Köping, Sala, Borlänge, Avesta, Sandviken, Sundsvall, Kramfors, Östersund, Härjedalen, Skellefteå, Vilhelmina, Luleå och Övertorneå kommuner. Dessutom har svar inkommit från Tyresö kommun, samtliga landsting, Centerns kvinnoförbund, Centerns ungdomsförbund, Centralorganisationen SACO/SR, decentraliseringsutredningen, expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA), Folkpartiets kvinnoförbund, Handikappförbundens centralkommitté, Handels arbetsgivarorganisation, institutet för social forskning (SOFI), kommunalekonomiska utredningen, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Moderata samlingspartiets kvinnoförbund, nämnden för samhällsinformation, Statsföretag, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska handelskammarförbundet, Svenska kommunförbundet, Sveriges elevers centralorganisation (SECO), Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges industriförbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) samt Föreningen Sveriges socialchefer, Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, Teknologorganisationen REFTEC, Företagareföreningarnas förbund, Svenska Samernas Riksförbund.

Genom beslut den 5 juni 1973 uppdrog Kungl. Maj:t åt länsstyrelserna i samtliga län att genomföra en fortsatt regional utvecklingsplanering – länsplanering 1974. Anvisningarna för verksamheten utfärdades också nämnda dag (Ds In 1973:9). Tillägg och ändringar i anvisningarna har därefter utfärdats av chefen för dåvarande inrikesdepartementet den 27 november 1973 samt av chefen för arbetsmarknadsdepartementet den 7 februari 1974, den 17 september 1974 och den 6 december 1974. Resultaten av länsplanering 1974 redovisades av länsstyrelserna till arbetsmarknadsdepartementet den 15 juni 1975. En samlad utvärdering av länsplanering 1974 har redovisats av arbetsmarknadsdepartementets enhet för regional utvecklingsplanering i rapporten (SOU 1975:91) Politik för regional balans.

Efter remiss har yttranden över rapporten avgetts av överbefälhavaren (ÖB), socialstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, sjöfartsverket, luftfartsverket, statskontoret, statistiska centralbyrån (SCB), riksrevisionsverket (RRV), konjunkturinstitutet, skolöverstyrelsen (SÖ), lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk, bostadsstyrelsen, statens planverk, statens industriverk, statens vattenfallsverk, statens handikappråd, Sveriges Riksbank, Sveriges Ex-

portråd, samtliga länsstyrelser, Stockholm, Norrtälje, Enköping, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Vetlanda, Ljungby, Västervik, Emmaboda, Gotland, Karlskrona, Hässleholm, Tomelilla, Malmö, Höör, Helsingborg, Halmstad, Kungsbacka, Uddevalla, Göteborg, Borås, Skövde, Gullspång, Karlstad, Arvika, Örebro, Köping, Sala, Borlänge, Avesta, Sandviken, Sundsvall, Kramfors, Östersund, Härjedalen, Skellefteå, Vilhelmina och Övertorneå kommuner. Dessutom har svar inkommit från Tyresö och Örnsköldsviks kommuner, samtliga landsting, Centerns kvinnoförbund, Centerns ungdomsförbund, Centralorganisationen SACO/SR, decentraliseringsutredningen, expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), Folkpartiets ungdomsförbund, institutet för social forskning (SOFI), kommunalekonomiska utredningen, kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Nämnden för samhällsinformation, Statsföretag, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska handelskammarförbundet, Svenska kommunförbundet, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Föreningen Sveriges socialchefer.

I anslutning till min redogörelse för sysselsättningsutredningens betänkande och för länsplanering 1974 skall jag kortfattat redovisa vissa utredningsförslag som har nära samband med de sysselsättnings- och regionalpolitiska frågorna. Det gäller förslag som har framförts av expertgruppen för regional utredningsverksamhet (SOU 1974:1) Orter i regional samverkan och (Ds A 1975:12) Regionalpolitiska studier och vidare förslag från utredningen om regionalpolitiska styrmedel (SOU 1974:82) Samverkan för regional utveckling samt från arbetsgruppen för utredning av vissa praktiska frågor.

2 Sysselsättningsutveckling

2.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden (SOU 1975:90, kap. 2)

I betänkandet *Arbete åt alla* analyseras ingående sysselsättningsutvecklingen under första delen av 1970-talet.

Under den senaste tioårsperioden har antalet sysselsatta ökat med ca 300 000 personer. Ökningen faller helt på kvinnorna. Det är i första hand kvinnor med barn som har ökat sin sysselsättningsgrad. Ökningen av den totala sysselsättningen under 1960- och 1970-talen kan helt hänföras till den offentliga sektorn.

Fig. 2.1 visar sysselsättning och övrig verksamhet bland män och kvinnor i åldern 16–64 år. Diagrammen visar antalet sysselsatta fördelade efter bl. a. arbetad tid och frånvarande under mätveckan.

Skillnaden i andelen sysselsatta är stor mellan män och kvinnor. Bland de sysselsatta kvinnorna finns en mycket stor grupp deltidsarbetande. Arbetslösheten är förhållandevis liten i jämförelse med den stora grupp som

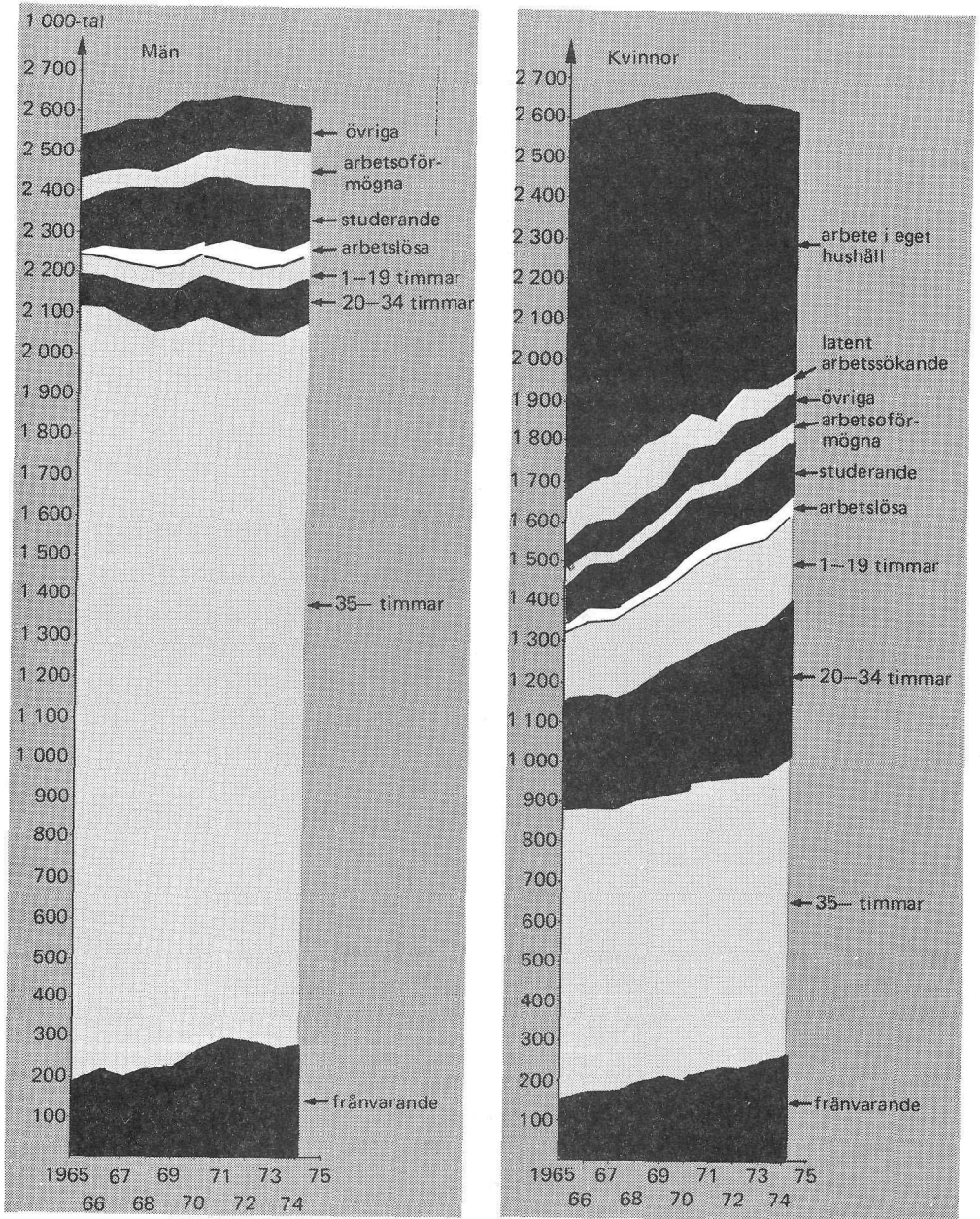


Fig. 2.1 Sysselsättning och övrig verksamhet bland män och kvinnor i åldern 16-64 år 1965-1974. Årsgenomsnitt.
Källa: AKU

står utanför arbetskraften.

Bland männen i åldern 16–24 år dominerar de heltidsarbetande och de studerande. En stor del upptas också av värnpliktstjänstgöring. Under de senaste åren har andelen studerande minskat kraftigt. Arbetslösheten ökade påtagligt i början av 1970-talet. Sysselsättningsgraden har likväl ökat.

Andelen heltidsarbetande kvinnor i åldern 16–24 år är väsentligt mindre än bland de jämngamla männen. Bland kvinnorna finns det också en stor andel latent arbetssökande. Detta antyder att det i den här gruppen finns en betydande undersysselsättning.

För kvinnor i åldern 25–44 år är skillnaden i förhållande till männen i motsvarande åldersgrupp mycket stor. Endast en ganska liten del av kvinnorna är heltidsarbetande. Grupperna arbetslösa och latent arbetssökande är förhållandevis stora.

Bland män i åldern 45–64 år dominerar de heltidsarbetande men de intagna för vård och övriga "arbetsoförmögna" etc. har ökat påtagligt under 1970-talet. Bland män i dessa åldrar kan finnas viss "potentiell arbetskraft".

Bland kvinnor i åldern 45–64 år heltidsarbetar en mycket liten andel. Förhållandevis få är överhuvudtaget sysselsatta. Trots detta utgör både de arbetslösa och de latent arbetssökande en mindre andel här än bland de yngre kvinnorna. Också bland kvinnorna i denna åldersgrupp kan finnas en stor grupp som kan komma att efterfråga arbete.

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

Andelen män i åldern 65–74 år, som förvärvsarbetar har minskat mycket kraftigt under senare år medan andelen arbetande i eget hushåll, arbetsoförmögna och övriga har ökat. Det finns också en viss registrerbar grupp latent arbetssökande. Det är uppenbart att det i denna grupp kan finnas många som både kan och vill arbeta. Andelen förvärvsarbetande bland kvinnorna i åldern 65–74 år är mycket liten. De nya pensionsbestämmelserna som gör det möjligt att ta ut deltidspension mellan 60 och 70 år kan komma att påverka utvecklingen av förvärvsfrekvensen bland de äldre. Andelen förvärvsarbetande kan komma att minska mindre snabbt i fortsättningen.

Sysselsättningsgraden för män över 45 år har minskat. De gifta männens sysselsättningsgrad har emellertid förändrats mycket litet med undantag för den äldsta åldergruppen. I åldrarna över 45 år har emellertid andelen sysselsatta ej gifta män, sjunkit snabbt under perioden 1965–1974 med 4–5 procentenheter i åldrarna 45–54 år och nära 10 procentenheter i åldersgruppen 55–64 år.

Fig. 2.2 visar förändringen av antalet personer i arbetskraften fördelat på befolkningsförändring och relativa arbetskraftstal. Under femårsperioden 1965–1970 ökade arbetskraften med 176 000 personer. Närmare tre fjärdedelar av denna ökning föll på befolkningsförändringen och huvuddelen av

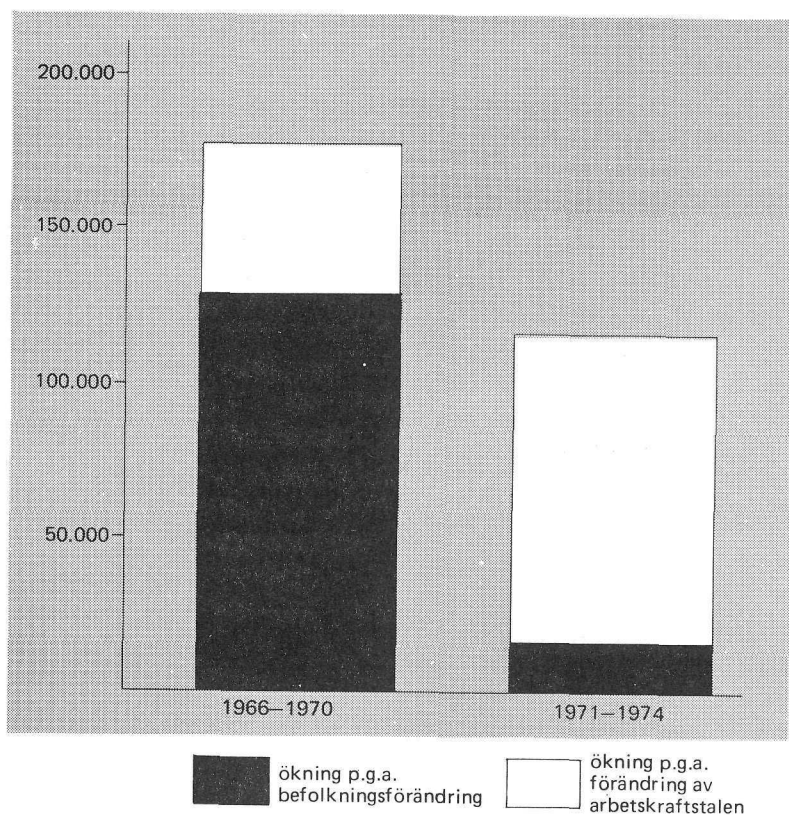


Fig. 2.2 Ökning av antalet personer i arbetskraften 1965-1970, 1970-1974 fördelad på förändring av befolkning och relativa arbetskraftstal.

denna bestod i sin tur av nettoinvandring. Under fyraårsperioden 1970-1974 var förhållandet helt förändrat. Av en ökning med 124 000 personer svarade befolkningsförändringarna bara för drygt 10 % och nettoinvandringen var närmast försumbar. Förändringar i de relativa arbetskraftstalen svarade för 90 % av ökningen.

Ökningen av de relativa arbetskraftstalen faller för bägge perioderna helt på den kvinnliga arbetskraften, medan männens sysselsättningsgrad har minskat under perioden.

2.2 Arbetskraften – alternativa kalkyler (SOU 1975:90, kap. 4)

2.2.1 Den potentiella arbetskraften – några räkneexempel

I sysselsättningsutredningen diskuteras omfattningen av den potentiella arbetskraften i anslutning till ett antal räkneexempel.

Om man antar att kvinnorna skulle ha samma sysselsättningsgrad som männen år 1975 skulle antalet sysselsatta kvinnor behöva ökas med knappt 600 000. Enligt SCB:s prognos sker en viss utjämning fram till år 1980. Ytterligare knappt 400 000 kvinnor skulle dock behöva sysselsättas för att

nå fullständig utjämning. Om man förutsätter att männens sysselsättningsgrad i åldersgrupperna över 45 år skulle vara densamma år 1980 som t. ex. år 1970, så skulle arbetskraftsresurserna bli större –ytterligare ca 80 000 personer. Drygt hälften av dessa skulle vara 65–74 år.

Ett annat sätt att exemplifiera de potentiella arbetskraftsresursernas storleksordning och fördelning är att utgå ifrån förvärvsfrekvenserna i Stockholms och Jönköpings län för kvinnor resp. män och anta att alla kommuner i landet skall uppnå dessa sysselsättningsgrader. Beräkningarna har gjorts med utgångspunkt från länsplaneringens prognoser för utveckling av sysselsättningen mellan åren 1970 och 1980. Det måste kraftigt understrykas att en beräkning av denna typ inte ger en fullständig bild av den potentiella arbetskraften eftersom den inte på något sätt beaktar att det finns stora arbetskraftsresurser också bland de kvinnor i Stockholm som står utanför arbetskraften.

Fördelningen på ålder och kön framgår av fig. 2.3.

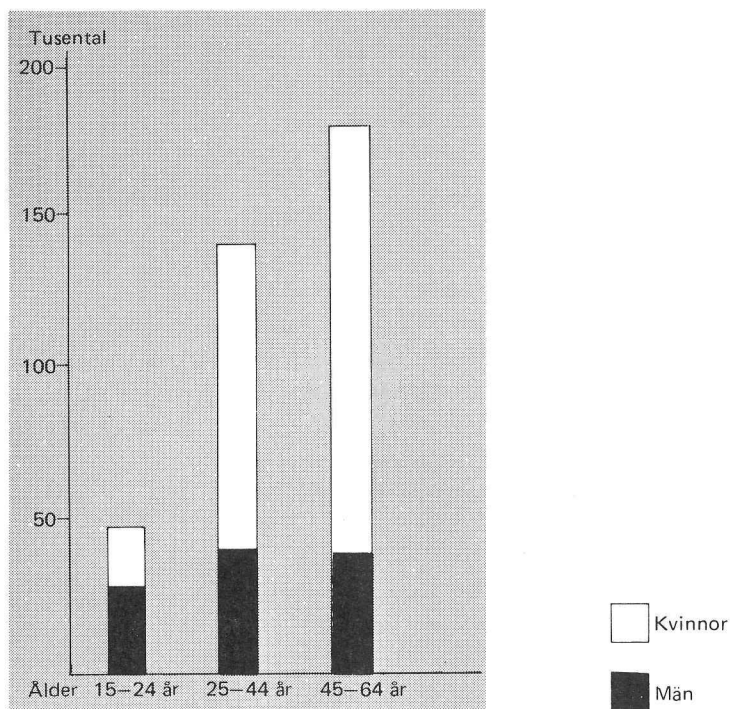


Fig. 2.3 De potentiella arbetskraftstillgångarna år 1980 (1 000-tal), beräknade med utgångspunkt från regional utjämning av sysselsättningsfrekvenserna; fördelning efter ålder och kön.

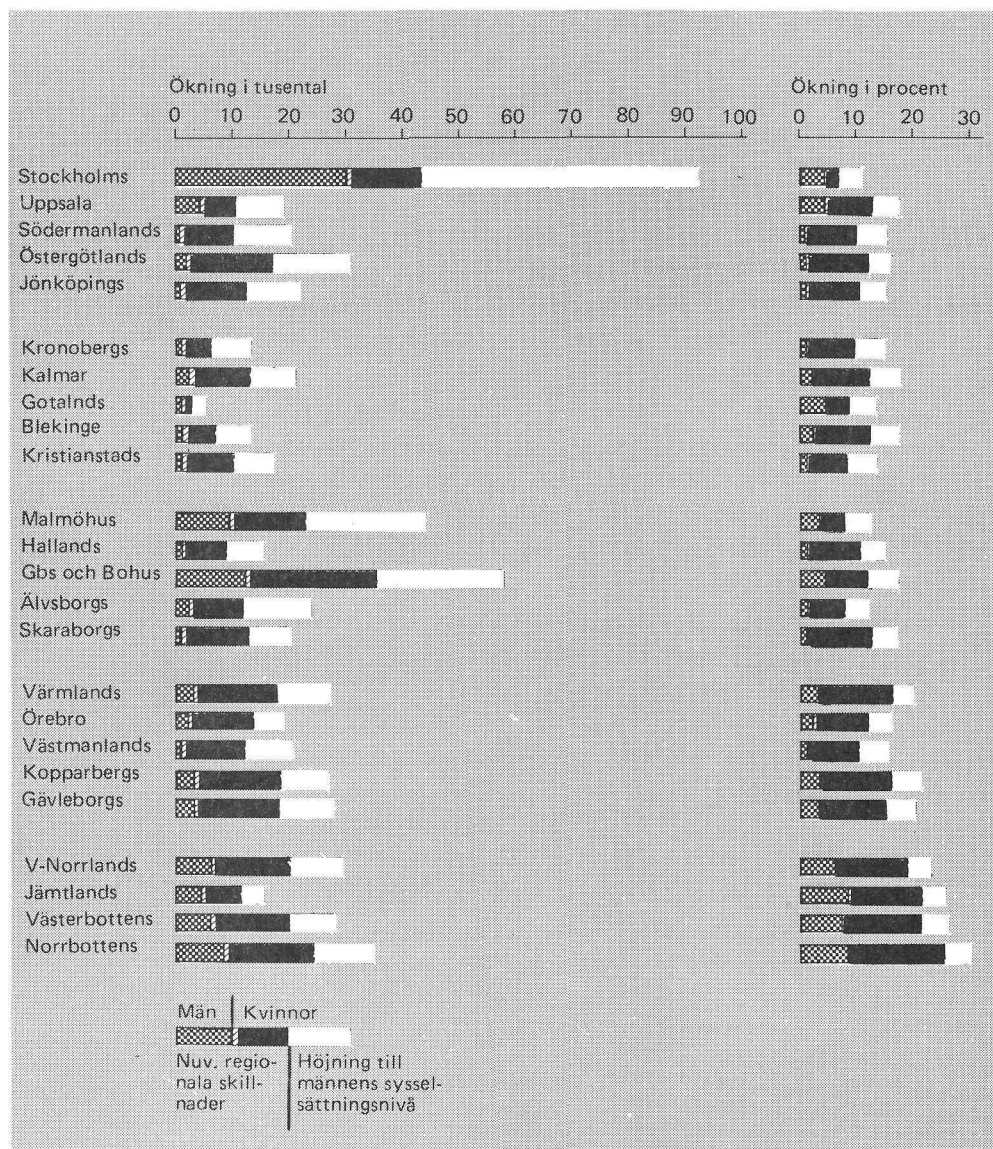


Fig. 2.4 Potentiella arbetskraftstillgångar i skilda län. Staplarnas första två fält från vänster räknat visar hur många fler som skulle förvärvsarbeta i de skilda länen om männen resp. kvinnorna i alla landets kommuner skulle arbeta i samma utsträckning som i de delar av landet där sysselsättningsgraden nu ligger högst – för männen del Jönköpings län och för kvinnornas del Stockholms län. Det tredje fältet visar vad en ytterligare höjning av kvinnornas sysselsättningsgrad upp till männen nivå skulle betyda antal sysselsatta.

Den regionala fördelningen av den potentiella arbetskraften framgår av fig. 2.4.

För männen del rör det sig i flertalet län om tämligen små tal både i antal och i procent. Betydande antal finns dock som framgår av figuren

i de tre storstadslänen och även i de fyra nordligaste länen.

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

I fig. 2.5 och 2.6 har summeringar av de potentiella arbetskraftstillgångarna också gjorts på de ortstyper som används i den regionalpolitiska planeringen, och på de delar av landet som tillhör inre resp. yttre stödområdet och övriga landet.

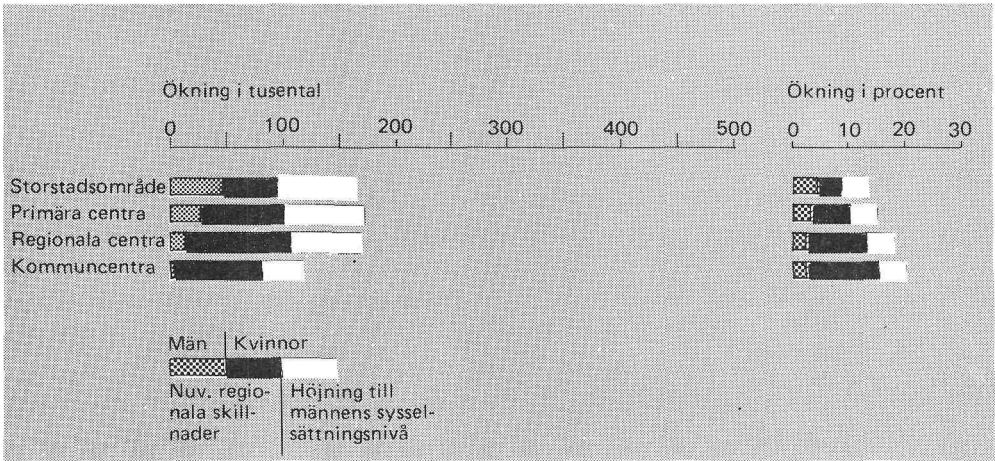


Fig. 2.5 Potentiella arbetskraftstillgångar i kommuner inom skilda ortstyper. Beräknade på samma sätt som för länen i fig. 2.4.

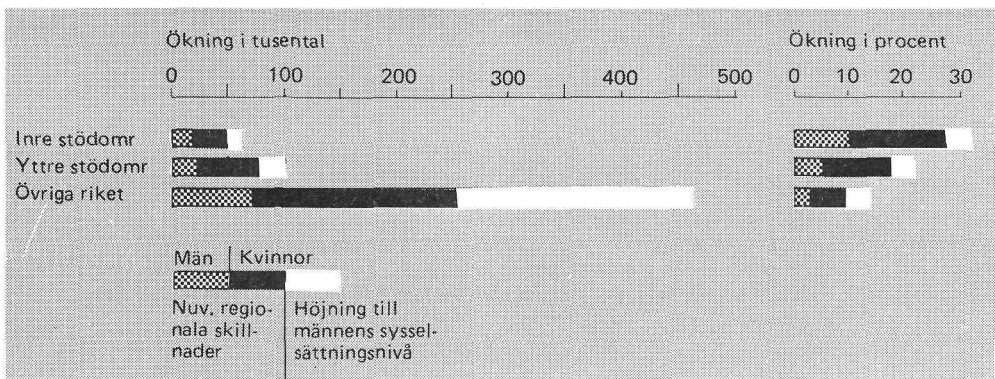


Fig. 2.6 Potentiella arbetskraftstillgångar i kommuner belägna i inre stödområdet, yttre stödområdet resp. i övriga riket. Beräknade på samma sätt som för länen i fig. 2.4.

2.2.2 Viljan att ta förvärsarbete

I en tilläggsundersökning i anslutning till arbetskraftsundersökningarna i mars-april 1975 har frågor ställts till icke sysselsatta personer om deras vilja och förmåga att förvärsarbete. Sysselsättningsutredningen konstaterar i detta sammanhang att kvinnor i åldern 25-44 år är en stor grupp bland dem som vill ha arbete omedelbart, inom 6 månader eller senare. De uppgår sammanlagt till 183 000 personer. Nära två tredjedelar vill ha arbete senare än efter 6 månader, 80 % av dessa kvinnor bor utanför skogslänen. Som framgår av fig. 2.7 dominerar hushållsarbete och barn tillsyn som förvärs hinder bland dem som vill ha arbete senare än inom 6 månader.

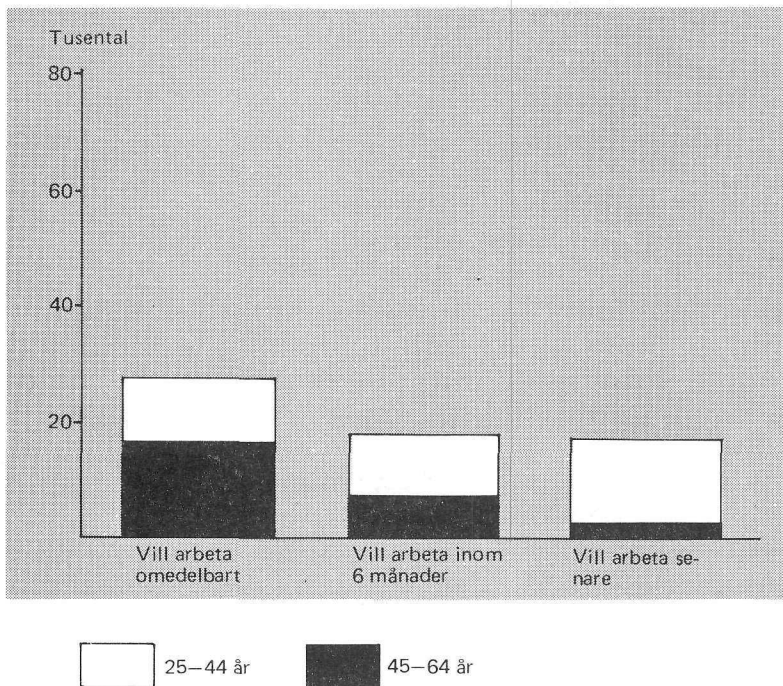


Fig. 2.7 Huvudsakliga förvärs hinder för ej sysselsatta kvinnor i åldern 25-44 år, som vill förvärsarbete inom 6 månader eller senare.

Kvinnorna i åldersgruppen 45-64 år är i de tidigare återgivna räkneexemplen den största gruppen i den potentiella arbetskraften. I denna undersökning utgör de emellertid en förhållandevis liten grupp (ca 70 000).

Bland de personer som arbetar deltid - i huvudsak kvinnor - finns en stor grupp som skulle vilja arbeta längre tid. Det finns emellertid en betydligt större grupp bland de förvärsarbetande (enligt levnadsnivåundersökningen fyra gånger så stor) som skulle vilja arbeta mindre tid även om förutsättningen var att lönen minskade i motsvarande grad.

Av de som vill förvärsarbete önskar mer än 80 % av männen heltid mot ca 15 % av de gifta kvinnorna. Det är särskilt markant att de äldre

kvinnorna vill ha deltid. Endast knappt en tredjedel av de kvinnor som vill ha deltid uppger att de skulle vilja förvärvsarbeta om endast heltidsarbete fanns tillgängligt.

Ytterligare en betydelsefull potentiell arbetskraft som uppmärksammas är pensionärerna. Denna grupp kommer att i framtiden växa ganska snabbt. Den kommer också att omfatta åtskilliga personer i åldrarna 60–65 år när flexibel pensionsålder och möjlighet till delpension genomförts den 1 juli 1976. Kraven från denna grupp – liksom från flera andra – kommer i stor utsträckning att inriktas på deltidarbete och arbete under delar av året.

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

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

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

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

2.2.3 Remissyttrandena

De remissinstanser som behandlat de skilda kalkylerna ställer sig positiva till de principiella diskussioner som utredningen för.

Fler remissvar berör närmare de grupper som bildar den potentiella arbetskraften. Beträffande kvinnorna framförs därvid barnomsorgen som det största förvärvshindet. För kvinnor i åldrarna 45–64 år framhålls brister i utbildningen som det främsta förvärvshindet. *Vetlanda kommun* framhåller kvinnor i dessa åldrar som ett betydelsefullt inslag i arbetslivet och menar att bristerna i utbildning relativt enkelt kan avhjälpas.

Ungdomen är den andra gruppen som diskuteras av flera remissinstanser. *Arvika kommun* framför att gruppen ungdomar bör beskrivas närmare och sammansättningen diskuteras mer ingående. *Sandvikens kommun* påpekar att sysselsättningen för ungdomar måste lösas samtidigt som sysselsättningen för de ökande antalet pensionärer bör uppmärksammas. *Norrköpings kommun* för likaledes fram problemen för ungdomarna men menar att för medelålders och äldre män krävs en samordning av arbetsmarknads- och socialpolitiska insatser då varken förtidspensionering eller dagcenterverksamhet löser gruppens problem. Kommunen anser det nödvändigt att fastställa planerings- och verkställighetsansvar när det gäller åtgärder för de grupper som har mer betydande svårigheter på den traditionella arbetsmarknaden. *TCO* efterlyser ökad forskning vad avser sysselsättningsproblemen för frånskilda äldre män samt hur förtidspensioneringen har tillämpats. *Statens invandrarverk* framhåller att invandrarkvinnor i högre grad än hittills önskar förvärvsarbete. Verket efterlyser en utvärdering av nuvarande insatser och planmässiga förberedelser inför framtiden.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län påpekar bl. a. behovet av planering för lokala arbetsmarknader för att förbättra närheten till arbetsställena. För den äldre arbetskraften krävs utbyggnad av företagshälsovården och ökad utbildning samt ökade förmedlingsinsatser från arbetsförmedlingen. Ökad yrkeslivsanknytning bör enligt länsstyrelsen underlätta övergången från skola till näringsliv. *Svenska kommunförbundet* instämmer med utredningen i de krav som den potentiella arbetskraften ställer på kollektivtrafiken, närhet till arbetsplats etc.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län fäster särskild vikt vid att arbetstillfällena skall anpassas till arbetskraftens förutsättningar och att arbetsmarknadspolitikerna i större utsträckning förs in i företagen. *Kramfors kommun* anser att en utökad lokaliseringspolitik bättre kan utnyttja den potentiella arbetskraften i framförallt skogslänen. *Norrälje* och *Emmaboda kommuner* pekar på svårigheterna att erbjuda sysselsättning för båda makarna i mindre och ensidiga orter.

Ytterligare precisering av den potentiella arbetskraften och sysselsättningsmålen efterlyses av *Östergötlands FCO* m. fl. *Jönköpings kommun* anser att arbetskraftstillgången måste analyseras utifrån lokala förutsättningar. *Kalmar*

läns landsting betonar att sysselsättningspolitiken måste grundas på en regionalpolitik som likställer förutsättningarna mellan olika delar av landet och även inom regionerna. Utjämningssträvandena av bl. a. sysselsättningsgraden borde enligt landstinget ha valts som utgångspunkt för analysen av de potentiella arbetskraftstillgångarna. Även *länsstyrelsen i Norrbottens län* samt *Svenska kommunförbundet* påpekar de regionala variationerna i sysselsättningsgraden bland befolkningen.

Flera remissinstanser påpekar brister i kartläggningen av den potentiella arbetskraften. *Göteborgs kommun* och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller därvid fördelarna med intervjuundersökningar. Länsstyrelsen efterlyser flödesstatistik på regional nivå. *SCB* anser att pågående undersökning om levnadsförhållandena i samhället kommer att ge nya möjligheter att belysa och analysera sysselsättningsförhållandena. *Länsstyrelsen i Gotlands län* menar att den potentiella arbetskraften underskattats och önskar en konkretisering av denna på länsnivå i kommande länsplaneringsomgångar.

Statskontoret efterlyser studier av effekterna av arbetstidsförkortningen samt om den offentliga sektorns expansion leder till ökat inslag av kvinnlig arbetskraft.

SAF, *Svenska Handelskammarförbundet* och *Industriförbundet* påpekar bristerna i nuvarande statistikunderlag och de konsekvenser som detta medför vid analyserna av sysselsättningen och arbetskraftstillgångarna.

2.3 Sysselsättningen och dess fördelning – alternativa kalkyler (SOU 1975:90, kap. 5)

Sysselsättningsutredningen diskuterar mot bakgrund av olika räkneexempel sysselsättningsutvecklingen under återstoden av 1970-talet. Diskussionen görs till stor del på grundval av 1975 års långtidsutredning. I det följande redovisas vissa slutsatser beträffande den offentliga sektorn.

2.3.1 Hälsa- och sjukvårdssektorn

Det är viktigt att ha en helhetsbild när hälso- och sjukvården diskuteras. Mot bakgrund av beskrivningen av långtidssjukvården diskuteras därför i det följande utvecklingen inom hälso- och sjukvården i sin helhet. Tre nivåer tas upp. De tre alternativen har räknats fram inom landstingsförbundet.

Oförändrad ambitionsnivå

Med utgångspunkt från oförändrad vårdstandard kan befolkningsutvecklingen från år 1972 fram till år 1980 beräknas kräva ca 10 % i ökade ekonomiska resurser, varav närmare 7 % till följd av åldersförskjutningar. Sjukvården är alltså i behov av ett resurstillskott på 1,5 % per år enbart för att nuvarande standard skall kunna bibehållas. I personal skulle detta ha

inneburit ett behov av ca 25 000 nyanställda under perioden 1973–1979 och ytterligare ca 30 000 nyanställda fram till år 1985. Redan under åren 1973–1975 har antalet anställda ökat med ca 40 000. Till en del beror det också på att medelarbetstiden per sysselsatt minskat, vilket ökat personalbehovet.

Landstingens planer

Enligt landstingens planer på fem års sikt och enligt tillgängliga sjukvårdsplaner kan antalet sysselsatta inom hälso- och sjukvården beräknas öka med 4,6 % per år under perioden 1973–1979 och därefter med 2,7 % per år fram till år 1985. Inom hela den landstingskommunala verksamheten skulle 90 000 personer behöva nyanställas till år 1979 och ytterligare 65 000 till år 1985.

Samma relativa utvecklingstakt som under 1960-talet

Enligt direktiven till sysselsättningsutredningen har de sakkunniga att bedöma de villkor för sysselsättningspolitiken som följer av kraven på en minst lika snabb ökning av sysselsättningen i fortsättningen som den som inträffade under 1960-talet.

En förkortning av arbetstiden till 35 timmar per vecka innebär år 1985 ett ytterligare personalbehov motsvarande 50 000 anställda utöver vad en utveckling i enlighet med landstingens planer skulle ge samt ytterligare 80 000 vid samma utveckling som under 1960-talet.

Omräknat för perioden 1975–1980 innebär de skilda alternativen en ökning på 22 000, 74 000 resp. 104 000 sysselsatta.

2.3.2 Utvecklingen för social service

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

Tab. 2.1 visar tre alternativ för sysselsättningsutvecklingen inom social service under perioden 1975–1980.

Tab. 2.1 Ökat personalbehov inom social service 1975–1980 enligt tre alternativ (1 000-tal anställda)

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

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

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

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

2.3.3 Utvecklingen för undervisningssektorn

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

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

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

2.3.4 Övrig statlig och kommunal verksamhet

Några behovskalkyler av det slag som presenterats för sjukvård och barnomsorg har inte utförts för de aktuella delarna av den statliga sektorn. Det finns emellertid anledning att räkna med en fortsatt sysselsättningsökning inom statlig och kommunal förvaltning.

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

I ett alternativ som grundas på bedömningar av utvecklingen inom olika sektorer kan det därför vara motiverat att utgå från ökningstakten i primärkommunernas verksamhet, för att se hur detta påverkar sysselsättningsläget. I ett sådant alternativ som knyts till resurserna skulle därmed antas

en sysselsättningsökning på 2 % per år. Det ger 23 000 nya sysselsättnings-tillfällen.

I ett tredje alternativ skulle en tidigare utvecklingstakt kunna behållas. Expansionen har tidigare legat omkring 3 % per år. Det skulle ge en sysselsättningsökning på 35 000 personer.

2.3.5 Totalbedömning av den offentliga sektorns sysselsättningsutveckling

Inte minst på långtidssjukvårdens, åldringsvårdens och barnomsorgens områden finns angelägna behov som icke kan täckas utan speciella insatser. Genomgången av de olika delarna av den offentliga sektorn visar att en viss expansion är ofrånkomlig även om ambitionsnivån hålls oförändrad. Många behov är emellertid så angelägna att betydligt snabbare ökningstakt måste väljas. För att klara av statsmakternas eftersträvade mål på sysselsättningspolitikens område måste bl. a. barnomsorgen byggas ut.

Sammanfattningsvis anges tre ambitionsnivåer för den offentliga sektorns utveckling.

- Oförändrad ambitionsnivå. Utbyggnad motiveras av befolkningsförändringar och av att man vill förhindra att köer växer.
- Aktuell verksamhetsplanering. Denna ambitionsnivå är i huvudsak grundad på primärkommunernas och landstingens planer sådana de föreligger under år 1975.
- Högre ambitionsnivå. Utbyggnad baserad på inventeringar av behov på enskilda områden inom den offentliga sektorn. Där uppenbara behov föreligger kan kalkylerna gälla utbyggnadstakt i nivå med vad som vid tidigare tillfälle varit en snabb utbyggnad. Om överenskommelser har träffats om utbyggnader som överstiger tidigare högsta expansionstakter ligger dessa till grund för kalkylen. Regeringens och Svenska kommunförbundets överenskommelse beträffande barnomsorgen är ett exempel på detta.

Mot bakgrund av det nyss anförda erhålls en bild av den offentliga sektorns utveckling under perioden 1975–1980 (se fig. 2.8). En oförändrad ambitionsnivå skulle ge en sysselsättningsökning på omkring 70 000 personer. Den aktuella verksamhetsplaneringen skulle ge ett tillskott på omkring 155 000 och den högre ambitionsnivån drygt 250 000 sysselsatta. Sysselsättningsökningen ligger enligt den högre nivån något högre än ökningen under perioden 1970–1975. Den ligger därmed också högre än den som anges i långtidsutredningens alternativ med 2 % årlig ökning i den privata konsumtionen. Utbyggnaden enligt verksamhetsplanerna ligger på motsvarande sätt något högre än långtidsutredningens alternativ med 3 % årlig privat konsumtionsökning.

En utbyggnad av den offentliga sektorn enligt något av de skisserade alternativen torde inte bli likformig över hela landet. Såväl för den sociala

Arbetskraftsbehov (tusental)
nyanställda

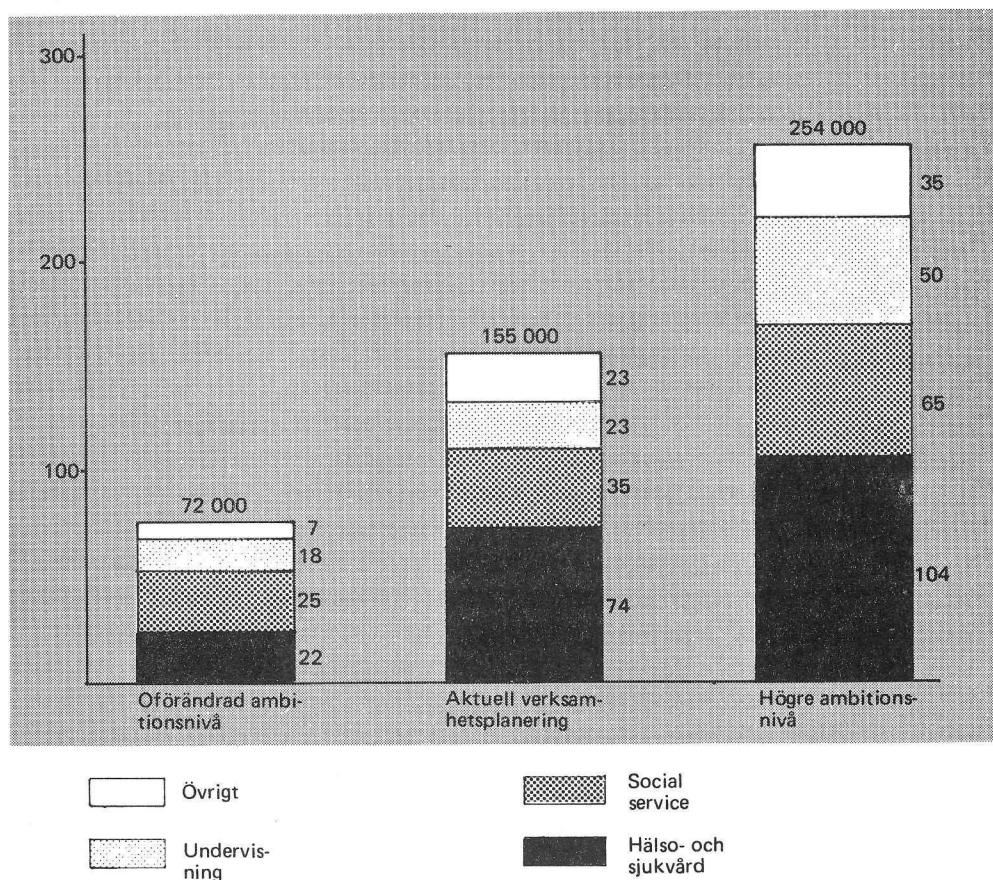


Fig. 2.8 Sysselsättningsutvecklingen inom den offentliga sektorn 1975–1980 enligt tre alternativ.

servicen (främst barnomsorgen) som för hälso- och sjukvården gäller att den är utbyggd främst i de större kommunerna. Diskussionerna om den potentiella arbetskraften kan tjäna som riktmärke också för en diskussion om var den offentliga sektorn främst bör byggas ut. Så måste t. ex. en utjämnning av de regionala skillnaderna i kvinnornas sysselsättningsgrad, utöver att arbetstillfällen skall skapas, också i vissa fall bygga på att barnomsorgen byggs ut i regioner med låg sysselsättningsgrad.

2.3.6 Remissyttrandena

Ett drygt 60-tal av remissinstanserna har kommenterat avsnittet. Den kartläggning av servicebehoven, som utredningen utfört och de kalkylexempel

som har baserats på dessa kartläggningar kan enligt flera remissinstanser, bland dem *länsstyrelserna i Uppsala och Kronobergs län*, tjäna endast som allmänna riktvärden för politiken och det måste betonas att de är räkneexempel. *Länsstyrelsen i Kalmar län* konstaterar med beklagande att utredningen inte ansett det möjligt att göra några regionala bedömningar. Enligt en uppfattning, som stöds av *länsstyrelsen i Gotlands län*, bör en sådan regionalisering genomföras inom ramen för länsplaneringen. Några remissinstanser vänder sig mot kalkylteknikens utformning. *Norrköpings kommun* anser att man inte kan betrakta utredningens högsta alternativ som behovsrelaterat med hänsyn till de schematiska metoder som använts. Kalkylerna måste i stället ses som grova riktvärden för en framtida utveckling snarare än som mål.

Flera länsstyrelser och landsting instämmer i sysselsättningsutredningens bedömning att stora behov föreligger inom de områden där offentlig verksamhet dominerar och då speciellt inom vårdsektorn och att det därför är mest angeläget att öka insatserna där. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* pekar emellertid på att det dessutom är nödvändigt att förbättra betingelserna för industrin eftersom tillväxten i den offentliga sektorn i många län och kommuner av strukturella skäl inte är tillräcklig för att klara arbetsmarknadsproblemen. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* pekar också på den varuproducerande sektorns vitala betydelse ur regionalpolitisk synvinkel. *Kalmar läns landsting* menar att en expansion inom den offentliga sektorn gynnas av en snabb produktivitetsutveckling inom industrin men att avvägningen mellan tjänsteproduktion och varuproduktion i ett längre perspektiv kommer att bli beroende av hur stor u-hjälp man i framtiden beslutar sig för.

Det av sysselsättningsutredningens alternativ för utvecklingen inom den offentliga sektorn som innebär den högsta ambitionsnivån och som anger ökningen av antalet sysselsatta till ca 250 000 personer fram till år 1980, vinner mest gehör bland remissinstanserna. Flera av instanserna ansluter sig emellertid inte oreserverat till detta mål utan pekar, i likhet med bl. a. *landstingen i Örebro och Västmanlands län*, på de stora svårigheterna att klara av de ekonomiska påfrestningar en sådan utbyggnad med tillgängliga finansieringsformer medför för bl. a. sjukvårdshuvudmännen.

Vetlanda kommun anför att noggranna ekonomiska studier måste ske, som visar hur de olika utbyggnadsalternativen kan uppfyllas inom ramen för en realistisk finansieringspolitik.

Kristianstads läns landsting anför att generösa statsbidrag måste tillskjutas om det föreslagna målet ska kunna uppnås men motsätter sig samtidigt att verksamheten finansieras via en höjd arbetsgivaravgift med hänvisning till att landstingets verksamhet kräver mycket personal. Flera av sjukvårdens huvudmän, bland dem *Gävleborgs läns landsting*, erinrar i likhet med *Göteborgs kommun* också om svårigheterna att uppnå den höga ambitionsnivån på grund av bristande tillgång till arbetskraft i vissa nyckelpositioner, exempelvis sjuksköterskor.

Flertalet remissinstanser ansluter sig till sysselsättningsutredningens uppfattning att de största otillfredsställda behoven inom den offentliga sektorn står att finna inom långtidsvården, åldringsvården och barnomsorgen. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* pekar på att den största gruppen av potentiell arbetskraft finns bland kvinnorna och att ett av de största förvärvshindren för dem är svårigheten att skaffa barntillsyn. Länsstyrelsen ansluter sig till uppfattningen att barnomsorgen måste byggas ut väsentligt men framhåller i likhet med *länsstyrelsen i Örebro län* att utbyggnaden inte bara får ses ur arbetsmarknadsperspektiv utan att barnomsorgen samtidigt måste förbättras kvalitativt och planeras utifrån barnens behov av en bättre miljö. *Statens invandrarverk* uppmärksammar speciellt de former av förvärvshinder som språkbarriärer och brist på information utgör och pekar på behovet av information och flerspråkig personal inom barnomsorgen.

Också *landstingsförbundet* biträder utredningens högsta kalkylalternativ och framhåller bl. a. att en sådan utbyggnad ger möjligheter till större personaltäthet vilket leder till stabilare kontakter och större trygghet hos patienterna. *Östergötlands* och *Södermanlands handelskammare* finner det mindre troligt att man under en så kort period som fram till år 1980 skall kunna åstadkomma sådana förändringar i förutsättningarna att gå ut i arbete att den högre målsättningen kan uppfyllas. Handelskammaren delar dock utredningens uppfattning att det finns stora behov av ytterligare arbetsinsatser främst inom vårdsektorn men framhåller att en satsning på industrin måste utgöra grunden för utbyggnaden av den offentliga sektorn.

Socialstyrelsen anser det önskvärt att utredningen i det fortsatta arbetet utför kalkyler som belyser realismen i de olika efterfrågealternativen. Styrelsen konstaterar att 85–90 % av de anställda i hälso- och sjukvård samt socialvård utgörs av kvinnor och att man inte kan vänta sig några radikala förändringar i dessa andelstal fram till år 1980. Merparten av sysselsättningstillskottet i de nämnda sektorerna – 169 000 enligt det högsta av utredningens alternativ – antas således utgöras av kvinnor. Detta tal ställer socialstyrelsen mot långtidsutredningen, som räknat med ett totalt tillskott i arbetskraften, inkl. den privata sektorn, av 163 000 kvinnor mellan åren 1975 och 1980. Mot bakgrund av förkortad arbetstid, ökat deltidsarbete och den redan höga andelen yrkesverksamma sjuksköterskor, undersköterskor m. fl. anser socialstyrelsen det orealistiskt att räkna med någon större ökning av andelen yrkesverksamma. Ansträngningarna att bibehålla och öka arbetsvolymen måste enligt styrelsen helt inriktas på en höjning av anställningarnas omfattning, uttryckt i delar av heltid, för de redan yrkesutbildade samt av utbildningskapaciteten. En ökad rekrytering förutsätter vidare en stark utbyggnad av barnomsorgen. I anslutning till detta hävdar socialstyrelsen att de behovsberäkningar som utredningen gjort för utvecklingen av barnomsorgen och stödet till de äldre är för låga.

Hallands läns landsting pekar på de olägenheter en ojämnt fördelad ex-

pansion av landstingens tjänstesektor ger upphov till i form av markerade standardskillnader mellan olika delar av ett län eller mellan olika landstingskommuner. Sådana skillnader kan uppstå om expansionen av sysselsättningsskäl sker på vissa orter. *Örnsköldsviks kommun* anför i anslutning till detta problem att kommuner som utarmas på arbetstillfällena inom tjänstesektorn får latent arbetslöshet eller svårigheter att rekrytera folk till andra näringsgrenar.

Vad avser sysselsättningen inom andra delar av den offentliga sektorn pekar *ÖB* på att minskningen av antalet sysselsatta inom försvaret är beroende av statsmakternas direktiv. *Statens vägverk* framhåller att utredningen inte redovisat behoven av drift och byggande av vägar och pekar på den betydelse ett effektivare transportsystem har för de regionalpolitiska strävandena.

Flera remissinstanser anser att sysselsättningsutredningen ägnat alltför liten uppmärksamhet åt näringarna utanför den offentliga sektorn. Sålunda betonar bl. a. *länsstyrelsen i Södermanlands län* och *LO* industrins betydelse för sysselsättningen och vikten av att gå närmare in på kopplingarna mellan den offentliga och den privata sektorn.

TCO framhåller att den partiella analys utredningen utfört gör det svårt att bedöma vilka konsekvenser en utbyggnad av den offentliga sektorn får för arbetsmarknaden som helhet. Detta är inte minst märkbart när det gäller att göra regionala bedömningar av utredningens förslag. Organisationen betonar starkt de bindningar som finns mellan sektorerna och anser att utredningen i det kommande arbetet måste analysera sysselsättningsutvecklingen inom den privata sektorn så att en samlad bild av utvecklingen kan erhållas.

SAF, *Svenska handelskammarförbundet* och *Sveriges Industriförbund* anser att utredningsarbetet alltför ensidigt inriktats på att skapa ökad sysselsättning inom den offentliga sektorn.

Statskontoret pekar på förhållandet att sysselsättningsutredningen, länsplaneringen och långtidsutredningen sammantagna redovisar inte mindre än åtta olika bedömningar av den framtida utvecklingen, vilka sinsemellan uppvisar väsentliga olikheter, i huvudsak betingade av skilda syften med bedömningarna, och en stor spännvidd mellan alternativen. Enligt statskontoret är bedömningarna av den offentliga sektorns utveckling mer eller mindre svårtillämpliga på de olika sektorernas planering. Man säger att det är svårt att göra en samlad bedömning av de tre planeringsdokumentens olika alternativ och konstaterar med beklagande att det f. n. saknas metoder och material för att skapa ett mer sammansmält planeringsunderlag, vilket hade varit önskvärt för att utnyttja denna – åtminstone hittills – unika situation med tre samtidiga planeringsdokument.

2.4 Befolknings- och näringslivsutveckling enligt länsplanering 1974 (SOU 1975:91, kap. 2)

2.4.1 Rapporten

När det gäller totalbefolkningens utveckling pekar länsstyrelsernas prognoser på ca 8,4 milj. invånare i riket år 1980 och ca 8,7 milj. år 1990. Detta motsvarar en tillväxt under perioden 1970–1980 på 0,4 % per år och under tiden 1980–1990 på 0,3 % per år. Som jämförelse kan nämnas att befolkningsökningen var 0,9 % per år under perioden 1965–1970. Nedgången beror på både mindre invandring och lägre naturlig befolkningstillväxt. Även om de summerade länsstyrelseprognoserna visar på lägre befolkningstillväxt än tidigare pekar de på en större folkmängd varje år i riket än centralt upprättade prognoser.

Tab. 2.2 Folkmängden i länet och riket år 1965, 1970, 1974 samt prognoser för åren 1980 och 1990

Län	1965	1970	1974	1980	1990
Stockholms	1 370 114	1 476 704	1 489 144	1 553 100	1 645 200
Uppsala	198 797	217 292	228 680	238 500	248 200
Södermanlands	237 790	248 270	250 727	259 900	265 700
Östergötlands	369 020	382 205	386 012	398 900	409 000
Jönköpings	299 036	299 362	301 818	311 500	322 500
Kronobergs	158 695	166 852	168 826	174 100	176 200
Kalmar	238 721	240 856	240 395	246 500	246 500
Gotlands	53 751	53 780	54 174	53 200	53 800
Blekinge	149 148	153 516	155 144	159 900	164 800
Kristianstads	257 986	264 161	270 124	275 900	284 000
Malmöhus	671 840	718 908	737 561	775 100	812 500
Hallands	184 326	199 728	216 318	231 900	255 900
Göteborgs och Bohus	673 555	715 201	713 591	737 500	730 000
Älvsborgs	382 575	402 242	415 603	433 500	453 800
Skaraborgs	254 305	258 525	262 368	269 800	283 500
Värmlands	286 548	284 498	283 476	285 700	282 400
Örebro	268 646	275 492	273 604	275 400	269 700
Västmanlands	247 121	261 564	260 132	272 100	278 600
Kopparbergs	282 074	277 201	279 159	283 400	284 600
Gävleborgs	292 584	293 430	292 760	293 500	289 800
Västernorrlands	270 265	267 450	267 608	269 800	274 000
Jämtlands	138 112	131 304	133 044	131 500	131 900
Västerbottens	233 427	233 205	234 875	238 400	242 500
Norrbottnens	259 484	255 156	261 548	275 700	299 400
Riket	7 766 294	8 076 902	8 176 691	8 444 800	8 704 500

Källor: Folk- och bostadsräkningarna 1965 och 1970; Statistiska meddelanden ser. Be nr 1975:3; Befolkningsprognoserna i länsplanering 1974

Den naturliga folkökningen för 1970-talet uppgår enligt prognoserna till 231 000 personer medan den sammantagna befolkningsökningen för riket under perioden 1970–1980 beräknas uppgå till 368 000 personer. Detta skulle förutsätta att invandringen under 1970-talet uppgår till 137 000 personer.

Av ökningen i folkmängden under 1980-talet väntas enligt länsplaneringens prognoser sammanlagt ca 166 000 personer utgöra nettoinflyttning från utlandet, medan den naturliga befolkningsförändringen ökar befolkningen med ca 94 000 invånare. I länsstyrelsernas prognoser görs ingen uppdelning mellan inrikes- och utrikesflyttning. Den invandring som konstateras vid en summering av prognosernas arbetskraftsbalanser, är därför snarast en följd av att tillgången på arbetskraft har underskattats något.

År 1970 uppgick antalet förvärvsarbetande till ca 3,5 miljoner.¹ Under perioden 1970–1980 kommer antalet sysselsättningstillfällen enligt länsstyrelsernas prognoser att öka med ca 90 000 eller knappt 3 %. För 1980-talet förutses en högre ökningstakt – ca 200 000 arbetstillfällen eller mer än 5 %. Under femårsperioden 1965–1970 ökade antalet arbetstillfällen med ca 70 000. Detta var således en större ökning än den som prognoseras för hela 1970-talet. Det kan noteras att utvecklingen hittills under 1970-talet har varit mera positiv än prognosen.

Prognoserna för jord- och skogsbruk stämmer väl överens med utvecklingen under perioden 1970–1974. Detta innebär en sysselsättningsminskning med 37 % under 1970-talet och ca 27 % under 1980-talet. För tillverkningsindustrin förutses en svag ökning fram till år 1980. Prognoserna tyder på en minskning under 1980-talet. Sysselsättningen inom industrin har hittills under 1970-talet ökat mer än vad som prognoseras fram till år 1980. Sysselsättningen inom byggnadsindustrin prognoseras minska med 23 % under perioden 1970–1980. Under 1980-talet beräknas en fortsatt minskning med 18 %. Ca 80 % av den prognoserade sysselsättningsminskningen under 1970-talet hade redan inträffat i slutet av år 1974. Service-sektorerna varuhandel, samfärdsel, post- och televerk samt privata tjänster beräknas öka antalet sysselsättningstillfällen för att år 1990 nå en nivå på ca 1,2 milj. sysselsatta.

Prognoserna stämmer väl överens med utvecklingen under 1970-talet. För offentlig förvaltning och tjänster prognoseras en ökning på ca 450 000 nya arbetstillfällen fram till år 1990. Utvecklingen fram till slutet av år 1974 tyder dock på att den för år 1980 prognoserade sysselsättningsnivån sannolikt uppnås redan år 1975.

Arbetskraftsbehovet under hela prognosperioden 1970–1990 beräknas öka med ca 290 000 förvärvsarbetande. Arbetskraftstillgångarna i riket antas under samma period öka med knappt 130 000 personer, vilket innebär att

¹ Med förvärvsarbetande avses i detta avsnitt personer som förvärvsarbetar minst 20 tim./vecka enligt folkräkningens definitioner. Detta ger lägre värden än arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Tab. 2.3 Antalet sysselsatta inom näringsgrenar år 1970, 1980 och 1990 samt relativ förändring (%) för perioderna 1965–1970, 1970–1980 och 1980–1990 enligt länsstyrelsernas prognoser

Näringsgren	Antal sysselsatta (1 000-tal)			Relativ förändring %		
	1970	1980	1990	1965– 1970	1970– 1980*	1980– 1990*
Jord- och skogsbruk	282	179	131	-30.2	-20.3	-12.1
Tillverkningsindustri	1 083	1 113	1 098	- 1.4	+ 1.4	- 0.7
Byggnadsindustri	340	263	240	+ 3.1	-12.1	- 4.2
Varuhandel	446	453	466	- 1.3	+ 0.7	+ 3.6
Samf., post och tele	253	253	261	+ 2.8	± 0	+ 1.5
Privata tjänster	428	453	476	+ 3.3	+ 2.9	+ 2.5
Offentl. förv. och tj.	665	873	1 116	+35.2	+14.6	+13.1
Riket	3 496	3 587	3 788	+ 1.8	+ 1.3	+ 2.8

* Per femårsperiod

nettoimmigrationen skulle täcka merparten eller ca 55 % av arbetskraftsbehovet. Effekterna av de ökade kvinnliga sysselsättningsgraderna medför ett tillskott på drygt 220 000 fler förvärvsarbetande kvinnor under perioden 1970–1990. Under samma period medför den väntade nedgången av de manliga sysselsättningsgraderna ca 150 000 färre förvärvsarbetande.

Fig. 2.9 visar län för län hur länsstyrelserna i prognoserna har räknat med att tillgången och efterfrågan på arbetskraft kommer att anpassas till varandra. Detta innebär att effekterna under prognosperioden av förändringar i åldersstruktur, sysselsättningsgrad och arbetskraftspendling satts i relation till sysselsättningsnivån vid periodens början. För flertalet län kommer de prognoserade tillgångarna av arbetskraft inte att motsvara efterfrågan. Skillnaden utgörs av den framtida flyttningen av arbetskraft och markeras i figurerna med en streckad linje.

Utvecklingen blir enligt prognoserna mer balanserad under 1970-talet än under 1960-talet. Endast fem län – Gotlands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs och Västerbottens län – antas få nettoutflyttning av förvärvsarbetande.

I flertalet län ger förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning upphov till de största förändringarna i arbetskraftstillgångarna. De skilda prognoskomponenternas utveckling i länen är dock splittrad.

De s. k. skogslänen – Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län – som under 1960-talet präglades av nettoutflyttning skulle enligt prognoserna få en mera positiv utveckling under perioden 1970–1980. För fem av de sju länen väntas en nettoinflyttning av arbetskraft fram till år 1980. Arbetskraftstillgångarnas

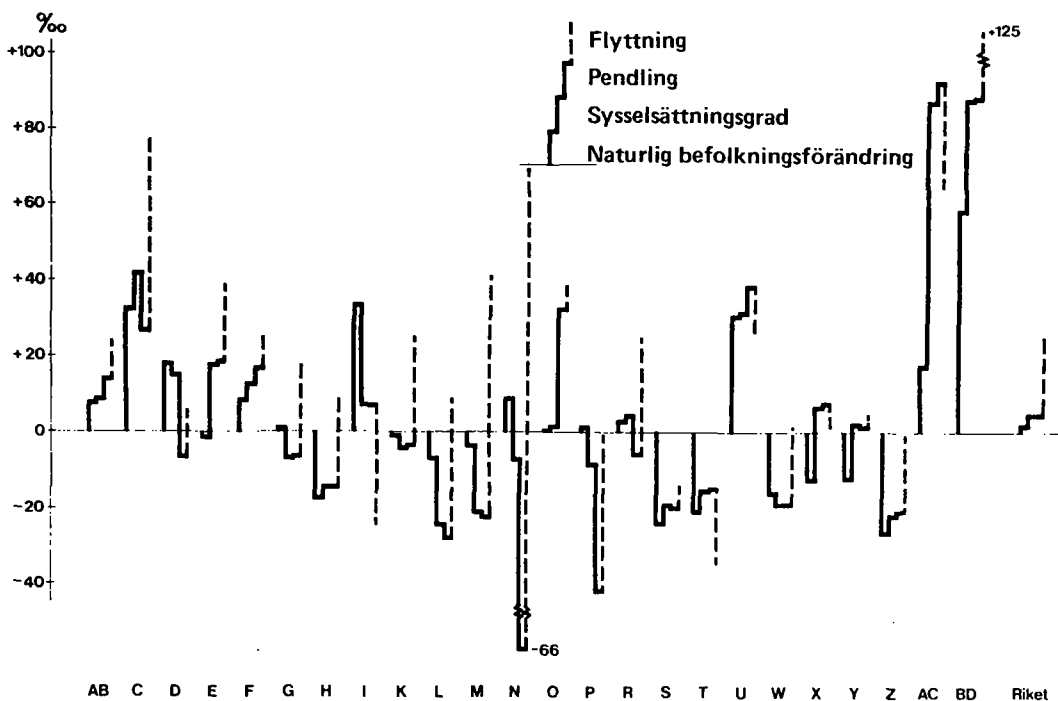


Fig. 2.9 Förändring i arbetskraftsutbudet (15-W år) 1970-1980.

utveckling i de skilda länen varierar emellertid kraftigt. Arbetskraftstillgångarna väntas minska under 1970-talet i Värmlands, Kopparbergs och Jämtlands län medan de förutses öka i Västerbottens och Norrbottens län.

Samtliga ortstyper – storstäder, primära centra, regionala centra och kommuncentra – väntas under 1970-talet få nettoinflyttning av förvärvsarbete. Det relativt sett största behovet av inflyttning skulle uppstå i primära centra.

Sysselsättningsgraden förutses öka under 1970-talet utom i storstäder och kommuncentra. En fördelaktig ålderssammansättning på befolkningen och en väntad nettoinpendling av arbetskraft kompenserar dock de negativa effekterna av sysselsättningsgradens förändring i storstäderna varför den totala arbetskraftstillgången kommer att öka.

Effekterna av förändringar i ålderssammansättningen, sysselsättningsgraden och arbetskraftspendlingen medför i kommuncentra under perioden 1970-1980 en total minskning av arbetskraftstillgångarna med drygt 5 %. Efterfrågan på arbetskraft väntas under samma period sjunka med ca 4 %. Överefterfrågan på arbetskraft skulle alltså uppstå vilket antas leda till inflyttning av förvärvsarbete.

Perioden 1980-1990 beräknas medföra en mer balanserad utveckling än

under 1970-talet mellan ortstyperna i skilda delar av landet. I likhet med utvecklingen fram till år 1980 tyder prognoserna för 1980-talet på en nettoflyttning av förvärvsarbetande från regionala centra och kommuncentra i inre stödområdet. Omfattningen beräknas dock bli avsevärt mindre.

2.4.2 Remissyttrandena

Den förbättrade regionala balansen under 1970-talet har styrkts i flera remissvar. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* instämmer härvidlag men anser att befolkningens åldersfördelning bör uppmärksammas. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Värmlands län* och *Västerviks kommun*. *Länsstyrelsen i Gotlands län* påpekar att åldersstrukturen i länet kommer att försämrats ytterligare då utflyttningen till övervägande delen sker i yngre åldersklasser. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* instämmer i att en förbättrad regional balans har uppnåtts under 1970-talet. Länsstyrelsen anser dock att förklaringen till detta främst kan sökas i konjunkturutvecklingen, arbetsmarknaden samt effekterna av tidigare flyttningsrörelser. *Länsstyrelsen i Kalmar län* menar dock att regionalpolitiken haft betydelsefulla effekter inom stödområdet medan länen utanför stödområdet t. ex. Kalmar län inte har haft samma positiva utveckling. *Länsstyrelsen i Hallands län* påpekar att såväl befolknings- som sysselsättningsutvecklingen i länet varit mycket gynnsam. Under prognosperioden väntas Hallands län få den procentuellt snabbaste befolkningsökningen av samtliga län. *ÖB* anser att en ökad befolkningsstillväxt i Norrbottens och Gotlands län är önskvärd från försvarssynpunkt.

Flera remissinstanser anser att begreppet regional balans även bör innehålla kvalitativa analyser av sysselsättningsgraden. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* påtalar att ökad uppmärksamhet skall ägnas åt såväl sysselsättningsgraden som möjligheterna att få arbete och service. *Länsstyrelserna i Kopparbergs och Jämtlands län* samt *landstinget i Gävleborgs län* anser att målsättningen för regionalpolitiken bör inkludera även en utjämning av sysselsättningsgraderna mellan de skilda länen.

Förhållandet inom länen och mellan skilda ortstyper berörs i flera remissvar. *Svenska kommunförbundet* framhåller att det är en positiv förändring att befolkningsomflyttningen i stort sett har skett inom länen. *Länsstyrelserna i Jämtlands, Kopparbergs och Värmlands län* anser att aktiva regionalpolitiska insatser behövs för att motverka de inomregionala problemen.

Beträffande utformningen av prognoserna anser *Landstingsförbundet* att detaljeringen och struktureringen är väl lämpad som underlag för planeringen. Däremot framförs kritik mot det föråldrade grundmaterialet. Det använda sysselsättningsbegreppet – som sysselsatt räknas den som arbetar 20 eller flera veckoarbetstimmar – är alltför begränsat, vilket bl. a. bör leda till en underskattning av behovet av barnstugeplatser och allmänna kom-

munikationer. Vidare anför förbundet att landstingens personalbehov blir underskattat.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län påpekar att rapporten inte berört utvecklingen inom Göteborgsregionen. Länsstyrelsen anser att planeringen inte kan delas upp mellan Göteborg, Kungsbacka samt Ale och Lerum. Denna uppdelning ger intryck av stora obalanser, vilka endast är skenbara, eftersom hela området bör betraktas som ett gemensamt bostads- och arbetsmarknadsområde. Länsstyrelsen anser vidare att Göteborgsregionen inte bör samredovisas med övriga storstadsområden.

Statens invandrarverk är kritisk till behandlingen av invandringen i prognoserna. Verket anser att omfattningen av nettoinvandringen kan ligga något över 10 000 personer per år under perioden 1976–1980. Framförallt med hänsyn till att antalet lediga platser främst hänförs till den offentliga sektorn bör arbetskraftsunderskottet fyllas av infödda svenskar. Verket påpekar vidare att nettoinvandringen måste kopplas till de prognoserade sysselsättningsgraderna hos den svenska befolkningen.

2.5 Synpunkter på prognoserna i länsplanering 1974 (SOU 1975:91, kap. 3.)

2.5.1 Rapporten

Länsplaneringens sysselsättningsprognoser upprättas delvis mot bakgrund av ett för alla länsstyrelser gemensamt material. I länsplanering 1974 utgjordes detta material bl. a. av en schematisk regional nedbrytning av den avstämning av 1970 års långtidsutredning som publicerades år 1973. Denna typ av, för de olika länsstyrelserna, gemensamt utgångsmaterial har sannolikt bidragit till att länsplaneringens prognoser vid summering till riksnivån stämmer förhållandevis väl med bedömningar av den totala sysselsättningsutvecklingen på riksnivån i skilda näringsgrenar.

En avstämning av länsstyrelsernas prognoser är nödvändig av främst två skäl. För det första har det sedan den tidpunkt då länsstyrelserna gjorde sina prognoser gått nästan två år under vilken tid det skett avsevärda förändringar i sysselsättningen både totalt och i fördelningen mellan näringsgrenar. Så inträffade t. ex. under år 1974 den hittills största registrerade ökningen av sysselsättningen under ett år i Sverige. För det andra finns det skillnader mellan de skilda länsstyrelsernas bedömningar som är grundade på olikartade bedömningar av en och samma situation.

Det finns inget centralt upprättat prognosalternativ för sysselsättningsutvecklingen i länen. De synpunkter som läggs på länsstyrelsernas prognoser i det följande är därför närmast riktningsgivande till sin karaktär och kan ej omedelbart översättas i krav på förändrade länsstyrelseprognoser.

Det huvudsakliga underlaget för de följande synpunkterna på prognosutfallet är en regional nedbrytning av 1975 års långtidsutredning. Nedbrytningen har gjorts gemensamt av finans- och arbetsmarknadsdepartementen.

Tab. 2.4 Bedömningar av antal sysselsatta år 1980

	Antal sysselsatta (enl. FoB-definitionen)
SCB:s bearbetning av avstämningen av 1970 års långtidsutredning	3 552 000
Länsplanering 1974	3 587 000
1975 års långtidsutredning	3 717 000

Den ger ett aktuellt underlag för bedömningar fram till år 1980. På grund av de metod- och statistikproblem som vidlåter nedbrytningen till regional nivå bör resultaten emellertid behandlas med försiktighet.

Det finns två problem förknippade med användningen av den regionalt nedbrutna långtidsutredningen. Det första problemet har med det korta perspektivet att göra. Så behandlar t. ex. förslagen till planeringsnivåer perspektivet fram till år 1985 och år 1990. Det bör dock uppmärksammas att även länsplaneringens prognoser är mest detaljerade i perspektivet fram till år 1980.

Vidare arbetar länsplaneringens prognoser med den sysselsättningsdefinition som används i folkräknings sammanhang. Denna sysselsättningsdefinition utgör ett problem vid översättningen av långtidsutredningens kalkyler. Antalet sysselsatta enligt långtidsutredningens definition är f. n. i stort sett 4 000 000 mot 3 500 000 enligt folkräkningens definition.

Som framgår av sammanställningen i tab. 2.4 har det för år 1980 förutsedda antalet sysselsatta, omräknat i folkräkningsdefinition, ökat från ca 3 550 000 i 1970 års avstämda långtidsutredning till ca 3 700 000 i den regionala nedbrytningen av den nu aktuella långtidsutredningen.

Långtidsutredningen lämnar för år 1980 fyra alternativ. Alt. I förutsätter en privat konsumtionsökning med 3 % per år. Alt. II förutsätter en ökning med 2 % per år. Alt. III undersöker följderna av ett antagande om en sänkt medelarbetstid per sysselsatt. Härvid utgår man från en konsumtionsökning i överensstämmelse med alt. II. I alt. IV undersöks följderna av ett antagande om en konsumtionsökning med 1,5 % per år samt en sänkt medelarbetstid. Alt. III har nedbrutits regionalt men redovisas ej då det ger en med alt. I i stort sett överensstämmande regional sysselsättning. Alt. IV har ej nedbrutits regionalt.

Skillnaden i bedömningen av antalet sysselsatta år 1980 mellan länsplanering 1974 och 1975 års långtidsutredning uppgår totalt till ca 130 000 sysselsatta. Denna skillnad är inte jämnt fördelad mellan näringsgrenar. I tab. 2.5 lämnas en jämförelse mellan länsplaneringens prognoser och långtidsutredningens alternativ I och II.

Tab. 2.5 Sysselsättningsutveckling 1966–1980 i näringsgrenar

Näringsgren	1 000-tal sysselsatta					
	1965	1970	1974	1980	LU 75	
	FOB ²	FOB ²	AKU ¹	Lpl 74	alt. I	alt. II
Jord- och skogsbruk	400	280	230	180	200	200
Industri	1 100	1 180	1 150	1 120	1 110	1 060
Byggnadsverksamhet	330	340	270	260	300	310
Varuhandel	450	450	450	450	450	430
Samfärdsel	250	250	250	250	270	270
Privata tjänster	410	430	420	450	450	440
Offentliga tjänster	490	670	810	880	940	1 010
Totalt	3 430	3 500	3 580	3 590	3 720	3 720

¹ Den folkräkningsanpassade arbetskraftsundersökningen.

² För både år 1965 och år 1970 har använts de av SCB:s prognosinstitut justerade folkräkningsvärdena.

Avstämningen av länsplaneringens prognoser mot 1975 års långtidsutredning gör det möjligt att undersöka i vad mån länsstyrelsernas bedömningar, sammanfattade till riksnivå, stämmer med olika alternativ för den ekonomiska utvecklingen i landet i dess helhet. Vidare är det möjligt att genom nedbrytning av långtidsutredningen till regional nivå bedöma effekterna för skilda landsdelar av de olika alternativ som långtidsutredningen arbetar med.

Avstämningen på central nivå visar, att avvikelserna mellan länsplaneringens prognoser och långtidsutredningens kalkyler nu är mindre än vid tidigare planeringsomgångar. De skillnader som nu föreligger, är främst koncentrerade till industrisektorn och den offentliga sektorn, särskilt då jämförelser görs med långtidsutredningens alt. II. I länsplaneringens bedömningar för år 1980 räknar man med en högre sysselsättning inom offentlig sektor än vad långtidsutredningen gör. Långtidsutredningen räknar vidare med att den totala sysselsättningen kommer att ligga ca 100 000 arbetstillfällen högre än vad som framgår när man summerar länsstyrelsernas prognoser. Skillnaderna i bedömningarna hänger delvis samman med att prognoserna har upprättats vid olika tidpunkter.

De registrerade avvikelserna både för den totala nivån och för fördelningen på näringsgrenar, gör det nödvändigt med en grundligare revision på hösten 1976 av länsplaneringens prognossiffror än i de följande årsvisa revisionerna.

Den regionalt nedbrutna långtidsutredningen synes bekräfta de senaste årens tendens till en stabilare sysselsättning inom stödområdet. De skilda alternativen i långtidsutredningen bekräftar också för storstadsområdena tendensen till bättre balans jämfört med 1960-talet.

I den regionala nedbrytningen ger långtidsutredningens alt. I och II i stort sett likartade resultat. Större avvikelser föreligger endast vad beträffar Stockholms län och riksområdet Västsverige. I Stockholms län skulle skillnaden mellan de båda alternativen uppgå till något mer än 10 000 arbetstillfällen, medan skillnaden i Västsverige skulle uppgå till något mindre än 10 000 arbetstillfällen. De små variationerna beror på att det är främst den kommunala sektorn som förutses variera mellan de två alternativen och denna har en relativt jämn regional fördelning.

För riksområdena i sydöstra och södra Sverige förefaller nedbrytningen av långtidsutredningen ge en, jämfört med den beräknade tillgången på arbetskraft, något för liten efterfrågan. Den balanssituation på arbetsmarknaden som framkommer i beräkningarna skiftar dock något med val av nedbrytningsmetod.

För riksområdet Västsverige samt riksområdena inom stödområdet innebär nedbrytningen av långtidsutredningen en snabb sysselsättningsökning. Eftersom utvecklingen under 1970-talets första hälft inneburit att dessa regioner expanderat snabbare än landet i övrigt är detta ett naturligt resultat. När man använder metoden med konstanthållen industristruktur för perioden 1973–1980 förefaller resultatet kvarstå, låt vara betydligt nedtonade. Till stor del skulle ökad yrkesverksamhet kunna tillgodose efterfrågan. För skogslänen förefaller de redovisade tendenserna dock vara av en sådan styrka att de kan komma att kräva en viss nettoinflyttning, främst i övre Norrland, för att möta arbetskraftsbehovet.

Den bild av den regionala balansen som erhålls i den nedbrutna långtidsutredningen överensstämmer i grova drag med den som erhållits i länsplaneringen. Dock finns, som redan påpekats, vissa genomgående skillnader vad främst beträffar utvecklingen inom skogslänen och riksområdena i sydöstra och södra Sverige. Den omsvängning i utvecklingen som länsplaneringen pekar på har ytterligare markerats. En väsentlig anledning till den mer expansiva bild för dessa riksområden som erhålls enligt långtidsutredningen är att man där förutsatt snabba ökningar för exportindustrierna, vilket har en klart positiv effekt på sysselsättningen i Västsverige och skogslänen. Skulle en sådan utveckling inte komma till stånd blir självfallet sysselsättningsutvecklingen i motsvarande mån påverkad.

Vid diskussionen av de obalanser som erhålls enligt den regionala nedbrytningen har prövats hur stora förändringar som behöver göras i yrkesverksamhetstalen, för att åstadkomma balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. I flera fall synes det möjligt att kalkylerade obalanser kan elimineras genom måttliga förändringar i yrkesverksamhetsgraden. Två reservationer bör dock göras. För det första kan ett ökat deltagande av kvinnor i arbetslivet i de mera glest befolkade delarna av landet bli svår att förverkliga på grund av bl. a. kommunikationshinder. En snabb ökning av den kvinnliga yrkesverksamhetsgraden kan därför lättast ske på de större lokala arbetsmarknaderna inom varje län, där valmöjligheterna är större och där också

kommunikationerna är bättre. För det andra bör en reservation göras för möjligheterna att fortsätta att höja sysselsättningsgraden för kvinnorna i Stockholms län.

2.5.2 Remissyttrandena

Ett drygt tiotal länsstyrelser har kommenterat bedömningarna av prognoserna mot bakgrund av den regionala nedbrytningen av 1975 års långtidsutredning. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att det är nödvändigt att utvärdera de regionala prognoserna gentemot en nationell prognos. Flera länsstyrelser, bland dem *länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar och Malmöhus län* betonar att de metoder som använts tillsammans med redovisningen av resultaten på riksområdesnivå gör det mycket svårt att dra slutsatser om länsplaneringens prognoser på länsnivå. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* hävdar att länsplaneringens prognosdata borde ha ingått som en del av underlagsmaterialet vid nedbrytningen för att därigenom ge bättre möjligheter att skapa konsistens i systemet långtidsutredning-länsplanering. *Länsstyrelsen* finner det vidare angeläget att rapporten snarast kompletteras med länsvisa bedömningar som ger bättre möjlighet att utvärdera och använda materialet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser emellertid att jämförelser på länsnivå mellan länsplaneringen och långtidsutredningen är tämligen ointressanta då långtidsutredningen redovisar endast riksprognoser. Resultatet av en regional fördelning påverkas enligt länsstyrelsen starkt av fördelningsmetoden. Vidare ifrågasätter länsstyrelsen om en jämförelse med utvecklingen under perioden 1970–1974 bör tillmätas så stor vikt eftersom det är svårt att avgöra om eventuella avvikelser beror på tillfälliga faktorer eller om de motiverar revideringar av prognosen. Man anser att det kort-siktiga perspektivet har tillmätts för stor vikt. *Länsstyrelsen i Gotlands län* finner det angeläget att metoderna för nedbrytning av nationella prognoser utvecklas så att en länsvis avstämning kan ske. Detta är enligt *länsstyrelsen i Hallands län*, en förutsättning för att en nedbrytning skall bli meningsfull. Också *RRV* anser att metodutvecklingen på området bör fortsätta förutom att man bör rikta in insatserna på att skapa ett regionalekonomiskt system, som snabbt kan förändras. *SCB* konstaterar att goda möjligheter för ett avstämningsarbete måste ses som en viktig förutsättning för en acceptabel planering och man utgår från att centralbyrån även i fortsättningen skall ges möjlighet att aktivt medverka i arbetet med att söka lösa metodfrågorna. Centralbyrån framhåller också att man i annat sammanhang aktualiserat behovet av samordning av metodfrågor i anslutning till insamling och bearbetning av material till långtidsutredningen.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att den regionala nedbrytningen av LU ger en missvisande bild av utvecklingen i länet. *Länsstyrelserna i Norrbottens*

och *Skaraborgs län* pekar vidare på effekterna av arbetstidsförkortning och ökat deltidarbete.

Svenska kommunförbundet framhåller att resultaten av nedbrytningarna bör behandlas med försiktighet och säger vidare att skillnaderna i resultaten mellan långtidsutredningen och länsplaneringen inte bör uppfattas som brister i kommunernas och länsstyrelsernas bedömningar utan att de är en följd av att länsplaneringen i mycket baserats på 1970 års reviderade långtidsutredning. Därför är revideringar nödvändiga innan man fattar beslut om regionalpolitiken. *Skolöverstyrelsen* pekar på de stora skillnaderna mellan långtidsutredningens och länsplaneringens sysselsättningsuppgifter och med åtföljande av osäkerhet om vilken bedömning som skall användas för utbildningsplaneringen.

3 Riktlinjer för sysselsättningspolitiken

3.1 Ekonomiska förutsättningar för sysselsättningsökningen inom offentlig sektor (SOU 1975:90 kap. 6)

3.1.1 Allmänna utgångspunkter

Sysselsättningsutredningen har av flera skäl inte funnit det möjligt att göra ingående finansiella studier i det nu avlämnade betänkandet. Till slutbetänkandet kan material från nu pågående utredningar inom skattepolitikens område utnyttjas – t. ex. 1972 års skatteutredning, företagsskatteberedningen och kommunalekonomiska utredningen – samtidigt som de finansiella avvägningsproblem som framträder inom långtidsutredningens arbete kan ägnas ett mer ingående studium. Först med detta tidsperspektiv kommer vidare kraven på reala resurser till följd av sysselsättningsutredningens förslag att vara tillräckligt konkreta för att ligga till grund för en finansiell analys. Självfallet gäller att de finansiella bedömningarna inte enbart bör avse att konsekvensberäkna olika förslag utan resultaten måste ligga till grund för en diskussion om avvägningen mellan reformer och kostnader. Studierna bör med andra ord kunna bidra till att finna alternativa lösningar. Utredningen diskuterar emellertid vissa finansiella och skattemässiga konsekvenser av sysselsättningsutvecklingen under resten av 1970-talet.

Långtidsutredningen har bl. a. belyst två alternativ som ger en sysselsättningsutveckling inom offentlig sektor som kommit att ligga mycket nära sysselsättningsutredningens medelalternativ resp. höga alternativ. Långtidsutredningen har ett alternativ som ger en sysselsättningsökning på 140 000 personer och ett som ger en ökning på 230 000 personer i offentlig sektor under den närmaste femårsperioden. Utredningen menar att de små skill-

naderna i förhållande till långtidsutredningen spelar mindre roll för de grova överslagskalkyler som görs.

I diskussionen om ekonomiska konsekvenser av utvecklingen inom offentlig sektor används alltså i stor utsträckning långtidsutredningens kalkyler. Därigenom kan hänsyn tas till t. ex. påverkan på privat konsumtion eller bytesbalansen vid olika ökning av den offentliga sektorn.

Det bör understrykas att en stor del av utbyggnaden av den offentliga sektorn i själva verkét är ett villkor för att människorna över huvud taget skall kunna efterfråga arbete i den utsträckning som förutsatts. Det går alltså inte att utan vidare hävda att t. ex. personer som enligt våra behovskalkyler skall sysselsättas i barn tillsyn kan överföras till industriverksamhet. Om inte barn tillsynen byggs ut i tillräcklig omfattning kommer inte heller kvinnorna att kunna gå ut på arbetsmarknaden i den utsträckning som har förutsatts. En mycket kraftig satsning på att undanröja förvärvshinder för personer som inte har arbete skulle å andra sidan kunna leda till att den privata sektorn kunde sysselsätta fler personer än som kalkylerats. Det skulle i sin tur ge utrymme för något större privat konsumtion. Finansieringen av offentlig sektor borde också underlättas.

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

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

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

I syfte att öka hushållens reala disponibla inkomster har den statliga inkomstskatten under senare år sänkts samtidigt som arbetsgivaravgifterna har höjts. De kommunala skatterna har däremot ökat. Den totala direkta skatten har relativt sett likväl minskat. Avtalen om de nominella lönerna

har genom dessa omläggningar kunnat ske på en lägre nivå och inflationen har därigenom kunnat bromsas. Denna metod användes vid den senaste skatteomläggningen vilken omfattar även år 1976.

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

3.1.2 *Finansiering av den fortsatta utbyggnaden av offentlig sektor*

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

Långtidsutredningen belyser en ökning av sysselsättningen inom den offentliga sektorn med 140 000 resp. 230 000 personer. Dessa alternativ ligger nära de exempel som sysselsättningsutredningen anser vara rimliga utgångspunkter för diskussionen om utvecklingen av den offentliga sektorns sysselsättning. Den lägre tillväxten inom offentlig sektor möjliggör enligt långtidsutredningen en ökning av privat konsumtion med 3 % per år. Motsvarande värde vid den högre tillväxten inom offentlig sektor blir ca 2 %.

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

Utredningen understryker kalkylernas osäkerhet men påpekar att oavsett tillväxten i samhällsekonomin kräver en expansion av sysselsättningen inom den offentliga sektorn av den storleksordning som här har antagits, att inkomsterna ökar på ett eller annat sätt. Därför görs i följande avsnitt en överslagsmässig kalkyl över vad en sysselsättningsökning skulle betyda i

ökat behov av inkomster inom den offentliga sektorn.

Hur påverkar tillväxten i ekonomin den offentliga sektorns inkomster? Utredningen ger ett räkneexempel som bygger på förutsättningen att skatteunderlaget växer i samma takt som BNP i fasta priser och att skatteuttaget i procent blir oförändrat samt att inga andra förändringar vidtas som påverkar finansieringen av den offentliga sektorn. Då skulle inkomsterna inom den offentliga ekonomin öka med drygt 16 % under perioden i fasta priser vilket motsvarar ca 16 miljarder. På grund av områdets löneintensiva karaktär går en stor del av denna ökning av inkomsterna till att tillförsäkra de offentligt anställda en reallöneutveckling i takt med den allmänna utveckling som antagits. Utredningen räknar med att de olika transfereringarna också följer den allmänna reallöneutvecklingen. Kvar blir därför en förhållandevis liten del av den automatiska inkomstökningen för att finansiera en ytterligare höjd offentlig sysselsättning. Därtill skall också läggas att man måste räkna med ett visst utrymme också för ökade utgifter för nya typer av transfereringar. Framför allt i ett längre tidsperspektiv skulle emellertid vissa utgifter för transfereringar också kunna minska. Ökad sysselsättning kan t. ex. minska behovet av bostadsbidrag. Utbyggnaden av ATP till att omfatta fler pensionärer och högre belopp kan också få sådana effekter. Utredningen utgår emellertid ifrån att de automatiska inkomstökningarna till den offentliga ekonomin inte på långt när blir tillräckliga för att finansiera en ökning av den offentliga sysselsättningen.

En kalkyl över kostnaderna för en sysselsättningsökning inom offentlig sektor på 260 000 personer visar att de sammanlagda statliga och kommunala utgifterna vid slutet av femårsperioden 1976–1980 skulle uppgå till drygt 16 miljarder kr. räknat i 1975 års priser. Utgiftsökningen skulle alltså i genomsnitt bli drygt 3,3 miljarder per år. Om hela utgiftsökningen skulle täckas in av skatteökning skulle den kommunala skatten behöva höjas med 9:25 kr. under femårsperioden. Detta motsvarar en årlig kommunal skattehöjning med ca 1:85 kr. För att täcka in enbart sysselsättningsökningen inom den kommunala sektorn skulle det krävas en skattehöjning med ca 1:50 kr. per år. Om de nödvändiga inkomsterna tas via arbetsgivaravgifterna motsvarar det i sin tur en höjning av arbetsgivaravgifterna med ca 1,85 % per år, dvs. sammanlagt ca 9 %.

Behovet av inkomstförstärkning kan reduceras genom automatiska inkomstökningar och utgiftsminskningar. Tillämpas som andra extremfall att 50 % av de automatiska inkomstförstärkningarna kan utnyttjas för utbyggnaden av den offentliga sysselsättningen, dvs. 8 miljarder, blir det nödvändiga ytterligare finansieringsbehovet i motsvarande grad mindre. Uttryckt i kommunal skatteökning skulle således de båda extremfallen kräva höjningar på ca 1 kr. resp. ca 2 kr. per år under perioden.

En ökning av tillväxttakten i ekonomin betyder relativt litet för behovet av avgifts- eller skattehöjningar för att finansiera den offentliga sektorns expansion. Utredningen påpekar att om man antar att tillväxttakten i eko-

nomin ökas från 3 % – som använts i kalkylen – till 4 % per år påverkar detta behovet av skattehöjning i relativt liten utsträckning. Räknat i kommunal skattehöjning kan behovet reduceras från en höjning med 9:25 kr. till en höjning med 8:85 kr. dvs. en reduktion med 40 öre.

Ekonomiska beräkningar av den typ som presenteras här ovan ger naturligtvis ingen fullständig bild av de effekter som sysselsättningsökningen får för välfärden i samhället. Sysselsättningsökningen leder till kvalitetshöjningar på en mängd områden som är mycket väsentliga för den enskilde medborgaren. Som exempel kan nämnas långtidssjukvården, där ökade vårdinsatser resulterar i ett mänskligare och mera drägligt liv för de långtidssjuka. Ökade möjligheter till barnomsorg ökar kvinnornas möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.

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

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

Det förhållandet att utredningen valt att exemplifiera behovet av inkomstökningar med arbetsgivaravgifter och kommunalskatter betyder inte att de är de enda som kan användas. Sysselsättningsutredningen återkommer i sitt slutbetänkande till finansieringsfrågorna.

3.1.3 Remissyttrandena

Sysselsättningsutredningens räkneexempel över de finansiella kraven vid den expansion av den offentliga verksamheten som utredningsmajoriteten förordar kommenteras av ett betydande antal remissinstanser. LÖser det som värdefullt att utredningen gett sig i kast med denna uppgift men understryker vikten av att utredningen i det fortsatta arbetet på ett mer fullständigt sätt behandlar dessa frågor. Det är en synpunkt som delas av flertalet re-

missinstanser.

LO instämmer i utredningens allmänna slutsats att inkomstökningar för den offentliga sektorn utöver de automatiska ökningarna är nödvändiga om den förordade sysselsättningsökningen skall kunna förverkligas. En fortsatt sysselsättningsökning på angelägna områden sett från sysselsättnings synpunkt fordrar således i framtiden skatthöjningar. En viss fortsatt ökning av den privata konsumtionen kommer dock enligt långtidsutredningen att kunna ske samtidigt.

Länsstyrelsen i Malmöhus län menar att en kraftig ökning av den offentliga sektorn inte kan ske utan betydande skatthöjningar. Det innebär att utrymmet för privat konsumtion hålls tillbaka till förmån för offentlig konsumtion. Eftersom en av de starkaste drivfjädrarna för att ta arbete – vid sidan av arbetenas attraktivitet – är önskemål att kunna tillgodose behov av privat konsumtion kan en kraftig höjning av skattetrycket dämpa yrkesbenägenheten. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför att en utbyggnad av de offentliga tjänsterna förutsätter att ökade finansiella resurser skapas inom det övriga näringslivet och obestriddigt finns här en gräns som även är beroende av förhållandena i vår omvärld. I betänkandet diskuteras de problem som uppstår då man jämsides med utökningen av den offentliga sektorn skall återställa jämvikt i bytesbalansen. Enligt länsstyrelsens mening har denna grundfråga emellertid behandlats alltför ofullständigt. En politik inriktad på att upprätthålla en hög sysselsättning och förstärkt konkurrenskraft inom de varuproducerande näringsgrenarna framstår som nödvändig om sysselsättningsutredningens förslag skall kunna realiseras.

Moderata samlingspartiets kvinnoförbund anser det ytterst beklagligt att sysselsättningsutredningen helt passivt accepterar en stagnation eller avtagande sysselsättning inom näringslivet.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att en avvägning mellan ökad konsumtion och offentlig konsumtion bör ske till fördel för den offentliga konsumtionen. Det är en vanlig uppfattning bland remissinstanserna. *Socialstyrelsen* menar att finansieringsfrågorna behöver lösas för att man skall kunna tillgodose angelägna behov inom den sociala sektorn under perioden 1975–1980 bl. a. stödet till barn och äldre och samtidigt förverkliga en ambitiös sysselsättningspolitik. I den utsträckning utrymme för utdebiteringsökningar inte kan beredas landstingen och kommunerna måste andra finansieringsformer anvisas. Det här aktuella tidsperspektivet innebär att denna översyn av sektorns finansiering bör ske skyndsamt.

Länsstyrelsen i Norrbottens län delar utredningens mening om nödvändigheten av att ta det politiska ansvaret för att skapa finansiellt utrymme för en omfattande sysselsättningsökning i den offentliga sektorn. Det är främst den kommunala sektorn som förutsätts expandera varför ökade transferingar stat-kommun kan bli nödvändiga.

Statskontoret anser därvid att det är nödvändigt att kostnaderna för den offentliga sektorns sysselsättningsexpansion ägnas särskild uppmärksamhet.

Statskontoret anser vidare att det varit väsentligt med en regionalt fördelad finansieringsplan för sysselsättningsökningen. *SSU* talar för ett helt nytt skattesystem.

Samtliga kommuner och landsting som inkommit med remissvar har diskuterat finansieringsfrågan. *Landstinget i Värmlands län* anför härvid att det i princip inte har något att invända mot den av utredningen föreslagna sysselsättningsutvecklingen inom de under landstinget lydande verksamhetsgrenarna. Skälet till skillnader i ambitionsnivå mellan aktuell verksamhetsplanering och utredningens högsta alternativ, dvs. det alternativ som skulle vara det mest "behovsanpassade", finns att söka på kostnadssidan. Landstingens nuvarande verksamhetsplaner kan i bästa fall kostnadsmässigt beräknas bli täckta enligt nuvarande ekonomiska förutsättningar. Utredningens utbyggnadsplaner förutsätter härför nya finansieringsvägar. Med tanke på landstingens och kommunernas helt dominerande del av sysselsättningen måste det anses vara helt otillfredsställande, att innan finansieringsfrågan lösts, binda sig för så stora framtida kostnadsökningar.

Svenska kommunförbundet understryker utredningens uppfattning att kommunalskattehöjningar av den storlek som beräkningarna visar inte är realistiska och att det därför är nödvändigt att kommunerna – till väsentlig del – får inkomstförstärkning på andra vägar. Åtgärder måste vidtas som leder till en långsiktig lösning av finansieringsproblemen anpassad till kraven på kommunernas insatser för utveckling av samhällsservicen till medborgarna. *Landstingsförbundet* menar att staten och kommunerna befinner sig i två helt olikartade situationer då det gäller inkomst- och utgiftsutvecklingen. De dominerande kraven på utbyggnader riktas mot kommuner och landsting, samtidigt som deras automatiska inkomstökningar är klart otillräckliga för att täcka finansieringsbehoven. Det nuvarande statliga inkomstsystemet med progressiv inkomstskatt och indirekt beskattning i form av arbetsgivaravgifter innebär en snabbare automatisk inkomstökning för statens del, samtidigt som utbyggnadsbehoven där är begränsade. En utbyggnad enligt sysselsättningsutredningens ambitioner skulle ytterligare förvärra finansieringsproblemen för kommuner och landsting. Det nuvarande systemet kan medföra att den kommunala utdebiteringen om några år skulle nå nivåer, som ter sig orimligt höga. En analys av de ekonomiska frågorna bör därför enligt förbundsstyrelsens mening vara en huvudpunkt i det fortsatta utredningsarbetet. Det är därvid viktigt, att de regionala skillnaderna i resursbehovet ägnas särskild uppmärksamhet.

3.2 Allmänna riktlinjer för sysselsättningspolitiken (SOU 1975:90, kap. 7)

3.2.1 Arbetets värde för individ och samhälle

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

För den enskilde är arbetet av grundläggande betydelse. Dess uppgift är flerfaldig, dels att ge god materiell försörjning och personlig tillfredsställelse, dels att producera varor och tjänster. Arbetsvillkoren formar en väsentlig del av människornas liv, familje- och bostadsförhållanden, hälsa, fritidsmöjligheter, delaktighet i arbetslivets gemenskap, i facklig och politisk verksamhet. Arbetet är den grundläggande förutsättningen för att skapa utjämning mellan människorna.

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

Utredningen framhåller att ett övergripande mål för sysselsättningspolitiken måste vara att ge möjlighet till arbete åt alla. Var och en som kan och vill arbeta skall ha rätt till detta. Detta krav kan inte formuleras i exakta siffror annat än under en begränsad tid. Människors önskemål förändras hela tiden i takt med samhällets förändringar. Samhället måste ständigt bevaka den enskildes rätt till arbete på samma sätt som samhället på andra områden åtagit sig att skydda och stödja den enskilde medborgaren.

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

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

Det är uppenbart att målet för sysselsättningsutvecklingen inte enbart gäller omfattningen. Självfallet är ambitionerna stora också när det i övrigt gäller de kvalitativa målen för arbetsmarknaden. De gäller utformningen av arbetsmiljön, anställningsförhållandena, demokratiseringen av arbetslivet etc. En förbättring på vart och ett av dessa områden har naturligtvis i sig ett egenvärde. Samtidigt har kvalitativa förbättringar en avgörande betydelse för möjligheten att öka sysselsättningen. Därigenom förhindras utslagning t. ex. på grund av ohälsa och sjukdom och förbättras möjligheterna för arbetslösa och undersysselsatta att få lämpligt arbete.

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

3.2.2 Arbetskraft och arbetsuppgifter finns

Utredningen pekar på att samtidigt som brist på efterfrågan på arbetskraft hindrar många människor från att förvärvsarbeta, finns det stora otillfredsställda behov av både varor och tjänster. Det gäller många områden oavsett om de mäts med kvantitativa eller kvalitativa mått, barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård, åldringsvård, social hemhjälp, miljövard, insatser för handikappade etc.

De två grundläggande förutsättningarna för en ökad sysselsättning – arbetskraft och arbetsuppgifter – föreligger. Detta räcker emellertid inte. För att människorna i ökad utsträckning skall kunna gå ut på arbetsmarknaden måste en rad förvärvshinder undanröjas. Det gäller också att få utbud och efterfrågan på arbetskraft att stämma överens geografiskt och yrkesmässigt. Sysselsättningspolitikens grundläggande uppgift är att skapa dessa förutsättningar. Betydande investeringar kommer också att behöva göras inom industrin för att behålla och stärka konkurrenskraften gentemot utlandet och för att förbättra arbetsmiljön m. m.

Sysselsättningsutredningen stryker under svårigheterna att exakt ange hur snabbt sysselsättningsgraden kommer att öka. Det kommer emellertid enligt utredningen att krävas ytterligare stora sysselsättningspolitiska insatser utöver dagens för att skapa och fördela arbetstillfällena och för att undanröja förvärvshinder.

Arbetstidsförkortningen är en annan viktig faktor som påverkar arbetskraftens totala utveckling och fördelning och därmed den sysselsättningspolitiska planeringen. En snabb generell arbetstidsförkortning kommer enligt utredningen att regionalpolitiskt slå olika. Likaså kommer en snabb generell arbetstidsförkortning att skapa ett ökat tryck på utbildningsresurserna. Den analys som utredningen gjort över arbetskraftsbehovet visar att det inte behövs någon arbetstidsförkortning för att skapa arbetstillfällena. Snarare torde svårigheter föreligga att exempelvis täcka vårdsektorns behov av arbetskraft i expansiva områden vid en snabb allmän arbetstidsförkortning.

En stor del av sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn syftar till att undanröja förvärvshinder, t. ex. utbyggnaden av barnomsorg, vård och annan service. Det går därför inte att hålla tillbaka utbyggnaden av barnomsorgen för att i stället använda denna arbetskraft inom industrin. En satsning på den offentliga sektorn är en viktig förutsättning för att den totala sysselsättningen skall kunna öka.

Sysselsättningsutvecklingen i alla industrialiserade länder kännetecknas av förskjutningar från varuproducerande till tjänsteproducerande områden. När människor fått sina mest angelägna materiella behov tillgodosedda vänder sig efterfrågan mot andra områden, där tjänstesektorn spelar en framträdande roll. Utvecklingen mot en ökad sysselsättning inom tjänstesektorn är således något som gäller alla länder. Vad som däremot varierar mellan länderna är uppdelningen mellan privata och offentliga tjänster. I en del länder drivs exempelvis en stor del av vårdsektorn i privat regi och på

marknadsmässiga grunder. I andra länder – exempelvis i de nordiska – ligger denna verksamhet inom den offentliga sektorn.

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

En satsning på utbyggnaden av varuproduktionen i områden med stora grupper av arbetslösa och undersysselsatta kommer att kräva stora investeringar under uppbyggnadsskedet. Till den del dessa investeringar måste genomföras med hjälp av den arbetskraft som redan är utnyttjad, kommer detta att innebära ökad konkurrens om resursutrymmet. Det är därför mycket väsentligt att en stor del av investeringsinsatserna förläggs till konjunktursvackor, då det allmänna arbetskraftsutnyttjandet är lägre. Den industriella utvecklingens betydelse för hela samhällsutvecklingen är så väsentlig att det enligt utredningens mening nu ställs ett helt annat krav på samhället att ansvara för näringslivets långsiktiga utveckling.

Ett riktmärke för sysselsättningspolitiken under kommande år bör enligt sysselsättningsutredningen vara en fortsatt snabb utbyggnad av den offentliga sektorn samtidigt som man tillgodoser kravet på samhällsekonomisk balans. En sådan utveckling kommer också till uttryck i de utbyggnadsplaner som nu föreligger hos kommuner och landsting. Även om dessa planer bildar utgångspunkt för den kommande utbyggnaden bör dock strävan – med hänsyn till de stora redovisade behoven inom bl. a. barnomsorgen, långtidssjukvården, åldringsvården och den öppna sjukvården – vara att inrikta sig mot en ytterligare utbyggnad som närmar sig det högre utbyggnadsalternativet vilket motsvarar en ökning under perioden 1975–1980 med ca 250 000 sysselsatta. För vissa områden har redan påtagliga steg i den riktningen tagits. Exempel på detta är den mellan regeringen och Svenska kommunförbundet träffade uppgörelsen om utbyggnad av barnomsorgen fram till år 1980.

3.2.3 En aktiv och samordnad sysselsättningspolitik

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

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

Kvalitativt är utjämningsmöjligheterna mer begränsade. Valmöjligheterna, inkomstnivån och tryggheten i sysselsättningen är starkt beroende av den lokala arbetsmarknadens storlek och struktur. Insatserna måste därför inriktas på att inom varje län bygga upp arbetsmarknader som kan tillgodose olika gruppers krav på valmöjligheter, trygghet i sysselsättningen m. m.

En satsning på en mer utspridd Ortsstruktur än vad som anges i den regionala strukturplan som antogs av 1972 års riksdag skulle begränsa möjligheterna för många människor att finna ett arbete som motsvarade deras intresseinriktning och utbildning.

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

Jämställdhet mellan könen är ett övergripande mål för sysselsättningspolitiken. Kvinnornas ökade förvärvsarbete har inte i nämnvärd grad förändrat den traditionella synen på kvinnors och mäns yrkesval. Av 1970 års folkräkning framgår att 72 % av kvinnorna på arbetsmarknaden återfinns i 25 yrken där männens andel uppgår till endast 12 %. Först när det könsrollsbundna studie- och yrkesvalet kan bringas att upphöra kan skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor avskaffas.

Insatserna för att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden kan emellertid inte ensidigt inriktas mot den enskilde arbetstagaren. Sysselsättningsutredningen betonar att arbetslivet också måste anpassas till ett samhälle där det är lika vanligt att kvinnor som män arbetar.

Jämställdhet mellan könen kan emellertid inte ses som en isolerad arbetsmarknadsfråga. Reformerna måste ske på en rad områden. Familjepolitiken har börjat reformeras i den riktningen. Sociallagstiftningen och socialförsäkringarna reformeras nu i syfte att uppnå större jämställdhet mellan män och kvinnor. Olika åtgärder inom familjepolitiken och arbetsmarknadspo-

litiken måste enligt utredningen stödja varandra för att man skall närma sig det övergripande målet: jämställdhet mellan könen.

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

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

Utredningens arbete rör främst utvecklingen av sysselsättningen på längre sikt. Men kortsiktiga fluktuationer och långsiktiga tillväxtförlopp är ömsesidigt beroende. Konjunkturavmattningarna bör i betydligt ökad utsträckning kunna utnyttjas för utbyggnaden av den offentliga sektorn – det gäller inte enbart investeringar utan också personaltätethöjningar. En sådan stegvis utbyggnad av den offentliga sektorn skall knytas till en långsiktig plan för samhällsservicens utbyggnad.

En mer ambitiös sysselsättningspolitik ställer krav på en utökad och bättre samordnad planering, som bedrivs på alla nivåer i samhället. Kommuner, landsting och näringsliv bör mer än tidigare kunna medverka i sysselsättningsplaneringen. Liksom hittills måste det dock vara en central statlig uppgift att leda sysselsättningspolitiken och att utforma de instrument som krävs för denna.

Även om tjänstesektorn och då främst de offentliga delarna av denna blivit en viktig del kvarstår att det privata näringslivet och tillverkningsindustrin spelar en stor roll för sysselsättningsutvecklingen. Även näringslivet måste därför medverka i sysselsättningsplaneringen. Enligt utredningens uppfattning bör detta ske genom att konkreta sysselsättningsplaner tas fram inom företagen. Planerna bör utarbetas i samverkan med de fackliga organisationerna. Företagsnämnder och anpassningsgrupper bör spela en aktiv roll.

3.2.4 Remissyttrandena

Flertalet remissinstanser instämmer i utredningens uppfattning att arbetets värde för individ och samhälle är den självklara utgångspunkten för sysselsättningspolitiken. Målsättningen för samhällets sysselsättningspolitik på lång sikt skall vara att möjliggöra för alla som kan och vill förvärvsarbeta att få ett arbete, som i möjligaste mån är anpassat till den enskilde och till dennes skiftande förutsättningar.

Skaraborgs läns landsting anför att tillgången till arbete bör sättas i relation till andra värden t. ex. social och fysisk miljö. Landstinget anser även att tvånget att arbeta bör kunna minska med hänsyn till produktionsteknikens utveckling. Konsumtionsförmågan bör kunna upprätthållas genom samhällets försorg samtidigt som arbetsinsatsen minskar.

Enligt *TCO* bör målsättningen ses som riktlinjer för sysselsättningsambitionerna på sikt som tar sig uttryck i en successivt stigande sysselsättningsgrad. *TCO* framhåller vidare att det framtida behovet av arbetskraft måste tillgodoses genom en aktivering av den inhemska befolkningen och att ett ökat behov av arbetskraft inte skall mötas med invandring. Frågan bör emellertid enligt *TCO* behandlas vidare i utredningens fortsatta arbete. *TCO* anser vidare att utredningen på ett övertygande sätt har visat att den framtida sysselsättningspolitiken måste få en starkt selektiv inriktning. Betoningen av en selektivt inriktad sysselsättningspolitik utesluter inte att *TCO* under vissa omständigheter kan anse det befogat med generell stimulerande eller åstramande åtgärder även ur sysselsättningspolitisk synvinkel. Liknande synpunkter framförs från *LO*. *Arvika kommun* framhåller att arbete åt alla även skall gälla ungdomar som just avslutat skolgången.

RRV menar att det hade varit värdefullt om utredningen med utgångspunkt i det angivna målet för sysselsättningspolitiken diskuterat vilka medel som kan användas i denna med hänsyn till de restriktioner som målen för t. ex. den ekonomiska politiken utgör. Enligt *RRV* skulle en sådan analys kunna utgöra en lämplig grund för en fortsatt diskussion om mål-medel i sysselsättningspolitiken.

Enligt *Socialstyrelsen* saknas en analys av utredningen av målkonflikten mellan å ena sidan det uppsatta sysselsättningspolitiska målet och å andra sidan andra dominanta ekonomisk-politiska mål. Utan en analys av dessa målkonflikter, saknas enligt socialstyrelsens mening, grunden för en realistisk bedömning om de i utredningen diskuterade medlen är adekvata.

Flera remissinstanser instämmer i utredningens bedömning att både förutsättningar och motiv föreligger för en fortsatt sysselsättningsökning inom den offentliga sektorn. Några kommuner däribland *Norrköping*, *Köping* och *Norrtälje kommuner* framför liknande synpunkter, under förutsättning att finansieringsfrågorna kan lösas på ett för kommuner och landsting tillfredsställande sätt. *ÖB* påpekar att utredningen inte har analyserat möjligheter-

na till ökad sysselsättning inom försvarsmakten både vad avser anställda och värnpliktiga. Möjligheterna är dock beroende av försvarsanslagen. Dessa måste enligt ÖB emellertid väsentligen baseras på försvarets målsättning och ej användas som arbetsmarknadspolitisk regulator.

Moderata samlingspartiets kvinnoförbund finner utredningens föreslagna utvecklingstakt helt orimlig med hänsyn till att utredningen ej studerat vare sig rationaliserings- eller besparingsåtgärder m. m.

Åtskilliga remissinstanser instämmer i utredningens uppfattning att samhället har ett starkt ansvar för att undanröja de hinder som utestänger stora grupper från arbetslivet. En av sysselsättningsutredningens viktigaste arbetsuppgifter måste enligt *RRV:s* bedömning vara att kartlägga de olika förvärvshindren samt att lämna förslag till hur dessa skall undanröjas. *SSU* framför liknande synpunkter.

Utredningens uppfattning att rätten till arbete måste gälla alla oavsett ålder, utbildning, kön eller förmåga betonas av flera remissinstanser bl. a. *landstinget i Kopparbergs län* och *Statens handikappråd*. Möjligheterna att förbättra jämställdhet mellan män och kvinnor skulle enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* väsentligt förbättras genom den utbyggnad av den offentliga sektorn som skisseras i utredningen då valmöjligheterna skulle öka för båda könen. *Länsstyrelsen i Gotlands län* påpekar dock svårigheten som kan uppstå att uppfylla detta mål vid en kraftig utbyggnad av de föreslagna kvinnligt dominerande offentliga sektorerna.

Förbättringar av arbetsmiljön i olika avseenden för att förebygga uppkomsten av arbetshandikapp m. m. enligt utredningens förslag framhålls som mycket väsentligt av flera remissinstanser bl. a. *Arbetarskyddsstyrelsen*.

Förkortning av arbetstiden i syfte att åstadkomma fler arbetstillfällen avvisas bestämt av *LO*.

Flertalet remissinstanser stöder kravet på en utökad och bättre samordnad sysselsättningsplanering. Samtidigt påpekas av flera remissinstanser bl. a. *Örebro kommun*, *SSU*, *länsstyrelserna i Malmöhus*, *Skaraborgs* och *Jönköpings län* att det ställer ökade krav på samordning mellan central, regional och lokal nivå. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* påpekar emellertid att de organ som idag har uppgifter som direkt eller indirekt berör sysselsättningspolitiken redan arbetar efter de riktlinjer utredningen förordar. En större medvetenhet om sysselsättningsfrågornas betydelse på olika plan kan få en viss effekt, men dessutom behövs en översyn av tillgängliga planeringsresurser och av ansvarsfördelningen inom det sysselsättningspolitiska området. Utredningen bör därför enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* i nästa etapp närmare klargöra vilka insatser som bör ha förtur och mer i detalj visa vad som krävs av resp. samhällsorgan.

Enligt *Jönköpings kommun* är det angeläget att kommunerna spelar en betydelsefull roll i den framtida sysselsättningspolitiken. Med hänsyn till vikten och omfattningen av dessa frågor kan det ifrågasättas om inte ett

särskilt kommunalt organ – en sysselsättningsnämnd – borde inrättas och ersätta den nuvarande arbetslöshetsnämnden.

Statens invandrarverk påpekar vikten av att i planeringen hänsyn tas till invandrarna och deras behov av introduktion, språkutbildning, tolkar etc. på arbetsplatsen.

Flera remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Östergötlands län*, framhåller vikten av att det generella sysselsättningsmålet kompletteras med ett regionalpolitiskt synsätt. Fortfarande finns stora skillnader i sysselsättningsgrad mellan olika regioner. Det är enligt länsstyrelsens mening ytterst angeläget att sysselsättningspolitiken utformas på ett sätt som underlättar genomförandet av de regionalpolitiska målen varav ett är att samtidigt höja och utjämna sysselsättningsgraden i olika delar av landet.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län framför liknande synpunkter och framhåller att en förutsättning för att nå såväl kvantitativa som kvalitativa mål för arbetsmarknaden är att det i samtliga län utvecklas robusta och differentierade arbetsmarknader.

3.3 Individens krav på arbete (SOU 1975:91 kap. 4)

3.3.1 Regionalpolitikens grundläggande förutsättningar

I prop. 1972:111, bil. 1 utvecklas avvägningen mellan den ekonomiska politikens olika mål mot en regionalpolitisk bakgrund. Där betonas att det är ökningen av våra ekonomiska resurser som har möjliggjort de materiella framstegen och den ökade sociala välfärden. Samtidigt kan den ekonomiska utvecklingen innebära risker för den regionala balansen. Ekonomisk tillväxt förutsätter, speciellt i ett land med Sveriges stora utlandsberoende, en fortsatt omvandling av samhället.

Specialisering och utveckling mot större anläggningar medför att företag eller branscher utvecklas i vissa delar av landet medan andra branscher och företag med sämre förutsättningar går tillbaka eller försvinner. I propositionen markeras att det är ett av regionalpolitikens mål att sörja för att de enskilda människornas trygghet värnas i denna omvandlingsprocess.

Propositionen avslutar sin genomgång av regionalpolitikens förutsättningar med ytterligare några faktorer som bedömes vara betydelsefulla. Därvid erinras om den regionala utvecklingens beroende av det existerande samhället med dess fördelning av arbetsplatser, bostadsområden, skolor, kommunikationsleder m. m. Några radikala ändringar av den regionala strukturen är därför ej möjliga.

En annan grundläggande utgångspunkt för regionalpolitiken är landets ringa befolkningstäthet. Denna gör det realistiskt att eftersträva ett samhälle där alla lokala arbetsmarknader är så stora och differentierade att det alltid är möjligt att övergå till önskat arbete utan att behöva flytta till annan ort.

Dessa grundläggande utgångspunkter ligger alltså fast.

Till detta skall läggas att under de år som gått har den svenska ekonomins internationella beroende successivt förstärkts. Det svenska näringslivets konkurrenskraft måste successivt stärkas redan för att upprätthålla den svenska exportens nuvarande relativa ställning på de internationella marknaderna.

För att detta skall bli möjligt krävs fortsatta insatser för att öka effektiviteten i produktionen av varor och tjänster. Därvid måste man utnyttja de fördelar som tekniska framsteg, specialisering och stordrift kan ge. Detta förutsätter rörlighet hos kapitalet mellan och inom sektorerna, dvs. fortsatt strukturomvandling. Det är en uppgift för näringspolitiken att påverka denna utveckling så att landets produktionsmöjligheter väl tillvaratas. För att strukturomvandlingen därvid inte skall ge upphov till oacceptabla regionala obalanser måste fortsatta regionalpolitiska insatser göras. I en sådan ekonomi kommer många människor att byta yrke, anställning och bostadsort för att uppfylla sina krav på arbete. Hindren för denna rörlighet skall avhjälpas inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Den regionala sysselsättningsutvecklingen betingas ytterst av de successiva beslut som fattas på samhällspolitikens skilda områden. Den regionalpolitiska planeringen måste därför ses som ett medel att informera om de regionala konsekvenserna av skilda handlingsalternativ. Därigenom blir ett bättre underlag tillgängligt för den löpande politiska beslutsprocessen.

3.3.2 *Balans och rörlighet på arbetsmarknaden*

I den ekonomiska debatten har begreppet arbetsmarknad från början använts som beskrivning på tillgång och efterfrågan på arbetskraft i landet som helhet. Begreppet balans har i detta sammanhang kunnat rymma en avsevärd dold undersysselsättning inom vissa regioner.

När det har gått att häva arbetslösheten på delarbetsmarknaderna kan man, förenklat uttryckt, tänka sig två vägar. Den ena vägen innebär att man ökar den allmänna efterfrågan i ekonomin, till dess alla har erbjudits eller fått arbete. Det krävs emellertid kraftiga stimulanser av den allmänna efterfrågan för att man den vägen skall kunna häva arbetslösheten på de mest svårtillgängliga delarbetsmarknaderna. Konsekvenserna av sådana insatser blir därför inflation och ökad import.

Den andra vägen innebär att man håller den allmänna aktiviteten i ekonomin på en sådan nivå att det inte skapas ett allmänt inflationstryck. Samtidigt sätts riktade åtgärder in mot de delarbetsmarknader där arbetskraften inte fullt utnyttjas. Härvid utgår man från att produktionsresursernas trög-rörlighet måste övervinnas med aktiva insatser.

Den senare uppläggningsen har legat till grund för utvecklingen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken och regionalpolitiken. Det finns dock påtagliga skillnader emellan vad beträffar det obalansbegrepp som används. För arbetsmarknadspolitiken har det varit naturligt att anpassa åt-

gärden efter hur den aktuella balansen ser ut mellan tillgång och efterfrågan för olika utbildnings- och yrkesgrupper. Denna inriktning på individens problem leder till ett uppmärksammande av att det inom en och samma region samtidigt kan finnas obalanser som går åt skilda håll. För regionalpolitiken har tidshorizonten både vad beträffar målen och medlen varit längre samtidigt som den balans man eftersträvat inte primärt kunnat gälla yrkesmässigt avgränsade delarbetsmarknader.

3.3.3 *Det regionala balansbegreppets utveckling*

Sett i något längre perspektiv har det främst varit nettoflyttningen mellan regioner som uppmärksammats i den regionalpolitiska debatten. Det var skogslänens förlust av mellan 10 000–15 000 flyttande netto per år och storstädernas snabba tillväxt som utgjorde de mest vägande motiven vid det lokaliseringpolitiska beslutet år 1964.

I den regionalpolitiska proposition (prop. 1970:75, SU 1970:10, BaU 1970:40, rskr 1970:270 och 304) som antogs av 1970 års riksdag betonades starkare än tidigare behovet av mera riktade insatser för att komma till rätta med regionala obalanser. Storstädernas tillväxt ansågs till stor del förorsakad av inflyttning av yngre, välutbildad arbetskraft och denna flyttning skapade obalansproblem i andra delar av landet. Om denna flyttning skulle kunna dämpas bedömdes det som nödvändigt att åstadkomma alternativ till storstäderna som kunde erbjuda den nödvändiga, differentierade arbetsmarknaden. Ambitionen i den år 1970 antagna regionala strukturplanen var att i varje län bygga upp minst en väl differentierad lokal arbetsmarknad.

3.3.4 *Lokala arbetsmarknader*

I 1972 års regionalpolitiska beslut karakteriserades en god lokal arbetsmarknad så, att den bör kunna erbjuda människorna goda sysselsättningsmöjligheter och därvid ge utrymme för val med hänsyn till yrkesinriktning och utbildning.

Möjligheterna till längre arbetsresor varierar mellan individer och regioner. Personer med tillgång till bil kan mestadels utnyttja arbetstillfällena på den lokala arbetsmarknader inom avstånd upp till 30–40 kilometer medan personer utan bil oftast har tillgång till en mycket begränsad del av denna arbetsmarknad.

Utvecklingen inom produktionen har sedan länge gått mot en allt längre specialisering. Detta har lett till tendenser mot en ökad ensidighet i efterfrågan på arbetskraft på främst de mindre lokala arbetsmarknaderna. Även utbildningen uppvisar en långt gående specialisering. Möjligheterna att para ihop arbete med arbetssökande är av central betydelse för människornas välfärd. Möjligheterna att utan flyttning finna arbete inom det egna yrket är störst på de stora lokala arbetsmarknaderna och minst på

de små och ensidiga arbetsmarknaderna. Svårigheterna att få rätt sorts arbete vid rätt tidpunkt avspeglar sig i omfattande bruttoflyttningar. Mellan lokala arbetsmarknaden flyttar varje år mellan 200 000–300 000 personer. Endast en del av dessa flyttningar har direkt samband med förhållandena på arbetsmarknaden.

Flyttning leder till både positiva och negativa välfärdseffekter för de flyttande. Så är t. ex. inkomstutvecklingen bland de flyttande i genomsnitt positiv. Detta till trots kan en flyttning upplevas som en uppoffring. När vänskaps- och släktband bryts kan detta vara negativt för både den flyttande och de som stannar kvar.

3.3.5 *De inomregionala frågornas ökade vikt*

Den mängd arbetstillfällen en person kan nå med en rimlig tidsåtgång är bestämmande för de valmöjligheter och den trygghet som en lokal arbetsmarknad kan ge. Av betydelse är då inte bara det antal arbetstillfällen som teoretiskt kan nås inom olika avstånd utan naturligtvis också människornas faktiska möjligheter till pendling.

En avgränsning av arbetsmarknader efter individernas möjligheter till pendling sammanfaller sällan med indelningen i kommuner. Vissa grupper på arbetsmarknaden kan nå långt utanför den egna kommunen, åter andra grupper kan endast nå en del av kommunen. Möjligheterna till arbete är avgörande för befolkningsutvecklingen i kommunerna. Sambandet med arbetsmöjligheterna i angränsande kommuner spelar därför en central roll för invånarnas sysselsättning. Det sätt på vilket den lokala arbetsmarknaden kan fås att fungera har alltså en avgörande betydelse för kommunernas utveckling.

Det övergripande ansvaret för människornas sysselsättning och planeringen för denna sysselsättning vilar i första rummet på statliga organ. Om det därvid skall vara möjligt att ge de skilda kommunernas invånare tillräckliga sysselsättningsmöjligheter – och därmed kunna stabilisera befolkningsutvecklingen – måste planeringen av de lokala arbetsmarknaderna göras så att arbetstillfällena blir tillgängliga för alla.

3.3.6 *Arbetsresor*

Begränsningarna i den lokala arbetsmarknadens omfattning gäller främst för personer utan tillgång till bil och detta innebär enligt nuvarande mönster främst kvinnor samt de äldsta och yngsta generationerna. Eftersom samtidigt dessa grupper ofta har speciella krav på arbetsmarknadens kvalitet utgör dessa begränsade valmöjligheter ett allvarligt förvärvshinder. I många fall skulle en kvinnlig förvärvsverksamhet förutsätta ett tvåbilssystem, vilket *f. n. inte är realistiskt att tänka sig i allmänt bruk*. När det gäller att ge dem som *f. n. inte har förvärvsarbete möjlighet till sysselsättning och för att öka valmöjligheterna för många som redan arbetar,*

måste man därför utgå ifrån att de kollektiva trafikmedlen i de mera tätbefolkade delarna av landet kommer att spela en förhållandevis större roll i framtiden.

3.3.7 Flyttningen mellan lokala arbetsmarknader

Bruttoflyttningen över kommungräns utgör ca 400 000 personer per år och över länsgräns utgör det totala antalet flyttningar ca 200 000 personer per år.

Endast en del av denna flyttning är direkt arbetsmarknadsbetingad. Det är f. n. inte möjligt att precisera den arbetsmarknadsbetingade flyttningens omfattning.

Eftersom bruttorörelserna mellan regioner är mycket större än nettoeffekterna av flyttningsrörelserna, finns det anledning tro att både vinster och förluster i välfärden i samband med flyttningar är större än vad de rena befolkningsförskjutningarna medför.

Göteborgs FCO ställer i detta sammanhang krav på en ökad tonvikt i planeringen vid de problem som sammanhänger med den totala rörligheten på arbetsmarknaden. Detta förutsätter att man i den regionalpolitiska planeringen eftersträvar en exaktare belysning än f. n. av obalansproblemen för skilda grupper på arbetsmarknaden. Det finns vidare anledning att i de regionalpolitiska ställningstagandena i ökad utsträckning beakta den totala rörligheten mellan regioner och att därvid se de regionala obalansproblemen som en del av den mera allmänna frågan om anpassningsmekanismerna på arbetsmarknaden.

3.3.8 Regionala aspekter på rörligheten – analys och åtgärder

En stor del av de mycket omfattande rörelserna på arbetsmarknaden leder till flyttningar mellan lokala arbetsmarknader. Valet mellan att flytta för att kunna förverkliga ett önskat arbetsplats- eller yrkesbyte – eller för att över huvud taget komma in på arbetsmarknaden – och önskan att bo kvar kan innebära en svår avvägning för många människor. Även regioner, där utbud och efterfrågan på arbetskraft totalt sett befinner sig i balans, kan ha obalans på delar av arbetsmarknaden.

Mängden lokalisierbar verksamhet är ganska liten i förhållande till den omfattning åtgärderna skulle behöva ha om man effektivt skall kunna motverka ensidighet på arbetsmarknaden. De långsiktiga åtgärderna måste därför i större utsträckning än f. n. inriktas på de befintliga arbetsplatserna och deras rekryteringsmönster.

Samtidigt som det finns olika regionalpolitiskt väsentliga anpassningssätt måste det uppmärksammas att också övriga anpassningsvägar påverkar välfärden i regioner. Så blir behovet av regionala anpassningar i form av t. ex. flyttning mindre ju större möjligheterna är till anpassningar inom en region.

Det är naturligtvis inte endast individen som genom anpassningar kan åstadkomma balans på skilda delarbetsmarknader. Också arbetsställena kan genom t. ex. investeringar i produktionsapparaten, organisatoriska förändringar och genom produktionens inriktning anpassas till den befintliga arbetskraftens krav.

Även om långsiktiga kompletteringar av existerande sysselsättningsmönster oftast inte får mer än begränsade effekter, bör kompletteringar av sysselsättningsstrukturen som faktiskt sker efter hand, på ett målmedvetet sätt anpassas till kraven på balans inom de skilda delarbetsmarknaderna. Samhällets lokaliseringpåverkan bör därför arbeta med dubbla syften dels den utjämning av nettobalanser, mellan kommuner och lokala arbetsmarknader som för närvarande eftersträvas, dels mera ambitiösa försök att utjämna obalanser på yrkesmässigt avgränsade delarbetsmarknader. Formerna för en sådan anpassning av de regionalpolitiska medlen bör diskuteras av sysselsättningsutredningen i dess andra etapp.

3.3.9 Arbetsmöjligheter för skilda grupper

De äldre på arbetsmarknaden

De äldres deltagande i arbetskraften uppvisar avsevärda regionala skillnader. Riksområdena övre och mellersta Norrland (Västerbottens och Norrbottens resp. Västernorrlands och Jämtlands län) har mycket låga arbetskraftstal för män i åldersgruppen 55–64 år och dessa tal har under perioden 1971–1974 sjunkit starkare i övre Norrland än i övriga delar av landet.

För kvinnor i åldersgruppen 55–64 år ökar deltagandet i arbetskraften. Den skillnad som finns mellan främst Stockholms län och övriga delar av landet synes därför inte ha minskat under perioden 1971–1974.

Förtidspensioneringen har ökat under senare år från 170 000 år 1968 till 280 000 år 1975. I Norrbottens län motsvarar förtidspensionerade nästan 15 % av totalantalet sysselsatta i åldersgruppen 55–64 år medan denna andel i t. ex. Jönköpings län uppgår till endast ca 5 %.

En utveckling mot ökade möjligheter till deltidspensionering bör kunna underlätta anpassningen av arbetsuppgifterna till individens förmåga inom ramen för den ursprungliga arbetsplatsen. Den mängd lättare arbetsuppgifter som finns tillgängliga skulle härigenom kunna delas av flera personer.

Behovet av speciella insatser för äldre eller handikappade varierar beroende på bl. a. näringslivets sammansättning och utveckling. Ett mått på hur detta behov fördelar sig regionalt är de beräkningar av undersysselsättnings omfattning som kan göras utifrån förvärvsfrekvenserna i de aktuella åldrarna. Det bör vara möjligt att med utgångspunkt i länsplaneringens prognoser göra ungefärliga beräkningar över den regionala fördelningen av det framtida behovet av insatser för den äldre arbetskraften.

Kvinnors möjligheter till arbete

Det skulle krävas ca 300 000 nya arbeten om kvinnor i hela landet skulle hasamma sysselsättningsgrad som kvinnor i Stockholms-regionen. Denna undersysselsättning utgör det kvantitativt sett största regionala obalansproblemet.

Utvecklingen under den hittillsvarande delen av 1970-talet har gett en mycket snabb ökning av den kvinnliga förvärvsverksamheten. Från år 1970 till år 1974 har antalet kvinnor i arbetskraften ökat från 1 520 000 till 1 650 000 eller med nästan 10 %. Förvärvsfrekvenserna har med få undantag utvecklats i stort sett parallellt i landets åtta riksområden. Liknande resultat erhålls för de skilda ortstyperna enligt planen för den regionala strukturen. Någon påtaglig utjämning mellan regionerna har alltså inte skett.

Den kvinnliga sysselsättningen är starkt koncentrerad till vissa näringsgrenar/branscher. Denna koncentration har knappast undergått några större förändringar under perioden 1966–1974.

Vidgade möjligheter för kvinnor att förvärvsarbeta synes förutsätta samtidiga åtgärder av delvis motstridiga slag. Dels krävs insatser för att bryta traditionella könsbundna yrkes- och utbildningsval, dels krävs expansion av traditionellt kvinnliga verksamheter samt en sådan lokalisering av dessa att de kan nås av de kvinnor som f. n. inte har arbete på den öppna arbetsmarknaden. Det är alltså på medellång sikt inte möjligt att bortse ifrån den faktiska förekomsten av könsbundna yrkesval.

Mycket kraftiga insatser kommer att krävas för att med upplysning och arbetsmiljöförbättringar bryta de traditionella könsbundna utbildnings- och yrkesvalen. För att skapa ett bättre underlag för beslut om dimensionering och inriktning av dessa åtgärder bör denna fråga prioriteras i den länsplaneringsomgång som förutses börja under år 1976 med resultatredovisning år 1977.

De nytillträdande på arbetsmarknaden

De unga, som efter fullbordad utbildning söker sig ut på arbetsmarknaden, ställs inför anpassningsproblem av speciell karaktär. Samhället försöker inom ramen för arbetsmarknadspolitiken med skilda åtgärder överbrygga välfärdproblemen i samband med inträdet på arbetsmarknaden. Eftersom de ungas val av arbete och bostadsort successivt skapar framtidens regionala struktur är emellertid de ungas situation betydelsefull också från allmän regionalpolitisk synpunkt.

Det finns avsevärda olikheter mellan de yngre och äldre generationernas fördelning på utbildning och yrken. De yngres flyttningsmönster återspeglar de olika yrkenas regionala fördelning. Denna betingas i sin tur av det sätt på vilket produktionen av varor och tjänster är organiserat. Regionala skillnader i näringslivets geografiska spridning och därmed i flyttningsfördelning på yrkesgrupper kan leda till social segregering mellan regioner.

Den mycket omfattande omflyttningen i samband med inträdet på arbetsmarknaden leder till att en stor del av varje ny generation bosätter sig i områden långt från uppväxtregionen. Enligt Socialforskningsinstitutets bearbetning av levnadsnivåundersökningarna synes under de senaste 50 åren något mer än 30 % av befolkningen i vuxen ålder ha flyttat längre än 50 km från uppväxtorten och ca 15 % mer än 200 km.

Detta resultat illustrerar sannolikt främst de svårigheter som man möts av i små lokala arbetsmarknader, där valmöjligheterna är ganska begränsade. En förhållandevis stor del av dem som träder ut på den lilla lokala arbetsmarknaden kan alltså behöva flytta vid inträdet på arbetsmarknaden.

Av 1968 och 1974 års levnadsnivåundersökningar framgår vidare att de långväga flyttningarna för åldersgruppen 15–29 år har minskat på ett närmast dramtiskt sätt under den aktuella perioden. Detta gäller framför allt för personer boende inom stödområdet.

Minskningen bör innebära att den tidigare återgivna andelen kvarboende inom 50 km från uppväxtorten – dvs. ca 70 % av den vuxna befolkningen – successivt kommer att höjas. Detta bör efter hand ge mycket betydande förändringar i riktning mot en stabilisering av sociala förhållanden med ökade möjligheter till kontakter med uppväxtmiljön.

3.3.10 Remissyttrandena

Krav förs fram på att planeringen i ökad grad bör inriktas på de problem som sammanhänger med den totala rörligheten på arbetsmarknaden. *RRV* riktar uppmärksamheten på att bruttorörelserna mellan regioner är mycket större än nettoeffekterna av flyttningsrörelserna. Därför finns det anledning att tro att både vinster och förluster i samband med flyttningar är större än vad de rena befolkningsförskjutningarna antyder. *RRV* anser i enlighet med rapporten att den totala rörligheten mellan regioner bör beaktas i regionalpolitiska ställningstaganden. Därtill kommer att endast en del av rörligheten på lokala arbetsmarknader slår igenom i flyttningar. En analys av de totala rörelserna på arbetsmarknaden ger en mer heltäckande bild av problemen och ett bättre underlag för att bedöma inom vilka områden som insatser behöver göras. Även *ERU* betonar att analyserna av flyttning mellan de lokala arbetsmarknaderna bör fördjupas. Följande frågor är därvid naturliga att ställa: Under vilka villkor lämnar ett hushåll en viss situation resp. stannar kvar?

Vilka blir konsekvenserna av det ena resp. det andra handlingssättet?

Vilka samhällsförhållanden verkar underlättande för hushållens benägenhet att lämna resp. förändra rådande situation etc.?

Socialstyrelsen anser att fortsatt geografisk rörlighet mellan orter samt inom och mellan regioner är ofrånkomlig. De negativa sociala konsekvenserna av flyttning måste vägas in och vägas mot de positiva effekterna för den

enskilde vid beslut som påverkar flyttningsmönstret. För att underlätta omställningen för de människor som byter boendeort är det nödvändigt att i inflyttningsområden i större utsträckning än hittills organisera resurser för att ta emot inflyttare. Strävan bör emellertid också vara att mobilisera inflyttarnas egna resurser genom föreningsarbete och grannskapsarbete. Synpunkter av liknande slag förs fram av *länsstyrelsen i Skaraborgs län*.

Flera remissinstanser konstaterar att det ofta blir svårt att uppnå kraven på en god lokal arbetsmarknad vilken bör ge utrymme för val med hänsyn till yrkesinriktning och utbildning samt erbjuda trygghet i sysselsättningen. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* pekar på svårigheterna i isolerade och små lokala arbetsmarknader. Om man betraktar yrkesmässigt avgränsade delarbetsmarknader eller analyserar de lokala arbetsmarknadernas sätt att fungera utifrån skilda gruppers krav framstår problemen mer tydligt. Mot denna bakgrund ter det sig enligt länsstyrelsen motiverat att ägna ett ökat intresse åt de inomregionala obalansproblemen. Inriktningen mot ett ökat intresse för de kvalitativa obalansproblemen inom de olika regionerna är enligt länsstyrelsens mening ett steg i riktning mot en mer välutvecklad och förfinad regionalpolitik som omfattar hela landet. Denna utveckling är dessutom en förutsättning för att de höjda ambitionerna på sysselsättningspolitikens område skall kunna realiseras. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framför liknande synpunkter. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* delar rapportens bedömning att regionalpolitiken i ökad utsträckning bör inriktas på inomregionala balansfrågor. Men detta behöver inte innebära att regionalpolitiska fördelningsfrågor skjuts i bakgrunden.

Kvinnornas sysselsättningsmöjligheter kommenteras av åtskilliga remissinstanser. *RRV* anser att frågan om arbetstillfällen bör prioriteras i länsplaneringen och att sysselsättningsmöjligheterna för kvinnor därvid bör beaktas särskilt. Flera länsstyrelser bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms och Göteborgs och Bohus län* instämmer i rapportens betonande av att frågor om den kvinnliga sysselsättningen bör prioriteras i det arbete med länsplaneringen som förutses börja under år 1976.

4 Åtgärder för att stärka den enskilde på arbetsmarknaden

4.1 Rörligheten på arbetsmarknaden – stöd åt den enskilde (SOU 1975:90, kap. 11)

4.1.1 Rörligheten

Sysselsättningsutredningen framhåller att arbetstillfällena i första hand skall anpassas till människornas förutsättningar. Det gäller både fördelningen av arbetstillfällena på regioner och anpassningen av arbetstillfällena till människornas fysiska och psykiska förutsättningar. Ibland är det emellertid inte

möjligt att lösa sysselsättningsproblemen genom att anpassa arbetstillfällena till individernas önskemål. Insatser som underlättar individens rörlighet, t. ex. genom utbildning eller flyttning inom eller utom företaget, blir då nödvändiga.

Debatten om regionalpolitiken kan ibland ge intrycket att man skulle kunna minska flyttningarna radikalt, om man kunde sprida arbetstillfällena till tillräckligt många mindre orter. Det finns emellertid enligt utredningen starka krafter som verkar i motsatt riktning. I samma mån som utbildnings- och upplärningstiden förlängs, ökar också individernas anspråk på att i praktiskt arbete få använda sig av de yrkeskunskaper som de förvärvat. Ju mer utbildningskrävande yrkena blir, desto större och mera differentierade arbetsmarknader kommer att behövas för att möta människornas krav på arbetstillfällena.

Det blir allt vanligare att båda makarna i en familj förvärvsarbetar. Det är uppenbart att om man i samma familj skall tillgodose två eller flera personers önskemål om arbete kommer detta att kräva ganska stora och differentierade arbetsmarknader.

Samhällets stöd till yrkesmässig och geografisk rörlighet skall underlätta för den enskilde att skaffa ett lämpligt och önskat arbete. Därigenom kan stödet förstärka den enskildes position och minska arbetslösheten. Samtidigt syftar stödet till att motverka inflationstendenser i ekonomin genom att förebygga eller lindra flaskhalsproblem i form av brist på arbetskraft.

Samhällets stöd till rörligheten har enligt utredningens mening varit alltför ensidigt inriktat på att underlätta rörlighet i samband med arbetslöshet. Flera skäl kan anföras för att stödet till rörlighet bör vara mindre koncentrerat till de arbetslösa. En väsentlig förklaring till arbetslöshet kan i själva verket vara att vissa personer har stora hinder för geografisk och yrkesmässig rörlighet.

Sysselsättningsutredningen påpekar att arbetsmarknadspolitiken också i fortsättningen måste starkt inriktas på att ge stöd åt den enskilde individen och att underlätta för denne att kombinera sina önskemål om arbete och boendeort.

4.1.2 *Behovet av information*

Individen måste på ett relativt enkelt sätt kunna skaffa sig information om förhållandena på arbetsmarknaden. Det är naturligt att både arbetslösa, arbetssökande och ombytestänkande söker information på arbetsförmedlingen. Som sysselsättningsutredningen framhåller kommer det att ställas krav på utvidgad information vid arbetsförmedlingarna. Inte minst kravet på arbetsförmedling mellan olika orter kommer successivt att öka.

Utredningen om utvidgad platsinformation (UPI) har visat att obligatorisk anmälan om lediga platser i kombination med ökade personella insatser vid förmedlingen kan få positiva effekter. Sysselsättningsutredningen anser

det angeläget att reformen genomförs utan dröjsmål och utgår från att arbetsförmedlingen i framtiden kommer att ha kännedom om samtliga lediga platser som finns på arbetsmarknaden, i princip i enlighet med UPI:s förslag.

Det är angeläget att informationen kan göras så omfattande som möjligt i fråga om arbetsuppgifter, löner och andra arbetsvillkor, arbetsmiljö, personalpolitik och andra förhållanden som är av betydelse för den arbetsökande.

ADB-behandling av informationsflödena bör enligt utredningen införas så snabbt som möjligt. Enbart ADB kommer emellertid inte att vara tillräckligt. Det är samtidigt viktigt att understryka kravet på att arbetsförmedlingen också får ökad personal.

Många arbetsökande har svårt att överblicka vilken information man bör skaffa sig. Det krävs då att arbetsförmedlingen kan hjälpa till och visa vad den enskilde bör veta innan han beslutar sig för en ny anställning. En person som söker arbete på annan ort bör på förhand få tillgång till samma information som finns tillgänglig för den som redan bor på orten.

En förutsättning för att den arbetsökande skall ha intresse av information är att han har grundläggande kunskaper om hur arbetsmarknaden fungerar. Utredningen påpekar att betydligt större uppmärksamhet måste ägnas åt detta i utbildningen. Eleverna behöver lära sig hur man söker arbete. Denna utbildning bör ges i alla utbildningsformer, såväl ungdomsutbildning som vuxenutbildning.

Det kommer också att behövas aktiverande och uppsökande insatser för att rekrytera arbetskraften. För den uppsökande verksamheten är det viktigt att kunna informera om de utbildningsmöjligheter som står till buds. Informationen om möjligheterna till vuxenutbildning – inklusive arbetsmarknadsutbildning – bör enligt utredningen i huvudsak ges på arbetsplatserna genom de fackliga organisationerna.

En otillräcklig studie- och yrkesorientering kan inte accepteras, varken från individens eller samhällets synpunkt. Arbetsförmedlingarnas möjlighet att ge fördjupad studie- och yrkesorientering har under senare år förbättrats genom införandet av de s. k. ALU-kurserna (arbetsliv och utbildning). Användningen av anlagsprov har också ökat. Kommittén för arbetsmarknadsutbildning (KAMU) föreslog att studie- och yrkesorienteringen ytterligare skulle byggas ut, bl. a. genom möjligheter till viss praktik utan samband med fullständig ALU-kurs. Yrkesvägledningsinsatserna skulle bättre kunna byggas under och anpassas till individens behov. Det finns f. n. en stor klyfta mellan å ena sidan ALU-kurser som omfattar fyra veckor och å andra sidan ett samtal med en yrkesvägledare.

Den arbetsökande är ofta i underläge gentemot arbetsgivarna. Företagen och myndigheterna förfogar över ett stort antal möjligheter att skaffa sig information om den sökande. Man kan begära att han går igenom omfattande tester av olika slag, uppvisar betyg från tidigare anställningar, besvarar frågeformulär som rör hälsotillstånd och ibland också familjeförhållanden etc.

Också arbetsförmedlingen ger naturligtvis information. Mot denna bakgrund ter det sig enligt utredningen naturligt att arbetsförmedlingen mer än f. n. ger individuell handledning åt den som söker arbete. Arbetsförmedlingen kommer troligen att behöva medverka mer aktivt vid själva arbetsplacementen. Arbetsförmedlingen kan behöva medverka till olika lösningar av arbetstider eller på annat sätt medverka vid "förhandlingen" mellan de arbetssökande och företagen om olika alternativ för sysselsättningen. Detta kommer att ställa stora anspråk på personalresurser.

Utredningen menar att arbetsförmedlingen bör vara det ställe där man samlar upplysningar om företagens anställningsförhållanden och personalpolitik. De fackliga organisationerna bör medverka till att ge de arbetssökande bättre information, genom att komplettera de uppgifter hos förmedlingen som av naturliga skäl huvudsakligen kommer från arbetsgivarna.

Det har blivit vanligare att företag som söker arbetsförmedlingens medverkan vid personalrekrytering anger facklig kontaktman. Utredningen föreslår att detta borde vara obligatoriskt. De lokala fackliga organisationerna bör kunna påta sig denna informationsverksamhet.

Informationen om ett företag skulle kunna kompletteras med jämförande uppgifter om andra företag. Fackföreningsrörelsen skulle kunna lägga upp enhetliga metoder för att beskriva t. ex. företags arbetsmiljö och personalpolitik. Vissa försök i denna riktning har också gjorts.

Sysselsättningsutredningen menar att fackföreningsrörelsen borde kunna få ekonomiskt stöd för att bygga upp sådan service åt de arbetssökande. Det betonas dock att detta enbart kan bli ett komplement till den basinformation som oundgängligen måste finnas på arbetsförmedlingarna. Det får inte ha den formen att arbetsförmedlingarnas resurser och inflytande minskas.

4.1.3 Stöd för och "uppbyggnad" av den enskilde

"Uppbyggnaden" av och stödet till individen kan enligt utredningen ske på olika sätt beroende på den situation som han befinner sig i. Arbetsförmedlaren måste ges ordentlig tid för att diskutera igenom olika utbildnings- och yrkesalternativ.

För olika grupper av handikappade är den yrkesinriktade rehabiliteringen av stor betydelse. Sysselsättningsutredningen betonar behovet av att den yrkesinriktade rehabiliteringen effektivteras framför allt genom en förbättrad samordning.

Sysselsättningsutredningen anser det angeläget att ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och de sociala myndigheterna görs klarare än i dag. Den grundläggande medicinska och sociala vården måste utgöra basen för en yrkesinriktad rehabilitering. Arbetsmarknadspolitiska insatser får inte bli en ersättning för utebliven eller resultatlös vård. Utvidgat

samarbete mellan de sociala myndigheterna, försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheterna är också av stor vikt. Arbetsmarknadspolitiska synpunkter måste få komma in på ett tidigt stadium i rehabiliteringskedjan.

Sysselsättningsutredningen understryker arbetsmarknadsutbildningens roll för den mycket stora del av den potentiella arbetskraften som består av äldre personer. De äldre utgör en förhållandevis liten del inom arbetsmarknadsutbildningen. Olika vägar bör närmare prövas för att stimulera äldre arbetssökande att i större utsträckning använda sig av arbetsmarknadsutbildning. Detta skulle kunna ske med hjälp av ökade insatser genom t. ex. kollektiv information till äldre arbetssökande, besök på AMU-center, utnyttjande av ALU-kurser etc. Försöken bör enligt utredningen genomföras i ett eller några län.

Den äldsta gruppen i arbetsmarknadsutbildning har de bästa utbildningsresultaten. Trots detta är säkert många tveksamma om möjligheterna att få anställning efter avslutade kurser. Det borde därför enligt utredningen undersökas om det är möjligt att skapa någon typ av personliga "garantier" hos vissa arbetsgivare för att den äldre arbetskraften får arbete efter utbildningen.

4.1.4 Stödet till geografisk rörlighet

Utredningen framhåller att stödet till geografisk rörlighet blir av betydelse också i framtiden. Även om regionalpolitiken byggs ut enligt de riktlinjer som statsmakterna har dragit upp, får man räkna med att flyttningar kommer att ske både inom och mellan regionerna.

Det finns också goda ekonomiska skäl för samhället att underlätta arbetskraftens rörlighet. Undersökningar visar att medan de individuella flyttningsvinsterna är ganska små är de samhällsekonomiska vinsterna betydliga. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att bidragen höjs så att de täcker de verkliga flyttningskostnaderna, vilket innebär en fördubbling av de nuvarande bidragen.

Vidare föreslås att flyttningsbidragen på försök skall kompletteras med ett extra rörlighetsbidrag. Bidraget skulle kunna anpassas till olika strukturförändringar eller konjunktursituationer och beviljas av AMS inom en bestämd ekonomisk ram.

Utredningen föreslår även att flyttningsbidrag på försök skall beviljas också icke arbetslösa som genom flyttning underlättar för lokalt bundna arbetslösa att få arbete. Bidraget skulle utgå vid flyttning från ett område med hög arbetslöshet till ett område med efterfrågan på arbetskraft inom det aktuella yrkesområdet. Ett annat förslag är att utvidga möjligheterna för den enskilde att få en viss provotid på en ny ort innan han tar definitiv ställning och det slutliga flyttningsstödet beviljas.

4.1.5 Remissyttrandena

Flertalet remissinstanser instämmer i sysselsättningsutredningens allmänna bedömningar beträffande värdet av förbättrad information till dem som söker arbete och stöd till den enskilde vid yrkesmässig och geografisk rörlighet. Ett undantag är i viss mån *Örebro kommun*, som varnar för att arbetsförmedlingen kan drabbas av ett informationsöverflöd som den inte kan tillgodogöra sig och som äventyrar sekretesskyddet.

AMS framhåller att det behövs en ytterligare satsning på att öka arbetsförmedlingens kapacitet – tekniskt och personalmässigt – för att förmedlingsinsatserna skall kunna göras mera individuella. *AMS* delar sysselsättningsutredningens uppfattning att försöken med utvidgad platsanmälan till förmedlingen och *ADB*-baserade platslistor bör byggas ut. *SSU* anser att platsanmälan bör göras obligatorisk för arbetsgivarna.

Även *statens invandrarverk* bedömer att kraven på mer individuell behandling i arbetsförmedlingen kommer att öka. Bl. a. behövs bättre tolkservice.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att olika vägar att göra arbetsförmedlingen mera tillgänglig måste prövas. Ingen ytterligare koncentration av arbetsförmedlingskontor bör ske.

LO och *SSU* instämmer i förslaget att samhället bör ersätta de fackliga organisationerna för deras kostnader, när de i de arbetssökandes intresse informerar dem om avtal och arbetsvillkor i företagen. *SAF* och *Statsföretag AB* avstyrker däremot detta förslag. *SAF* anser inte att det behövs någon komplettering från fackföreningsrörelsens sida av arbetsförmedlingens information och service. Det är enligt *SAF* i första hand arbetsförmedlingen som skall stå för detta, medan rutinerna för personalrekrytering bör utarbetas inom varje företag. *Statsföretag AB* anför att de fackliga organisationerna redan i dag torde kunna lämna uppgifter till arbetssökande om jämförbara förhållanden i olika företag, vilket enligt bolaget är en rent facklig angelägenhet.

SAF påpekar att det inte räcker med att anställa arbetsförmedlare som bara inriktar sig på de grupper som har det svårt på arbetsmarknaden. För att effektivt kunna hjälpa dessa grupper måste förmedlingen i första hand ha god kännedom om och kontakt med den normala arbetsmarknaden. Det behövs därför ett samspel mellan förmedlingstjänstemän med olika uppgifter.

AMS anser liksom sysselsättningsutredningen att yrkesvägledningen bör byggas ut. *ALU*-kurserna kommer enligt *AMS* efterhand att bli mera differentierade efter olika personers behov av information och praktik.

EFA anför att den ökning av arbetslösheten som har skett sedan mitten av 1960-talet främst beror på att arbetslöshetstiderna har förlängts. Detta i sin tur beror enligt *EFA* på en markant nedgång i rörligheten mellan olika företag. *EFA* förordar att rörligheten underlättas på arbetsmarknaden

särskilt genom att arbetsförmedlingens upplysning om de lediga platserna förbättras.

LO delar sysselsättningsutredningens uppfattning att man bör bygga ut de medel som underlättar för den enskilde att byta arbete eller yrke. *LO* påpekar att de fackliga organisationernas lönepolitik inte syftar till att skapa löneskillnader för att öka rörligheten utan tvärtom leder till en utjämning. Därför måste samhället överta den enskildes kostnader om geografisk och yrkesmässigt rörlighet, med dess samhällsekonomiska fördelar, skall uppnås.

Örnsköldsviks kommun anför att det måste bli bättre samordning mellan en Orts näringsliv och dess arbetsmarknadsutbildning. Det måste finnas möjligheter till utbildning i varje region. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anför att en spridning av arbetsmarknadsutbildningen kan uppnås genom samordning med det kommunala utbildningsväsendet. Även *AMS* anser att arbetsmarknadsutbildningen bör kunna decentraliseras och göras mer flexibel i fråga om kurstider m. m. Därigenom kan utbildningen enligt *AMS* göras mer tillgänglig i områden med stor potentiell arbetskraftstillgång.

AMS instämmer liksom också *länsstyrelsen i Östergötlands län* i att arbetsmarknadsutbildningen bör kunna få ökad betydelse för de äldre. *AMS* och *SÖ* har beslutat att starta en försöksverksamhet med detta syfte i Gävleborgs län. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* föreslår att man prövar särskilda bidrag till äldre kursdeltagare och någon form av praktik påminnande om tidigare provanställningar.

När det gäller det ekonomiska stödet till geografisk rörlighet har remissinstanserna med några få undantag, såsom *Centerns kvinnoförbund*, tillstyrkt eller lämnat utan erinran utredningens förslag om en höjning av bidragsnivån så att den motsvarar de verkliga kostnaderna för de flyttande.

Beträffande förslaget om ett extra rörlighetsbidrag, om beviljande av flyttningsbidrag i vissa fall till icke arbetslösa, och om stöd under en provotid i den nya orten råder delade meningar bland remissinstanserna. En rad instanser, däribland *LO*, *TCO*, *SACO/SR* och flera *länsstyrelser* tillstyrker förslagen. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och en del andra instanser betonar dock att tillämpningen bör ske med stor restriktivitet.

AMS erinrar om den utredning om villkoren för flyttningsstödet som verket f. n. genomför och som kommer att läggas fram inom de närmaste månaderna.

Vissa remissinstanser, däribland *SAF*, *Industriförbundet*, *Svenska handelskammarförbundet* och *länsstyrelserna i Norrbottens resp. Jämtlands län*, ställer sig kritiska till förslagen.

4.2 Samspel mellan utbildningspolitik och sysselsättningspolitik (SOU 1975:90, kap. 12)

4.2.1 Inledning

Utredningen konstaterar inledningsvis att de senaste årtiondenas utveckling inom utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden i en del fall har skapat svårigheter för dem som söker arbete efter avslutad utbildning. Allt fler ungdomar går allt längre i skolan. Arbetslivet har förändrats och fortsätter att förändras. Mellan skola och arbetsliv behövs det därför enligt utredningen nya bryggor som fungerar bättre.

I och med att ungdomarna går allt längre i skolan blir deras kunskaper om samhället och erfarenheter från arbetslivet begränsade. För att underlätta övergången till arbetslivet måste ansträngningarna ökas att närma skolans värld till samhället.

Olika grupper av nyutbildade möter olika problem då de söker sig in på arbetsmarknaden.

1. En kategori utgörs av dem som skaffat sig en längre eller kortare utbildning efter gymnasieskolan, dvs. vad som i framtiden kommer att benämnas högskoleutbildning.
2. En annan kategori är de som skaffat sig en yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Problemen varierar i viss utsträckning beroende på vilken linje de valt.
3. En tredje kategori är den som slutar grundskolan utan att gå vidare till gymnasial utbildning. Denna grupp har kanske mest uppmärksamats under den senaste tiden.
4. Till en fjärde kategorin kan föras dels de som avbryter gymnasieskolstudier, dels de som gått igenom mera allmänt inriktade linjer på gymnasieskolan och sedan inte direkt söker till eller genom praktik förbereder sig för vidare utbildning.

Utredningen konstaterar att gemensamt för flera av dessa kategorier är att de inte har någon direkt användbar grundläggande yrkesutbildning. Inom framför allt den tredje och även inom den fjärde kategorin finner man de ungdomar som brukar betecknas som en riskgrupp. Hit hör de utbildningströtta och yrkesbestämda, som dessutom ofta har dåliga betyg från grundskolan.

Denna riskgrupp måste enligt utredningen göras så liten som möjligt. Åtgärder inom såväl skolan som arbetslivet krävs för detta.

Vad gäller utbildningsväsendet konstaterar utredningen att de senaste decenniernas reformer inom den obligatoriska skolan och den gymnasiala utbildningen har gett oss en sammanhållen nioårig grundskola för alla, samt en organisatoriskt sammanhållen gymnasieskola som rymmer mer än 90 % av en årskull 16-åringar och som erbjuder många utbildningsvägar

4.2.2 Utvecklingen i gymnasieskolan

Genom skolreformen har den yrkesförberedande utbildningen stegvis flyttats från grundskolan till närmast högre stadium. Det är därför enligt utredningen naturligt att särskilt uppmärksamma gymnasieskolans innehåll och organisation när man diskuterar hur skola och arbetsliv skall kunna samspela.

I fråga om utbildningens innehåll konstaterar utredningen att enligt läroplanen skall alla linjer i gymnasieskolan förbereda eleverna både för yrkesverksamhet och för fortsatt utbildning. Linjerna skiljer sig emellertid åt i detta avseende.

Enligt utredningen måste tämligen långtgående förändringar av gymnasieskolans uppbyggnad och timplaner på sikt genomföras om man skall uppnå ett bättre samspel mellan skola och arbetsliv och skapa förutsättningar för återkommande utbildning. Förändringarna bör bl. a. syfta till att ge alla en reell möjlighet att välja mellan arbete och fortsatta studier efter avslutad gymnasieskola. Alla linjer bör således innehålla moment både av yrkesförberedelse och studieförberedelse. Det är också angeläget att söka uppnå en bättre kontakt mellan allmänna och yrkesinriktade ämnen och mellan skola och arbetsliv. Atmosfären i skolan bör präglas av en positiv attityd till kunskap om och kontakt med arbetslivet. Ansvaret för detta vilar på såväl SYO-konsulenter, yrkesvalslärare som lärarkåren i dess helhet. Lärarna måste enligt utredningen fortlöpande hålla kontakt med arbetslivet.

Vad gäller gymnasieskolans dimensionering konstaterar utredningen att den grundläggande principen att alla elever – oavsett var de är bosatta – skall ha likvärdiga möjligheter till utbildning i gymnasieskolan bör bibehållas. Allt för stor hänsyn bör således inte tas till ett lokalt behov av arbetskraft med viss utbildning. En viss flexibilitet i resursfördelningen mellan olika linjer bör dock eftersträvas, i syfte att söka undvika att elever som är studiemotiverade helt avstår från utbildning p. g. a. att de inte kunnat komma in på önskad linje.

Möjligheterna att anpassa tillgången på elevplatser inom de olika gymnasieregionerna till ungdomarnas val av utbildning bromsas dock enligt utredningen av den ordning som idag gäller för fastställande av antalet klasser i årskurs ett och deras fördelning på olika studievägar. Frågan berör ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och behandlas inom utredningen Skolan, staten och kommunerna (SSK). Lösningen kan komma först på något längre sikt.

På kort sikt menar utredningen att vissa förbättringar av gymnasieskolans utbud kan göras i enlighet med den s. k. gymnasieskolgruppens förslag. Denna har föreslagit en etappvis utbildning på gymnasieskolans linjer – då främst de yrkesinriktade linjerna. Ungdomar som är svagt motiverade för utbildning skulle erbjudas kortare kurser, som utgör en del av en gymnasieskollinje. Kurserna bör kunna ge ett yrkeskunnande som är godtagbart

för en första anställning på arbetsmarknaden. Utbildningen skulle sedan kunna byggas på med flera kortare kurser (moduler) som sammanlagt skulle ge samma kompetens som en linje.

Enligt utredningen skall elevernas möjligheter att göra ett väl grundat och övertänt val av utbildning i gymnasieskolan underlättas. En aktiv studie- och yrkesorientering har här en nyckelroll. De försök som pågår i vissa kommuner med uppföljande och uppsökande studie- och yrkesorientering och med modifierade intagningsbestämmelser bör kunna ge underlag för liknande verksamhet i hela landet.

Vad gäller utbildning varvad med arbete konstaterar utredningen att ungdomar som slutar grundskolan har stora svårigheter att få anställning, att bristande yrkesutbildning är ett problem som kvarstår hela livet samt att ungdomar i dessa åldrar av ekonomiska och andra skäl ofta är bundna vid sin hemort.

Mot denna bakgrund menar utredningen att målet bör vara att ungdomarna efter grundskolan skaffar sig någon form av fortsatt utbildning innan de söker sig ut på arbetsmarknaden för en mera stadigvarande anställning. Utredningen betonar dock att därmed är det inte självklart att utbildning efter grundskolan för alla bör omfatta en sammanhängande period om två eller tre år eller alltid genomföras i form av heltidsstudier. Inte heller behöver den alltid fullgöras i gymnasieskolan. Arbetsmarknadsutbildning samt vuxenutbildning i olika former kan exempelvis i många fall vara alternativ till "reguljär" gymnasieskolutbildning. För vissa ungdomar är utbildning på arbetsplatsen (internutbildning) ett attraktivt alternativ till gymnasieskolutbildning.

Alla bör enligt utredningen ha rätt till grundläggande yrkesutbildning eller annan fortsatt utbildning efter grundskolan i en omfattning som svarar mot minst tvåårig linje i gymnasieskolan. Denna rätt behöver inte utnyttjas direkt efter grundskolan. Samhället är skyldigt att ge alla praktiska och ekonomiska möjligheter att förr eller senare utnyttja denna rätt. Utredningen skall närmare undersöka vilka förutsättningar som måste skapas för att man skall kunna förverkliga detta mål.

4.2.3 Utvecklingen på ungdomens arbetsmarknad

Sådana arbetsuppgifter som tidigare utfördes av ungdomar utan yrkesutbildning har mer och mer försvunnit eller övertagits av andra grupper. Unga personer utan yrkesutbildning eller med bristfällig sådan har de senaste åren haft svårigheter att finna anställning på arbetsmarknaden, även under perioder av konjunkturuppgång. Enligt beräkningar som gjorts kan utrymmet på arbetsmarknaden för korttidsutbildade komma att minska i framtiden.

Med få undantag har ungdomarna inte någon egen arbetsmarknad. De

möter därför också rent allmänt samma problem på arbetsmarknaden som övriga grupper. Konjunktursvängningar och överskott på utbildade inom en viss bransch drabbar alltså även de yngre. De möter också konkurrens från andra grupper av arbetsökande, som efterfrågar samma typ av anställning. Detta visar att arbetsmarknaden för närvarande inte räcker till för alla utan måste vidgas. Problemen är störst för de unga flickorna eftersom de vanligen söker anställningar inom en rätt snäv sektor av arbetsmarknaden och ofta är negativt inställda till industriarbete. Inom många grenar av industrin finns också ett visst motstånd mot att anställa flickor.

Att ungdomarna utgör en del av den totala arbetsmarknaden innebär omvänt att åtgärder som vidtas för att öka antalet sysselsättningstillfällen totalt också gynnar ungdomsgrupperna. Även åtgärder av annat slag kan öka de ungas möjligheter att få ett arbete. Den lagstadgade rätten till ledighet för studier, det förbättrade studiestödet för vuxenstuderande på alla nivåer, tillkomsten av nya utbildningslinjer på högskolenivå speciellt avsedda för vuxna med arbetslivserfarenhet (t. ex. yrkesteknisk högskoleutbildning) samt de nya behörighetsreglerna för tillträde till högre utbildning, allt detta kommer att öka antalet vuxna som befinner sig i utbildning. Om luckan efter den som är ledig för utbildning fylls genom befordran inom företaget kan detta indirekt ge ett ökat antal arbetstillfällen för dem som söker sin första anställning. Perspektivet öppnas härmed mot en genomförd återkommande utbildning, som på sikt skulle upphäva den i stor utsträckning ännu existerande uppdelningen i två grupper "unga i utbildning" och "vuxna i arbetslivet".

AMS åtgärder mot ungdomsarbetslösheten grundar sig på ett program som antogs år 1971 och som senare reviderats. Åtgärderna är i huvudsak inriktade på en intensifierad arbetsförmedling, en ökning av utbildningsmöjligheterna, såväl inom det allmänna utbildningsväsendet som inom arbetsmarknadsutbildningen, samt beredskapsarbeten för ungdomar.

Utredningen konstaterar att under de senaste två budgetåren har en rad åtgärder vidtagits för att motverka arbetslösheten bland ungdomar. Statsbidragen för beredskapsarbeten har höjts, likaså utbildningsbidragen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. Arbetsförmedlingarnas personalresurser har ökat liksom de statliga praktikplatserna.

4.2.4 Övergången mellan skola och arbetsliv

Intensifierad försöksverksamhet med arbetsförmedling m. m. för ungdomar under 20 år påbörjades på initiativ i augusti år 1975 vid arbetsförmedlingskontoren på fem orter och har sedan vidgats till att omfatta ytterligare ett tiotal orter. Åtgärderna är främst inriktade på åldersgruppen under 20 år och då främst ungdomar med grundskola, elever som avbrutit sin utbildning samt ungdomar med allmän, ej yrkesinriktad utbildning. Men man

följer också utvecklingen för samtliga arbetslösa under 25 år under den aktuella tiden. Härigenom får man veta om de äldre ungdomarnas situation förändras av den intensifierade arbetsförmedlingsverksamheten för de yngre.

Arbetsförmedlingskontoren på försöksorterna har fått extra personal som skall söka placera de arbetssökande ungdomarna i arbete eller utbildning av lämpligt slag, man försöker också få till stånd ett system med kontaktmän på arbetsplatser eller vid utbildningsinstitutioner som tar hand om och följer dessa ungdomar. Till försöksverksamheten knyts personal från de arbetspsykologiska instituten, där så är möjligt. Den medverkar med stödsamtal, aktiverande gruppsamtal och vissa kurativa uppgifter. Försöksverksamheten skall utvärderas av institutet för social forskning (SOFI).

Utredningen menar att samhället måste ta ansvar för att ungdomarna har en meningsfull sysselsättning i form av utbildning eller arbete efter det att de har slutat grundskolan. Vissa grupper av ungdomar är därför i behov av särskilt stöd och hjälp vid övergången mellan skola och arbetsliv. Det gäller enligt utredningen i första hand dem som lämnar grundskolan utan att direkt gå vidare till gymnasieskolan eller motsvarande utbildning, avbryter en påbörjad utbildning i gymnasieskolan eller går igenom en utbildning i gymnasieskolan med allmän inriktning.

Genom en uppsökande och uppföljande verksamhet bör man hålla kontakt med dem som inte fortsätter med gymnasieskolstudier direkt efter grundskolan eller som avbryter sådana studier och erbjuda dem utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet eller inom arbetsmarknadsutbildningen, arbete antingen i form av t. ex. praktikanställning eller genom särskilt anordnade ungdomsarbeten (beredskapsarbeten). Inga ungdomar skall behöva riskera längre ofrivilligt sysslösa perioder. Detta innebär en trygghet för både dem och deras föräldrar. Det är därvid av stor vikt att informationen om samhällets åtaganden i detta avseende genom skola, arbetsförmedling osv. når ut till alla ungdomar.

För att på detta sätt kunna nå alla ungdomar i de aktuella åldrarna krävs självfallet ökade resurser såväl inom utbildningsväsendet som vad avser arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den nödvändiga omfattningen av sådana resurser kan enligt utredningen preciseras först i ett fortsatt utredningsarbete.

Den organisation för uppföljande och uppsökande verksamhet bland arbetslösa ungdomar, intensifierad arbetsförmedling m. m. som nu prövas på försöksorterna bör efterhand byggas ut till att omfatta hela landet. I samband därmed får erfarenheterna från försöksverksamheten ligga till grund för eventuella förändringar i organisationen. Arbetsfördelningen mellan berörda myndigheter – arbetsförmedlingen, skolan och den kommunala socialförvaltningen – får likaså successivt prövas och anpassas till de lokala förhållandena. Det finns enligt utredningen skäl att understryka just behovet av en viss rörlighet i organisationen. I samband härmed bör också prövas hur den studie- och yrkesvägledande personalen (SYO-konsulenter och yr-

kesvalslärare) som nu är knuten till grundskolor och gymnasieskolor skulle kunna utnyttjas som en effektiv kontaktlänk mellan skola och arbetsliv.

Vad gäller praktikfrågorna konstaterar utredningen inledningsvis att man avser att behandla dessa frågor utförligare i det fortsatta arbetet. Med praktik menar utredningen här för det första praktik som obligatoriskt ingår i vissa utbildningar. För det andra avses anställningar som kan erbjudas ungdomar i olika åldrar och på olika stadier i utbildning.

Behovet av praktikplatser är redan nu stort och ökar ständigt. Detta gäller alla nivåer i skolsystemet, från grundskolans praktiska yrkesorientering till den praktik som en nyexaminerad högskolestuderande behöver innan denne blir etablerad på arbetsmarknaden. Tillgången på platser motsvarar inte efterfrågan.

En kontakt med arbetslivet i form av praktik är viktig för de studerande inom hela utbildningsväsendet. Speciellt nödvändig är den dock under och/eller efter mera allmänt inriktade studier. Någon form av praktisk yrkesorientering även på gymnasieskolnivå är således angelägen, liksom ökade möjligheter till praktik efter studierna för dem som gått igenom de teoretiskt inriktade gymnasieskollinjerna. Detta bör också gälla dem som genomgår postgymnasial utbildning och som saknar obligatorisk praktik. Målet för den praktiska yrkesorienteringen i grundskolan och dess omfattning bör övervägas. Kraven på praktik får inte bli ett hinder för en önskvärd utbildningsökning, t. ex. inom vårdområdet.

Feriearbete ger ofta en god kontakt med arbetslivet. En väl fungerande förmedling av feriearbetsplatser är därför angelägen. Det är nödvändigt att skapa fungerande och permanenta former för samverkan mellan skola, arbetsförmedling, arbetsgivare och fackförening i praktikfrågor. Frågan om ekonomisk ersättning under praktiktiden måste lösas. Detta kan ske enligt olika linjer, från ett studiesocialt stöd som samhället finansierar till avtalsenlig lön.

Såväl inom det privata näringslivet som på statliga och kommunala arbetsplatser måste man ta sin del av ansvaret för ungdomarnas introduktion i arbetslivet genom att ställa praktikplatser till förfogande. På sikt måste man därför bl. a. kräva att myndigheter och företag har en genomtänkt rekryteringsplan. När man utarbetar dessa planer måste man uppmärksamma problemen för andra arbetstagare och arbetssökande, t. ex. handikappade, äldre personer och kvinnor utan yrkesutbildning. I planeringen måste de lokala fackliga organisationerna delta. Stora ansträngningar måste göras för att på frivillig väg få fram ett tillräckligt antal praktikplatser. Utredningen är emellertid inte främmande för tanken att arbetsgivarna bör kunna åläggas att bereda utrymme för ett visst antal praktikanter.

Avslutningsvis konstaterar sysselsättningsutredningen att ett system för ekonomiskt studiestöd som ger alla en klar möjlighet att utbilda sig måste skapas. Oavsett ålder, bostadsort eller socialgrupp skall de ha samma möj-

lighet att ta samhällets utbildningsutbud i anspråk på heltid eller deltid och i form av återkommande utbildning. Utredningen menar vidare att de studiesociala stöden till ungdomar på gymnasieskolstadiet måste samordnas dels med systemet för utbildningsbidrag inom arbetsmarknadsutbildningen till de aktuella ålderskategorierna dels med det ekonomiska stödet till dem som i dessa åldrar är ofrivilligt arbetslösa.

4.2.5 Remissyttrandena

Stor enighet råder bland remissinstanserna om vikten av att kraftfulla åtgärder vidtas både på lång och kort sikt för att underlätta ungdomens övergång mellan skolsystemen och mellan skola och arbete.

Mot den kartläggning av olika riskgrupper som utredningen gjort har flera remissinstanser invändningar. SÖ, SAF, Svenska kommunförbundet, Sveriges elevers centralorganisation (SECO) m. fl. menar att utredningen har glömt den kanske mest utsatta gruppen, de elever som av skilda skäl fått en ofullständig grundskoleutbildning, t. ex. de som avslutat grundskolan i förtid. Därtill kommer de elever som haft svårigheter att tillgodogöra sig undervisningen. SÖ pekar också på att det finns stora utbildningsbehov hos en rad andra grupper i samhället, bl. a. de något äldre kvinnorna som avser att återinträda i arbetslivet.

SECO framhåller att utredningen i alltför liten utsträckning behandlat orsakerna till att elever lämnar grundskolan i förtid eller avstår från att gå vidare till gymnasieskolan. Enligt SECO:s uppfattning står orsakerna härtill till stor del att finna i grundskolan. Den fysiska och psykiska arbetsmiljön i grundskolan är därför enligt SECO:s uppfattning mer angelägen än en översyn av gymnasieskolan. Sveriges förenade studentkårer (SFS) och Teknologorganisationen (REFTEC) menar att utredningen i alltför liten utsträckning beaktat de problem som möter dem som examineras från högskolor.

Till utredningens målsättning att alla linjer på gymnasieskolan skall innehålla både moment av yrkes- och studieförberedelse ansluter sig bl. a. SÖ, AMS och Svenska kommunförbundet. SÖ framhåller att en översyn av gymnasieskolans läroplan med denna målsättning nyligen har inletts inom SÖ. En av de viktigare frågorna vid denna översyn är enligt SÖ att klarlägga hur yrkesförberedelse skall inrymmas i de mer allmänt inriktade linjerna. Konjunkturinstitutet, SACO/SR, SFS och Örebro kommun är mycket tveksamma till förslaget. Konjunkturinstitutet menar att det inte är visat att yrkes- och studieförberedelse på alla linjer skulle minska arbetslösheten bland ungdomar. SACO/SR motsätter sig att det yrkesförberedande inslaget på de teoretiska linjerna utökas eftersom detta enligt organisationen skulle minska tiden för den studieförberedande undervisningen. Man kan däremot tänka sig yrkesinriktade kurser som en påbyggnad

på gymnasieskolan. *SAF*, *Svenska Handelskammarförbundet* och *Industriförbundet* framhåller att en förändring av gymnasieskolans linjer ger följdverkningar för högskolorna som måste övervägas i sammanhanget.

Vad gäller studie- och yrkesorienteringens roll betonar bl. a. *TCO*, *SÖ*, *AMS*, *SSU*. *Svenska föreningen för studie- och yrkesorientering* och *Norrköpings kommun* vikten av att denna förläggs tidigt under utbildningen samt att resurserna förstärks. *AMS* framhåller vikten av att redan i grundskolan förbereda ungdomarna för fortsatt utbildning, arbete, praktik m. m. *TCO* menar att det är för sent att sätta in studie- och yrkesorientering i samband med att eleverna lämnar grundskolan. Information om utbildning och arbetsmöjligheter måste ges på ett betydligt tidigare stadium av elevernas skolgång. *Svenska föreningen för studie- och yrkesorientering* menar att SYO-, pry- och studiebesöksverksamheten bör ses över helt och hållet. I samband härmed bör övervägas om inte ämnet arbetslivsorientering skall införas som särskilt ämne. Föreningen framhåller vidare att den studieorientering som i dag ges är alltför inriktad på gymnasieskolans linjer, till nackdel för de flera hundra yrkesinriktade specialkurserna. Enligt *LO* bör de krav som nu ställs på att SYO-konsulenterna skall ha arbetslivserfarenheter också utvidgas till andra lärargrupper, både de som söker lärarutbildning och de som redan är verksamma. Enligt *Statens vattenfallsverk* finns skäl som talar för att det i lärarnas utbildning skall ingå perioder av obligatorisk praktiktjänstgöring i näringsliv och förvaltning.

Till sysselsättningsutredningens slutsats att dimensioneringen av de olika linjerna i gymnasieskolan endast i begränsad utsträckning skall anpassas till det lokala behovet av arbetskraft ansluter sig både *AMS* och *SÖ*. *AMS* menar att man vid planeringen av kortare yrkesinriktade kurser i högre grad bör beakta den lokala arbetsmarknadens behov av yrkesinriktad arbetskraft än då man överväger dimensioneringen av gymnasieskolan mer generellt. *SÖ* framhåller att det är svårt att på kort sikt drastiskt förändra kapaciteten mellan olika linjer och specialkurser. De mera liberala anvisningarna om val och byte av studieväg som gäller från den 1 juli 1976 bör dock enligt *SÖ*'s mening underlätta flexibiliteten i gymnasieskolan. *SÖ* berör även antagningsbestämmelserna som ett medel för att förbättra möjligheterna att fritt välja studieväg och hänvisar härvid till betygsutredningen. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* betonar vikten av att de elever som går i korta kurser ägnas särskild uppmärksamhet och stimuleras att slutföra sina gymnasiestudier. *AMS*, *SAF* m. fl. menar att alla möjligheter bör tillvaratas att sprida kursstarter och därmed läsårs- och terminsindelningar.

Angelägenheten av återkommande utbildning understryks av bl. a. *SSU* och i viss mån *SÖ*. *SÖ* betonar att åtskilliga frågor måste noggrant utredas innan en närmare uppfattning kan redovisas om hur ett utbyggt system med återkommande utbildning kan se ut. Antagningssystemet, det studiesociala stödet, utbildningens innehåll och utformning samt

konsekvenserna av spridning av termins- och läsårsavslutningarna är några av de frågor som måste studeras ytterligare. Flertalet frågor är f. n. föremål för översyn.

Utredningens målsättning att alla ungdomar skall erbjudas arbete, praktik eller utbildning tillstyrks av remissinstanserna. AMS framhåller att samhället måste ta ett konkret ansvar för alla ungdomar och erbjuda dem utbildning, praktik eller direkt anställning. Det är vidare enligt AMS angeläget att man inom ramen för den föreslagna organisationen anger en klar ansvarsfördelning mellan arbetsförmedling, skola och andra kommunala organ. Skolan bör ha ansvaret för uppföljning av de ungdomar i åldern 16–18 år som inte påbörjar eller fullföljer gymnasiestudier. Arbetsförmedlingarna måste vidare enligt AMS tilldelas väsentligt utökade resurser för att kunna ta sin del av ansvaret för verksamheten. LO framhåller att den verksamhet med uppföljning av elever som pågår, snarast bör utvidgas till hela landet och att arbetsmarknadens parter skall vara representerade i ett uppföljningsorgan. Svenska kommunförbundet framhåller att kommunala organ måste starkt engageras i arbetet.

Praktikfrågorna har ingående behandlats av flera remissinstanser. LO menar att som praktik skall endast anses sådant arbete som är ett led i en utbildningsgång och bl. a. utförs skilt från skolans arbetsplats. LO avser att senare återkomma med mera utförliga synpunkter på praktikfrågorna.

Flera remissinstanser bl. a. länsstyrelserna i Östergötlands och Skaraborgs län samt SSU förordar att myndigheter och företag åläggs att ställa ett visst antal praktikplatser till förfogande. Den motsatta uppfattningen framförs av bl. a. SAF, SJ och statens vattenfallsverk. SJ menar att en kvotering kan leda till stora svårigheter om viss arbetskraft närmast påtvingas arbetsgivaren. Landstingen i Jönköpings och Örebro län menar att läroplanerna inom sjukvårdsutbildningen bör ses över vad gäller behovet av praktikplatser. Övergångsvis kan det enligt landstinget i Jönköpings län vara nödvändigt att minska kraven på praktik eller förlägga vissa praktiska moment till skolorna.

Ett väl fungerande studiestöds betydelse betonas av flera remissinstanser. LO framhåller härvid att de studiesociala stöden till ungdomar i gymnasieskolan måste samordnas med utbildningsbidragen vid arbetslöshet.

4.3 Praktik – rapport från arbetsgruppen för utredning av vissa praktikfrågor

4.3.1 Rapporten

Skolöverstyrelsen, universitetskanslersämbetet och arbetsmarknadsstyrelsen har i juni år 1975 till regeringen överlämnat en rapport om praktikfrågor.

Rapporten har utarbetats av en arbetsgrupp med representanter för nämnda myndigheter, SAF, statens personalnämnd (SPN), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, SACO/SR och TCO.

Remissyttranden över rapporten har avgivits av statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), statens avtalsverk, statens personalnämnd (SPN), universitetskanslersämbetet (UKÄ), nämnden för sacionomutbildning, skolöverstyrelsen (SÖ), AMS, arbetarskyddsstyrelsen, samarbetsnämnden för journalisthögskolorna, länsskolnämnden i Stockholms län, sysselsättningsutredningen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, SACO/SR, SAF, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation (SHIO), Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU), kommunistisk ungdom, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS), Elevförbundet, Sveriges sjuksköterskeelevers förbund, Sjöbefälsskolornas elevorganisation, Teknologorganisationen REFTEC, Svenska föreningen för studie- och yrkesvägledning, elevrådet vid Liljeholmens AMU-center samt elever vid AMU-center i Holsund.

Arbetsgruppen konstaterar inledningsvis att praktik tidigare främst uppfattas som ett led i en utbildning. Under senare år har praktikens värde som medel att underlätta inträde eller återinträde för den enskilde på arbetsmarknaden givits allt större vikt. Enligt gruppens uppfattning finns det ett allmänt behov att närma utbildningsväsende och arbetsmarknad. Kontakter med arbetsmarknaden bör eftersträvas såväl före, under som efter utbildning. Utbyggd praktik och ett system med återkommande utbildning tjänar detta syfte.

Enligt arbetsgruppens mening föreligger behov av att skapa ett enhetligt samlingsbegrepp för de former av praktik som i dag förekommer – inbyggd utbildning, företagsförlagd utbildning, praktikanställning och praktisk yrkeslivsorientering. Med inbyggd utbildning avses sådan utbildning som förlagts till arbetsplats och styrs av läroplan/studieplan eller dyl. utarbetad av utbildningsmyndighet. Företagsförlagd utbildning är sådan utbildning som inte är inbyggd utbildning, men där vissa perioder i utbildningen är förlagd till en arbetsplats. Med praktikanställning avser arbetsgruppen både obligatorisk och frivillig praktik som utan att vara styrd av utbildningsmyndighet syftar till att ge kännedom om arbetsplatsförhållandena. Praktisk arbetslivsorientering avser kortvariga kontakter med en eller flera arbetsplatser i syfte att bl. a. ge insyn i arbetslivet t. ex. praktisk yrkesorientering i grundskolan.

Den praktiska yrkeslivsorienteringen har bl. a. som följd av skolreformerna under senare år enligt arbetsgruppen fått minskad betydelse för elevernas val av yrke och utbildning. Flertalet elever går numera direkt från grundskolan till gymnasieskolan. Arbetslivskontakter är därför enligt arbetsgruppen en uppgift för alla stadier inom ungdomsskolan och en översyn av ungdomsskolans läroplaner vad gäller den praktiska arbetslivsorienteringens innehåll och omfattning bör därför göras. Översynen bör bl. a. syfta till

att komma till rätta med fördomar av olika slag bl. a. könsrollstänkandet i studie- och yrkesvalet. En översyn bör vidare enligt arbetsgruppen göras av alla läroplaner som innehåller utbildning förlagd utanför skolan – inbyggd utbildning och företagsförlagd utbildning. Syftet härmed bör vara att studera om den företagsförlagda delen av utbildningen kan reduceras. Enligt arbetsgruppen skulle resurser kunna frigöras för ytterligare praktikanter genom en sådan reduktion. Vid översynen bör även ersättning till handledare och företag/institution utredas samt möjligheterna till varvad utbildning.

För tillträde till vissa utbildningar fordras att viss obligatorisk förpraktik fullgjorts. Mot bakgrund av bl. a. de svårigheter som uppstår för dem som efter fullgjord obligatorisk praktik inte antas till sökt utbildning föreslår arbetsgruppen att obligatorisk förpraktik avskaffas och ersätts där så erfordras med i utbildningen integrerad praktik.

Enligt arbetsgruppens mening är huvudsyftet med praktik att ge arbetslivserfarenhet. Det reguljära platsutbudet på arbetsmarknaden bör därför kunna utnyttjas för att tillgodose efterfrågan på praktikplatser och särskilda krav på handledning och/eller speciella arbetsuppgifter skall inte behöva ställas. I allmänhet bör normal introduktion och arbetsledning för nyanställd personal vara tillräcklig. För sådan praktik för vilken skolan har huvudansvaret, bl. a. inbyggd utbildning och praktisk yrkesorientering, kan det dock enligt gruppen vara befogat att bibehålla vissa krav på handledning och särskilt avpassade arbetsuppgifter.

Ersättningen till praktikanter varierar idag starkt. Inom vissa områden utgår avtalsenlig lön, inom andra särskilt bestämd ersättning och i vissa fall statligt studiestöd. Enligt arbetsgruppen bör frågan om ersättning normalt handläggas av arbetsmarknadens parter. All praktik som fullgörs i form av s. k. praktikanställning, dvs. utanför skolmyndigheternas ansvarsområde, skall enligt arbetsgruppens mening regleras av parterna och avlönas enligt de normer som gäller för de aktuella arbetsuppgifterna. Ersättning till de praktikanter som fullgör praktik som en integrerad del av en utbildning bör enligt gruppen ses över i syfte att åstadkomma likformig behandling. Arbetsgruppen framhåller härvid att elevernas utbildnings- och yrkesval inte skall bestämmas utifrån den ersättning som kan erhållas under praktikperioder.

Efterfrågan på praktikplatser skall enligt gruppen i första hand tillgodoses genom det reguljära platsutbudet på arbetsmarknaden och genom frivilliga åtaganden från arbetsgivarna. Arbetsgruppen har även diskuterat lagstiftning för att tillgodose behovet av praktikplatser, men funnit denna väg mindre lämplig. Det bör vidare enligt arbetsgruppen åvila arbetsförmedlingarna att ackvirera alla praktikplatser oberoende av om praktiken motiveras av utbildningsskäl eller arbetsmarknadsskäl. Arbetsförmedlingarna skall också i ökad utsträckning medverka vid förmedlingen av praktikplatserna.

I syfte att vidga antalet praktikplatser föreslår arbetsgruppen att frågan

om spridning av termins- och läsårsavslutningarna utreds. En bättre spridning över året härvidlag bör enligt arbetsgruppen väsentligt öka antalet praktikplatser.

På den statliga sidan har Statens personalnämnd (SPN) ett särskilt ansvar för den ordinarie praktikverksamheten. SPN har i en särskild utredning, vilken behandlades av chefen för finansdepartementet i prop. 1975:1 bil. 2, föreslagit att medel för statlig praktikverksamhet anvisas myndigheterna i samband med den årliga budgetbehandlingen. I anledning härav uttalade föredragande departementschefen bl. a. att myndigheterna bör ta upp medel för praktikverksamhet i anslagsframställningarna samt att överskridanden av anvisade medel skulle kunna medges för ändamålet. Arbetsgruppen föreslår i denna fråga att särskilda medel ställs till AMS förfogande för försöksverksamhet för att öka tillgången av praktikplatser inom såväl stat som kommun. Enligt arbetsgruppen bör anslaget Sysselsättningsskapande åtgärder få utnyttjas för detta ändamål och bidrag bör utgå enligt de regler som gäller för statligt och kommunalt arkivarbete.

De omfattande kraven på service från utbildningsväsendets sida, uppföljning av elever som avbryter utbildning samt ambitionen att tillgodose allt större gruppers efterfrågan på praktik ställer krav på vidgade personella insatser från arbetsförmedlingarnas sida. Enligt arbetsgruppens bedömning behövs ytterligare 72 tjänster för detta ändamål. Dessa bör i första hand placeras på universitets-, högskole- och vissa större gymnasieorter. För utökad skriftlig information till praktiksökande och arbetsgivare samt för en mer omfattande platsinformation föreslås att arbetsmarknadsverket tillförs 225 000 kr.

Vad gäller praktik i utlandet föreslås ansvaret härför åvila arbetsmarknadsverket. Verket bör få i uppdrag att samordna information av intresse för såväl dem som söker praktik i utlandet, som dem som söker praktik här i landet. Beskattningen av utländska praktikanter bör vidare ses över i syfte att erhålla en enhetlig utformning.

Vad avser den organisatoriska samverkan föreslås att de befintliga regionala samrådsorganen ser över sin verksamhet. Härvid bör bl. a. eftersträvas representation för i regionen förekommande högskoleutbildningar. Centralt föreslås den till AMS knutna arbetsgruppen för praktikförmedlingsfrågor likaså se över och bredda sin verksamhet. Ledamöterna i denna grupp bör vara personer som i resp. organisation eller myndighet har centrala funktioner.

4.3.2 Remissyttrandena

Arbetsgruppens strävan att skapa ett enhetligt begrepp för olika former av praktik noteras med tillfredsställelse av remissinstanserna. Fler-talet godtar också den definition arbetsgruppen stannat för. SÖ och TCO

pekar härvid på vikten av att skilja mellan sådan praktik som utgör en del av en utbildning och den praktik vars huvudsyfte är arbetslivskontakter, s. k. praktikanställning. *Svenska kommunförbundet* och *statens avtalsverk* framhåller att klarhet måste skapas om praktik skall fullgöras i form av anställning eller inte.

Den av arbetsgruppen förordade översynen av den praktiska arbetslivsorienteringen tillstyrks. *SFS* menar dock att en större del av resurserna bör styras över till högskolorna. Å andra sidan betonar *SSU* och *Svenska föreningen för studie- och yrkesvägledning* vikten av att den praktiska yrkeslivsorienteringen vidgas i förskolan och på låg- och mellanstadier. Enligt föreningen för studie- och yrkesvägledning kan väl planerade och genomförda studiebesök ge yngre barn en realistisk bild av arbetslivet och härigenom motverka schablonföreställningar om yrken och arbetsmiljöer.

Flertalet remissinstanser, bl. a. *SÖ*, *UKÄ*, *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* tillstyrker den föreslagna översynen av läroplaner med inslag av utbildning förlagd utanför skolan. *SAF* förordar att översynen görs förutsättningslös och inte på förhand grundar sig på en uppfattning att den till företagen förlagda utbildningen går att reducera.

Slopande av obligatorisk förpraktik för tillträde till viss utbildning tillstyrks av flertalet remissinstanser. Tveksamma till sloandet av den obligatoriska förpraktiken är *RRV* och *SACO/SR*. *SACO/SR* föreslår att den i utbildningstiden ingående praktiken läggs i början av studierna. Detta ger elever som finner att de har valt fel utbildning möjlighet att på ett tidigt stadium byta yrkesinriktning. *SÖ* framhåller att slopad förpraktik inte innebär att krav på yrkeserfarenhet för tillträde till förkortade utbildningar kan slopas.

Arbetsgruppens förslag om att krav på handledning och/eller speciella arbetsuppgifter inte skall behöva ställas för annan praktik än den för vilken skolan har huvudansvaret tillstyrks av flertalet remissinstanser. *Syssättningsutredningen* framhåller att stora krav kommer att ställas på att introduktionen och arbetsledningen blir av hög kvalitet. *SÖ* och *TCO* betonar vikten av att den praktik som ligger inom tim- och kursplanens ram till sitt innehåll styrs från utbildningsmyndigheten. Denna praktik måste kombineras med handledning och enligt *TCO*:s uppfattning är dessa naturliga arbetsuppgifter för lärarna vars undervisningsskyldighet bör reduceras i motsvarande mån. *Sveriges sjuksköterskeelevers förbund*, *nämnden för socionomutbildning* och *samarbetsnämnden för journalistutbildning* avstyrker förslaget om slopad handledning.

Arbetsgruppens förslag att avtalsenlig lön skall utgå till dem som har praktikanställning och att reglerna för ersättning till dem som fullgör praktik inom ramen för en utbildning bör ses över delas av flertalet remissinstanser. Såväl *TCO* som *LO* understryker härvid skillnaden mellan praktikanställning och sådan praktik som ingår som ett led i en utbildning. *Statens avtalsverk* och *Svenska kommunförbundet* pekar på

vikten av att det klargörs om praktik skall fullgöras i form av anställning eller inte. Vad gäller lönefrågan framhåller Svenska kommunförbundet att det inte enbart är arbetsuppgifterna utan också faktorer som utbildning och praktiska erfarenheter som bestämmer den lön som skall utgå. Enligt förbundet måste frågan om lön till praktikant i princip avgöras från fall till fall.

Tillgången på praktikplatser bör enligt arbetsgruppen kunna tillgodoses på frivillig grund. Flera remissinstanser, bl. a. *sysselsättningsutredningen*, *LO* och *TCO* ställer sig tveksamma till denna bedömning. Sysselsättningsutredningen framhåller härvid att frågan behandlas inom utredningen och att förslag avses bli framlagt i frågan. Vad beträffar arbetsförmedlingarnas medverkan vid ackquisition av praktikplatserna menar sysselsättningsutredningen att en större samordning av ackquisition och förmedling av praktikplatser bör leda till bättre överblick av tillgång och efterfrågan på platser samt ett bättre utnyttjande av platserna. Negativa till att all platsackquisition skall ske genom arbetsförmedlingarna är bl. a. *TCO*, *nämnden för socionomutbildning* och *samarbetsnämnden för journalistutbildning*. Ett genomförande av arbetsgruppens förslag innebär enligt dessa remissinstanser att väl fungerande kontaktnät bryts sönder.

Den utredning om en bättre spridning av termins- och läsårsavslutningarna som arbetsgruppen föreslår tillstyrks av samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan.

De föreslagna personalförstärkningarna vid arbetsförmedlingarna tillstyrks av bl. a. *SÖ*, *UKÄ* och *SAF*. *RRV* och *statskontoret* menar att frågan bör behandlas i samband med de krav på personalförstärkingar som ställs för annan verksamhet inom arbetsmarknadsverket. Förslaget om särskilda medel för information kring praktikfrågor tillstyrks av dem som uttalat sig i frågan. *SÖ* framhåller härvid att det på det lokala och regionala planet inte är lämpligt att göra en strikt uppdelning av ansvaret för information mellan skol- och arbetsmarknadsmyndigheter.

Att arbetsmarknadsverket skall ha huvudansvaret för praktikutbyte med utlandet har inte mött någon erinran. Däremot har flera remissinstanser, bl. a. *sysselsättningsutredningen*, *LO* och *SÖ*, ansett sig förhindrade att med hänsyn till den pågående utredningen om samverkan mellan skola och arbetsliv (*SSA*-utredningen) ta ställning till de regionala och centrala samrådsorganens ställning.

4.4 Åtgärder för att stärka den enskilde på arbetsmarknaden (SOU 1975:91, kap. 5)

4.4.1 Kollektiva färdmedlens roll för att förbättra den lokala arbetsmarknaden

Många lokala arbetsmarknader har under senare år förbättrats genom att arbetsplatsutbudet förstärks genom nylokalisering eller utbyggnader. Detta

har skett med hjälp av bl. a. regionalpolitiskt stöd. Mängden lokaliseringsbara enheter är emellertid begränsad. Dessutom kan mindre lokala arbetsmarknader aldrig rymma särskilt många olika verksamheter och arbetsmarknaderna kan därigenom även efter kompletteringar inte erbjuda goda möjligheter till yrkesval. Andra åtgärder måste därför också tillgripas.

Utöver de förbättringar av de lokala arbetsmarknadernas differentiering som nylokaliseringar kan ge, finns möjligheten att genom pendling förbättra tillgången på arbetstillfällen.

Det finns emellertid enligt rapporten begränsningar i möjligheterna att genom kollektivtrafik förbättra arbetsplatsernas tillgänglighet. I stora delar av landet saknas det befolkningsunderlag som krävs för att upprätthålla en ekonomiskt försvarbar kollektivtrafik med den linje- och turtäthet som krävs för att mera påtagligt förändra sysselsättningsförhållandena inom en lokal arbetsmarknad. Kollektivtrafiken kan i framtiden få betydelse i detta hänseende främst i storstadsområdena samt i och kring primära centra och vissa regionala centra.

För att skapa ett faktaunderlag för att lösa de här skisserade problemen föreslås i rapporten att länsstyrelserna i berörda kommuner och inom ramen för den fortsatta regionala trafikplaneringen studerar förutsättningarna för ett trafiksystem inom de lokala arbetsmarknaderna som kan ge ökad turtäthet och kvalitet.

Bebyggelsestrukturen inom de större lokala arbetsmarknaderna har under senare år gått i riktning mot en mera spridd bebyggelse. En ytterligare spridning av bebyggelse till områden där kommunikationsproblem i efterhand måste lösas genom samhälleliga insatser bör enligt rapporten undvikas. Inte heller kan accepteras att många arbetande genom en ökad spridning av bebyggelsen får avsätta allt längre tid för resor till och från arbetet. En ev. arbetstidsförkortning får fullt genomslag för de arbetande endast om restiderna kan hållas oförändrade eller förkortas. Utvecklingen av bebyggelsestrukturen inom gemensamma arbetsmarknader och av de kollektiva kommunikationerna måste därför ske under ömsesidig anpassning. Insatser för att vidga de lokala arbetsmarknaderna innebär att fler människor kan nå en väl differentierad arbetsmarknad.

4.4.2 Bebyggelseplanering för ökad sysselsättning

Bebyggelsestrukturens betydelse för möjligheterna att uppnå centrala välfärdsmål på sysselsättningsområdet bör enligt rapporten i ökad utsträckning återspeglas i planeringen av bebyggelsens lokalisering på lokal och regional nivå.

För att länsplaneringssystemet skall kunna ge ett underlag för en planering av lokala arbetsmarknader föreslås att länsstyrelserna belyser arbetsmöjligheterna i de lokala arbetsmarknadernas olika delar.

Det är kommunernas uppgift att i sin planering för boende och arbete

väga ihop arbets-, service- och miljöaspekterna. För att den kommunala planeringen skall kunna spela sin roll i utvecklingen av goda lokala arbetsmarknader bör kommunerna bedöma hur den egna bebyggelsestrukturen fungerar mot bakgrund av bl. a. länsstyrelsernas studier och de regionalpolitiska ambitioner som finns nedlagda i riksdagsbesluten angående bl. a. planeringsramar och regional struktur. Dessa bedömningar bör kunna bidra till en angelägen koppling mellan de regionalpolitiska ställningstagandena och kommunernas översiktliga fysiska planering.

Det föreslås vidare att länsstyrelserna bör biträda kommunerna med sådant underlag som kan behövas för att fysiska och regionalpolitiska utgångspunkter skall kunna vägas samman. Länsstyrelserna bör därför söka bedöma vad antagna befolkningsramar kan innebära i beräknad åtgång av mark för tätortsutveckling. Sådana bedömningar är angelägna bl. a. för att kommunerna skall få ett underlag för avvägning mellan skilda intressen i de fortsatta strävandena att säkra god jordbruksmark i olika delar av landet.

4.4.3 *Utbildning*

Ungdomsutbildning

Byten av region på grund av utbildningsval som grundats på ofullständig information om den regionala arbetsmarknadens framtida rekryteringsbehov bör enligt rapporten undvikas. Studierådgivningen bör därför tillmätas stor vikt i detta sammanhang.

För att studierådgivningen skall kunna ge en så korrekt bild som möjligt av den lokala och regionala efterfrågsituationen måste den grundas på en väl underbyggd uppfattning om den framtida näringslivsutvecklingen och om hur tillgång på personer med olika yrkesinriktning kommer att utvecklas. Samma typ av information krävs om inriktningen och dimensioneringen av utbildningskapaciteten för olika yrken skall kunna bidra till en bättre regional balans på skilda yrkesområden.

För att en sådan information skall bli tillgänglig krävs metoder för översättning av prognoser för skilda näringsgrenar till yrkes- och utbildnings-termer.

Valet av utbildning berör välfärdsfrågor av stor betydelse för individen. En anpassning mellan arbetskraftens fördelning på yrken och efterfrågas inriktning bör kunna ge goda utvecklingsbetingelser för det lokala och regionala näringslivet. För att denna anpassning skall vara möjlig krävs att de utbildningsplanerande myndigheterna – främst länsarbetsnämnder, läns skolnämnder och kommuner – har en i görligaste mån korrekt bild av den framtida efterfrågas inriktning. I rapporten föreslås att ett sådant underlag arbetas fram i nära samarbete mellan arbetsmarknads- och utbildningsdepartementen samt skolöverstyrelsen och statistiska centralbyrån.

Yrkes- och utbildningsprognoser med utgångspunkt från länsplaneringen kan användas som ett av flera underlag för dimensionering av det ordinarie skolväsendet samt för en utbyggd studie- och yrkesorientering men också för arbetsmarknadsutbildningens inriktning och företagens internutbildning. Ett sådant beslutsunderlag skulle göra det möjligt att något minska antalet anpassningsflyttningar av personer som befinner sig inom ett yrkesområde med lång- eller kortsiktigt överskott på arbetskraft.

Arbetsmarknadsutbildning

För att åstadkomma främst en ökad kvinnlig förvärvsverksamhet i områden på längre avstånd från nu befintligt utbildningsutbud synes det vara nödvändigt att pröva skilda typer av icke-permanenta utbildningsformer. I rapporten föreslås att utbildningsmöjligheter tillskapas i de lokala arbetsmarknader som har en ensidig manlig "sysselsättningsprofil". Insatser för utbildning bör därvid samordnas med arbetsmiljöåtgärder som kan ge de utbildade möjligheter till arbete.

Arbetsmarknadsutbildning kan vara särskilt nödvändig i de regioner som förutses gå igenom omfattande strukturförändringar i näringslivet. Länsplaneringens prognosmaterial bör härvid tillsammans med länsarbetsnämndernas övriga material bilda ett tillräckligt underlag för de regionala myndigheternas bedömning av arbetsmarknadsutbildningens omfattning och lokalisering.

4.4.4 Flyttning och flyttningstöd

Insatser för yrkesmässig och geografisk rörlighet måste förbli en väsentlig del av den regionala sysselsättningspolitiken. Härvid bör märkas att behovet av denna typ av insatser ökar ju mindre de orter är för vilka samhället tar ansvaret att åstadkomma sysselsättningsmässig balans.

Det finns gränser för vad samhället under en begränsad tidsrymd kan åstadkomma i form av t. ex. omlokalisering av skilda verksamheter. Om alternativet för individen blir undersysselsättning eller fortsatta otillfredsställande arbetsförhållanden måste det vara samhällets skyldighet att underlätta för de berörda personerna att söka sig till nya arbetstillfällen.

4.4.5 Remissyttrandena

Nästan femtio remissinstanser behandlar förslaget om ett ökat beaktande av sysselsättningsfrågorna vid utformningen av bebyggelsestrukturen. Med några få undantag instämmer samtliga i att ett sådant behov föreligger. Bland de instanser som avstyrker märks *LRF*, *Svenska arbetsgivareföreningen* (i gemensamt yttrande med *Svenska handelskammarens riks-*

förbund och Sveriges industriförbund) samt Moderata samlingspartiets kvinnoförbund.

LO anfört att det fordras en massiv satsning på att öka de enskilda personernas förflyttningsmöjligheter i dygnsperspektivet och även i övrigt vidga den arbetsmarknad som står till de enskilda individernas förfogande. Både sysselsättningsutredningen och betänkandet om länsplanering diskuterar enligt LO på ett förtjänstfullt sätt olika typer av insatser i syfte att just vidga den enskildes lokala arbetsmarknad. LO understryker starkt vikten av att denna del av regionalpolitiken med kraft drivs vidare. Det kanske viktigaste är att kommunikationsmöjligheterna radikalt förbättras liksom att bebyggelseplaneringen i framtiden tar hänsyn till möjligheter för människor att nå arbetsplatserna.

Även TCO behandlar denna fråga i sitt remissvar och anför att bebyggelsestrukturen och bebyggelseplaneringen har stor betydelse för arbetsplatsernas tillgänglighet inom de lokala arbetsmarknaderna. TCO delar uppfattningen i rapporten att man inte kan acceptera en utveckling som medför att de arbetande genom en ökad spridning av bebyggelsen tvingas avsätta ökad tid för resor.

Värmlands läns landsting anför att det är nödvändigt att bostadsområden och arbetsplatsområden lokaliseras på ett sådant sätt att det går att åstadkomma goda kommunikationer dem emellan. Landstinget i Kopparbergs län betonar att man inte kan acceptera ett system, där de arbetande genom en ökad spridning av bebyggelsen får avsätta längre tid för resor. Arbetsmarknadens utgångspunkter måste därför vara vägledande för bebyggelsestrukturen. Östersunds kommun anför att bebyggelsestrukturen på längre sikt kan påverkas på ett gynnsamt sätt genom att utbyggnad av bostadsområden görs med en sådan närhet till centrum och med en sådan struktur att täta kommunikationer till arbetsplatserna kan ordnas på ett ekonomiskt sätt. Långa avstånd till arbetet torde vara ett avsevärt hinder för många kvinnor för att gå ut i förvärvslivet. Det är nödvändigt att sådana hänsyn tas i den fysiska planeringen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län delar utredningens principiella synpunkter på bebyggelsestrukturens och kollektivtrafikens betydelse men framhåller samtidigt att med den ringa och spridda befolkning och de stora avstånd som finns i Jämtlands län kan insatser för att vidga de lokala arbetsmarknaderna knappast ge annat än marginella effekter. Östersundsregionen torde dock utgöra ett undantag. Länsstyrelsen i Gotlands län framför liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Malmöhus län understryker att utbyggnad av samhällen avsedda för bilburna boende är oacceptabel inte bara av energihushållningskäl. Den leder också till en icke önskvärd social segregering genom att dessa samhällen blir attraktiva i första hand för sådana familjer vilkas ekonomiska förhållanden medger innehav av minst två bilar.

Länsstyrelsen i Värmlands län betonar att man ser positivt på förslaget att

länsstyrelserna bör ges i uppdrag att fortsättningsvis belysa arbetsmöjligheterna i de lokala arbetsmarknadernas olika delar. Samma uppfattning redovisar länsstyrelserna i *Uppsala, Skaraborgs* och *Malmöhus län* samt *landstinget i Värmlands län*.

AMS anför i detta sammanhang att sysselsättningsaspekten i framtiden bör spela en mer betydelsefull roll i den kommunala fysiska översiktsplaneringen. I det syftet behövs ökade samverkan med arbetsmarknadsorganen. *Socialstyrelsen* anser att de analyser av den lokala arbetsmarknadens tillgänglighet som föreslås kan antas att för framtiden ge ett mer detaljerat och probleminriktat underlag för den regionala utvecklingsplaneringen.

Svenska kommunförbundet anför att kommunerna har ansvaret för bebyggelseplaneringen. Att ange målen för tätorternas utveckling och bebyggelsens fördelning är därför i första hand en primärkommunal uppgift. Den nödvändiga samordningen över kommungränser torde enligt styrelsens mening i huvudsak kunna ske genom samråd mellan berörda kommuner. Enstaka kommuner anför liknande synpunkter.

Flera remissinstanser ifrågasätter om inte sysselsättningsfrågan är av en sådan vikt att den måste finnas med bland de krav byggnadslagstiftningen ställer på bebyggelsens utformning. Denna uppfattning framförs av bl. a. *bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *statens planverk*.

Planverket anser vidare att kommunerna bör ta hänsyn till kraven på en balanserad arbetsmarknad, kollektiv trafik etc. i den kommunala fysiska översiktsplaneringen, där dessa frågor illustreras och samstäms med länsprogrammet, som i större utsträckning än hittills behöver utvärderas och behandlas i den fysiska översiktsplaneringen.

Bland de remissinstanser som stöder tanken på ökade satsningar på kollektivtrafiken befinner sig *Landstingsförbundet*. Förbundet påpekar att sådana satsningar kommer att kraftigt belasta den kommunala ekonomin. I diskussionen av finansieringen av en utökad offentlig sektor måste de snabbt expanderande kollektivtrafikkostnaderna tas in.

Folkpartiets kvinnoförbund anser att arbetsmarknadspolitiken bör ta som utgångspunkt att kvinnor och män skall kunna ha samma sysselsättningsgrad. Detta betyder enligt förbundet att en lång rad förvärvshinder först måste undanröjas. Hit hör inte minst kravet på bättre kommunikationer. Den kollektiva trafikens standard måste förbättras, om båda makarna i en familj skall kunna förvärvsarbeta samtidigt. *SSU* anser att större resurser måste tas fram för att utveckla de kollektiva kommunikationerna. Dessa skall handhas av samhället och ställas till förfogande för den enskilde så att kostnaderna och servicen blir tillräckligt attraktiv så att inte ett tvåbilsystem i hushållen blir lösningen på transportproblemen. Lösningar måste även tas fram så att man vid lägre trafikunderlag kan finna de kollektiva kommunikationerna attraktiva.

TCO delar rapportens bedömning att insatser inom kollektivtrafikens ram

är av central betydelse för att kunna vidga de lokala arbetsmarknadernas tillgänglighet för de enskilda individerna. TCO anför vidare att de icke bilburnas situation måste särskilt uppmärksammas och att en utveckling mot ett allmänt tvåbilssystem knappast kan anses förenligt med målen för bl. a. trafik- och energipolitiken.

Arvika kommun ställer sig tveckande inför hur en ökad andel arbetsresor skall kunna genomföras i en glesbygdskommun eller i en kommun med omfattande bebyggelse på landsbygden. Den kompletterande kollektivtrafik som i dag finns på landsbygden medger inga arbetsresor utan endast besök någon eller några gånger i veckan i närmaste stad eller serviceort. *Länsstyrelserna i Jämtlands och Kronobergs län* framför liknande synpunkter.

LO anser att traditionell kollektivtrafik inte är tillräcklig. Flexiblare lösningar anpassade till lägre trafikunderlag – utvecklad färdtjänst, uthyrning av bil för samåkning, bidrag för bilinköp för gemensam användning – borde vid sidan av buss och spårbunden trafik kunna minska beroendet av egen bil. Även *SJ* menar att andra åtgärder än nu vanliga former av lokal kollektivtrafik bör övervägas för arbetsresor från och till platser utanför de tätortsområden som har det trafikunderlag som behövs för en ekonomiskt försvarbar kollektivtrafik. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Älvsborgs län*.

En lokal arbetsmarknad omfattar i vissa fall flera kommuner. I rapporten föreslås att länsstyrelserna skall få i uppdrag att inom ramen för den fortsatta regionala trafikplaneringen studera förutsättningarna för ett utbyggt trafiksystem i dessa fall. *RRV* anser i likhet med rapporten att det är angeläget att förutsättningarna för ett sådant trafiksystem för lokala arbetsmarknader klarläggs.

Planverket delar den i rapporten framförda uppfattningen att utvecklingen av bebyggelsestrukturen och av de kollektiva kommunikationerna måste ske under ömsesidig anpassning, men ställer sig tveksam till om en utbyggnad av den regionala trafikplaneringen kan lösa dessa frågor. Det är verkets principiella uppfattning att trafikplaneringen på lokal nivå liksom bebyggelseplaneringen främst är en kommunal angelägenhet.

Flertalet länsstyrelser ser positivt på ett kommande uppdrag att inom ramen för den fortsatta regionala trafikplaneringen undersöka förutsättningarna för ett trafiksystem som i ökad utsträckning kan användas för arbetsresor inom de lokala arbetsmarknaderna. Detta gäller bl. a. *länsstyrelserna i Hallands, Kalmar och Göteborgs och Bohus län*.

Flera remissinstanser berör kostnaderna för en utvidgad kollektivtrafik. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* saknar ett ställningstagande i rapporten till frågan vem som skall bekosta förbättringen. Länsstyrelsen menar vidare att det nuvarande bidragssystemet med en uppdelning i lokal och regional trafik i vissa fall försvårar samarbete i planerings- och finansieringshänseende.

Länsstyrelsen i Uppsala län instämmer i bedömningen i rapporten att det även med en kraftfull regionalpolitik kommer att vara ofrånkomligt med

flyttningar och att samhället måste underlätta flyttningar för personer som påtvingas sådan. Länsstyrelsen ser ingen konflikt i detta så länge man har klart för sig att regionalpolitiken är en långsiktig process och att det inom dess ram finns behov, av att i ett mer kortsiktigt perspektiv lösa akuta problem. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Hallands län*. Även *Kramfors kommun* anser att rörlighetsfrämjande åtgärder kan bli nödvändiga för att tillgodose individens krav på arbete när det gäller mycket små och ofullständiga lokala arbetsmarknader. Kommunstyrelsen anser emellertid att först bör alltid prövas förutsättningarna att förbättra den lokala arbetsmarknaden innan rörlighetsfrämjande åtgärder tillgrips.

FCO i Norrbottens län påpekar att flyttningsbidrag fortfarande endast utgår till en begränsad del av de flyttande. Flyttning innebär betydande ekonomiska påfrestningar för arbetstagare och flyttningsbidragen bör därför ges ökad ekonomisk betydelse och vidgad tillämpning. En ökad efterfrågan på yrkesarbetare bör emellertid inte tillgodoses genom en allt för hög förmedling från andra län. En intensifierad arbetsmarknadsutbildning är därför nödvändig, i synnerhet inriktad på kvinnlig arbetskraft.

Länsstyrelsen i Uppsala län instämmer i rapportens diskussion om att individens rätt att välja utbildning sinriktning på allt sätt måste värnas, men att detta val bör kunna ske mot bakgrund av en realistisk uppfattning om de lokala och regionala sysselsättningsmöjligheterna. Samtidigt konstaterar länsstyrelsen att möjligheterna härtill f. n. är begränsade. Det är därför angeläget att man söker åstadkomma yrkes- och utbildningsprognoser knutna till länsplaneringen.

RRV framför liknande synpunkter och anför dessutom att det är väsentligt att klargöra sambanden mellan det ordinarie utbildningsväsendet, arbetsmarknadsutbildningen och den interna utbildningen inom företagen. Detta synsätt torde överensstämma med vad sysselsättningsutredningen framför, dvs. att arbetsmarknadspolitiken måste föras in i företagen i större utsträckning.

Länsstyrelsen i Hallands län delar rapportens uppfattning att individens val av utbildning bör ske mot bakgrund av en korrekt uppfattning om arbetsmöjligheterna i regionen. Yrkesvägledning och yrkesorienteringen bör i görligaste mån lämna upplysningar om strukturen i länet. Sådana uppgifter bör på sikt kunna erhållas från länsplaneringsmaterialet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framför liknande synpunkter men understryker att det förutsätter en utvidgad sysselsättningsstatistik samt ett relativt omfattande utvecklingsarbete för att det skall bli möjligt att ge ett förbättrat underlag för regionala bedömningar av efterfrågans framtida fördelning på yrkesgrupper.

SCB betonar att det krävs ett mycket omfattande och sannolikt tidsödande utvecklingsarbete för att få fram de modeller och den teknik som behövs för att göra regionala utbildnings- och yrkesprognoser. *SCB* är beredd att aktivt delta i ett sådant utvecklingsarbete

SÖ behandlar ingående det framlagda förslaget. Enligt *SÖ:s* uppfattning underlättas en yrkesmässig rörlighet av att de individer som kan beröras

av omställningskrav har en bred grundutbildning. Det är således enligt SÖ angeläget att peka på risken av att anpassa utbudet av grundläggande utbildning till den lokala sysselsättningsprofilen i områden med små och dåligt differentierade arbetsmarknader. Detta gäller särskilt för utbildningar som har ett snävt yrkesmål. SÖ delar i stort rapportens syn på avvägningen mellan ett brett utbildningsutbud och hänsynen till den lokala och regionala arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft.

SÖ pekar också på de möjligheter att tillgodose lokala och regionala utbildningsbehov som vuxenutbildningen erbjuder. Delar av denna utbildning har ofta anknytning till lokala och regionala behov.

Behovet av ytterligare information, i regionalt nedbruten form, vitsordas av SÖ vad gäller yrkesutveckling och utbildningsbehov. Även den regionala skolplaneringen torde enligt SÖ vara betjänt av att försök göres att i länsplaneringen mera systematiskt fånga in de framtida utbildningsbehoven genom bedömningar av *arbetskraftsefterfrågans fördelning på yrkesgrupper*. Vidgad information på regional nivå som kan ge säkrare bedömningsunderlag för studie- och yrkesvägledningsverksamheten (SYO) är också angelägen.

SÖ instämmer i detta sammanhang i rapportens konstaterande att yrkes- och utbildningsprognoser med utgångspunkt i regionala behov är ett av flera underlag för dimensionering av utbildningsväsendet. Därtill kommer självfallet att de inte endast behövs för planeringen av ungdomsskolan utan även för vuxenutbildningssektorn. Rapporten nämner bland annat arbetsmarknadsutbildningens inriktning och företagets internutbildning som exempel på områden som bör kunna utnyttja en utbyggd länsplanering. SÖ tillfogar att även för den kommunala vuxenutbildningens planering behövs regional yrkes- och utbildningsinformation.

4.5 Anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar och krav (SOU 1975:90 kap. 10)

4.5.1 Arbetsmiljö

Behoven av bättre anpassning av arbetsplatserna till människornas fysiska och psykiska förutsättningar gäller enligt utredningen i stort sett hela arbetsmarknaden. Det är ett gemensamt intresse för alla anställda. Anpassningen av arbetsplatserna kan medverka till att förhindra utslagning och underlätta för nya grupper att komma in på arbetsmarknaden. Dessa grupper kommer troligen att ställa stora krav på arbetsmiljön. Försök görs t. ex. f. n. med att i större utsträckning rekrytera kvinnor till vissa traditionella manliga arbeten inom industrin. Försöken tyder också på att en förbättring av arbetsmiljön kan påskyndas genom att nya grupper tas in på arbetsplatserna.

En arbetsmiljö som är bättre anpassad till människans fysiska och psykiska förutsättningar kommer att orsaka mindre förslitningar, mindre utslagning och på sikt färre arbetshandikappade personer. Samtidigt underlättas anställning av fysiskt och psykiskt handikappade. Det finns ingen skarp gräns mellan de krav som ställs på arbetsmiljön för att skydda de anställdas hälsa och insatserna för de redan handikappade. Denna mera allmänt inriktade och långsiktiga anpassning av arbetsplatserna för att underlätta anställning av t. ex. handikappade grupper är emellertid inte tillräcklig. I vissa fall måste svårplacerade grupper ges särskilt stöd för att de skall kunna få en anställning. I en del fall måste man enligt utredningen anordna särskilda arbetstillfällen t. ex. verkstäder för skyddat arbete.

Ett nytt instrument för att förbättra arbetsmiljön prövades under år 1974. Enligt riksdagens beslut skall 20 % av årsvinsten för verksamheten år 1974 avsättas till särskilda arbetsmiljöfonder. Dessa arbetsmiljöfonder får användas till investeringar för att förbättra arbetsmiljön liksom för andra investeringar som kan förbättra förhållandena för de anställda i företaget. De fackliga organisationerna har fått inflytande på användningen av fonderna.

Ibland måste en arbetsplats anpassas till de speciella krav som ställs av en arbetssökande med handikapp. Det finns då möjligheter att ge stöd för ombyggnad av arbetsplatserna och särskilda anordningar på arbetsplatsen liksom för arbetshjälpmiddel och arbetsbiträde åt handikappade. Anpassningsgrupperna har här ett väsentligt hjälpmedel som emellertid ännu bara i begränsad utsträckning tagits i anspråk. Sysselsättningsutredningen betonar betydelsen av att möjligheterna att anpassa de enskilda arbetsplatserna används i så stor utsträckning som möjligt.

4.5.2 Personalpolitiken

I diskussionen om personalpolitiken avser utredningen för enkelhetens skull med begreppet "företag", arbetsplatser också inom den offentliga sektorn. Behovet av förändrad inriktning av personalpolitiken är lika stort inom den offentliga sektorn.

En naturlig följd av att företagen blir allt större är att en ökande del av anställningsbytena sker inom företaget. Också andra faktorer kan leda till minskad rörlighet mellan företagen och ökad rörlighet inom dem. Lagstiftningen för ökad trygghet i anställningen och trygghetsavtalen är exempel på detta. De ökade rekryterings-, introduktions- och utbildningskostnaderna, som medför att hög personalomsättning kan bli en stor belastning för företaget, verkar i samma riktning. Den förbättrade anställningstryggheten kan också få till följd att svårigheterna att få anställning i vissa fall kan öka. Ökad trygghet för de redan anställda måste därför – som också skett – kombineras med ökade insatser för att främja anställningar av arbetssökande utanför företagen.

Mycket tyder på att den här antydda utvecklingen fortsätter. Ökad upp-

märksamhet måste därför enligt utredningen riktas på omställningarna inom företagen. Uppgiften kan till en del sägas vara att "föra in arbetsmarknadspolitiken i företaget. Tre viktiga uppgifter för arbetsmarknadspolitiken i företagen kan urskiljas. För det första skall den bidra till att klara omställningarna inom företaget så att de blir så positiva som möjligt för den enskilde individen. För det andra skall den bidra till att förhindra utslagning. Uppgiften att sköta omplacering inom företaget är en viktig del i denna strävan. En tredje och väsentlig uppgift är att underlätta rekryteringen av grupper som står utanför arbetsmarknaden, t. ex. handikappade och äldre.

De anpassningsgrupper som inrättades på grundval av den nya trygghets- och främjandelagstiftningen är ett första steg i denna riktning. Det finns mer än 4 000 anpassningsgrupper. Anpassningsgrupperna kan ses som ett första steg i en utveckling där de anställda får ett mera direkt inflytande på personalpolitiken.

Interna omplaceringar med syfte att bereda plats för någon arbetssökande utanför företaget kan underlättas på skilda sätt. Utredningen menar att det skulle vara av värde om viss ekonomisk kompensation kunde ges till den som frivilligt lämnade ett arbete för att underlätta en handikappads övergång till nya arbetsuppgifter inom företaget. Kompensationen kan t. ex. avse vidareutbildning eller temporär garanti för löneutveckling. Utredningen föreslår att en sådan möjlighet införs. Den närmare utformningen diskuteras inte.

För att underlätta anställning av psykiskt och socialt handikappade och andra svårplacerade av liknande skäl diskuterar utredningen möjligheten att utse en handledare som tar sig an och stöder den handikappade både när det gäller arbetet och kontakten med kamraterna. Anpassningsgrupperna skulle kunna ta initiativ till och organisera handledarverksamheten. Där anpassningsgrupper saknas skulle verksamheten bedrivas av arbetsförmedlingen i samverkan med företag och fackliga organisationer.

Utbyggd intern utbildning i företagen kan bli ett led i ett närmare samarbete mellan arbetsmarknadspolitiken och företagen. I mars 1975 tillsattes en särskild utredning med uppgift att utreda utbildningen i företagen. Denna utredning bör kunna ge betydelsefulla bidrag till en utbyggd och förbättrad personalpolitik, som möjliggör bättre anpassning till arbetsmarknadspolitiska målsättningar inom företaget.

Utvecklingen på arbetsrättens område leder snabbt till ökat inflytande för de anställda över personalpolitiken. Detta leder inte automatiskt till att man också underlättar möjligheterna att anställa svårplacerade personer som står utanför företaget. Det är enligt sysselsättningsutredningen nödvändigt att den nya personalpolitiska organisationen har nära kontakt med arbetsmarknadsverket som kan sägas representera samhällsintresset i dessa frågor och särskilt de arbetssökande som står utanför företaget. Detta ansluter alltså till den organisatoriska modellen för anpassningsgrupperna.

4.5.3 *Arbetets organisation*

En förutsättning för att nya grupper skall kunna gå in på arbetsmarknaden är enligt utredningen många gånger att deras krav på arbetets organisation och på arbetstider blir uppfyllda.

På arbetstidsområdet har utvecklingen under senare år inneburit en större flexibilitet. Flexibiliteten är emellertid ofta inte en anpassning efter individens önskemål och förutsättningar. De stora variationerna i förläggningen av arbetstiden och i arbetstidsuttaget sker sålunda mellan olika branscher och företag medan möjligheterna till individuell anpassning av arbetstiderna fortfarande är små. Under senare år har emellertid en strävan efter större individuell anpassning kunnat märkas. Gällande regler för pension medger sålunda en viss flexibilitet i pensionsuttaget. Pension kan i vissa fall utgå före normal pensionsålder p. g. a. hälsoskäl eller arbetsmarknadsskäl. De nya reglerna om delpension skapar också möjligheter till en mjukare övergång mellan arbetsliv och ålderspension.

Möjligheterna till återkommande utbildning är ett annat sätt att fördela perioder av arbete mellan perioder av annan verksamhet under livstiden.

Utbyggd sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och familjeförsäkring är andra vägar som prövats för att ge individen en ökad reel frihet i valet mellan arbete och annan verksamhet.

Förslagen till en reformering av semesterlagstiftningen präglas också av en strävan efter ökad individuell valfrihet. Semesterutredningens förslag innebär att den nya femte semesterveckan skall få sparas under en femårsperiod för att ge möjlighet till en sammanhängande ledighet om maximalt tio veckor.

Flexibel arbetstid är en annan väg att gå framför allt när det gäller att anpassa kontorsarbetsplatser till den enskildes önskemål och krav.

Sysselsättningsutredningen pekar också på att strävandena efter ökad flexibilitet kan komma i konflikt med andra mål. Sålunda finns det t. ex. arbetarskyddsaspekter som talar för att vissa bestämmelser även i fortsättningen bör vara tvingande. Även strävandena efter jämställdhet mellan män och kvinnor talar för en viss styrning av t. ex. föräldraledighet. Här måste således en avvägning mellan olika mål göras.

Samhällsekonomiskt skulle flexibiliteten i arbetslivet kunna medföra fördelar t. ex. så att flera människor stimulerades att i lågkonjunkturer utnyttja sina rättigheter till extra lång semester, vuxenutbildning etc. Om politiken utformades så, skulle den ökade individuella friheten kunna paras med samhällsekonomisk effektivitet. Valfriheten måste därför ges ramar med utgångspunkt i de olika målen som uppställs för samhällsutvecklingen.

Reformerna om medbestämmande i arbetslivet kommer att skapa förutsättningar för ökat inflytande från de anställda när det gäller arbetsförläggning och möjligheter till deltid. Det är emellertid viktigt att även arbetsförmedlingen ges resurser att medverka i diskussioner om arbetstids-

problem då dessa ofta på ett avgörande sätt bestämmer individens möjligheter till arbete.

Mot bakgrund av tendenserna till ökat deltidsarbete för t. ex. pensionärer, studerande m. fl. anser sysselsättningsutredningen att en reformering av den sociala lagstiftningen bör komma till stånd med den innebörden att deltidsarbete i ökad utsträckning jämföras med heltidsarbete vad gäller sociala förmåner.

4.5.4 Särskilt stöd för svårplacerade grupper – sysselsättningsskapande åtgärder

Även om den potentiella arbetskraften inte till större del utgörs av grupper med uttalade arbetshandikapp kommer det ändå att finnas en stor grupp handikappade som söker arbete. Denna grupp kommer troligen också att öka. Svårigheten att bereda handikappade och äldre sysselsättning var även under den senaste högkonjunkturen påtaglig. Detta trots att det var god tillgång på arbete och brist på arbetskraft. Det är därför mycket angeläget att åstadkomma förbättringar av möjligheterna att stödja dessa grupper på arbetsmarknaden. Lösningen av deras sysselsättningsproblem är en förutsättning för att målet om arbete åt alla skall kunna uppnås.

Arbetsmarknadspolitiken skall i så liten utsträckning som möjligt skilja ut och särbehandla handikappade. I stället bör man eftersträva att så mycket som möjligt använda de normala arbetsmarknadspolitiska instrumenten. Denna strävan har bl. a. tagit sig uttryck i att arbetsvården under senare år i allt större utsträckning inordnats i den ordinarie arbetsförmedlingen.

De arbetsmarknadspolitiska medlen är till största delen avsedda för samtliga arbetssökande eller för samtliga anställda. Samtidigt är dessa medel också av speciell betydelse för de svårplacerade.

För personer som inte kan placeras med hjälp av de ordinarie insatserna finns ytterligare ett antal medel att tillgå. Arbetsgivarna kan t. ex. erbjudas stöd för utbildning eller inskolning eller också kan man ta över en del av lönekostnaderna i form av halvskyddat arbete. Uppgiften för dessa stödformer är att ta över de merkostnader som arbetsgivaren kan tänkas åsamkas, varigenom kostnaderna via budgeten fördelas jämnt på hela produktionen. Om inte heller dessa olika former av introduktions- och anställningsstöd ger resultat återstår att anordna särskilda arbeten, t. ex. i skyddade verkstäder eller i särskilda beredskapsarbeten.

Det har riktats kritik mot det nuvarande systemet för stöd åt svårplacerade på arbetsmarknaden från åtminstone två olika utgångspunkter. Från i första hand fackligt håll har hävdats att arbetsgivaren inte gjort en motprestation som svarar mot bidraget. Bl. a. för att undvika detta har de fackliga organisationerna i det närmaste haft vetorätt när det gäller utbildningsbidrag och halvskyddad sysselsättning. Dessutom är de fackliga organisationerna inkopplade på uppföljningen av utbildning resp. halvskyddad sysselsättning.

Den andra typen av kritik utgår i sin tur från att prövning och utbetalning

av stödet är omständligt och administrativt krävande på grund av individualisering och ett omfattande samrådsförfarande vilket leder till att enskilda individer på ett olyckligt sätt blir utpekade som svårplacerade eller handikappade. Utredningen diskuterar möjligheterna att företagen skulle betala avgifter i de fall de rekryterade personal på ett sätt som inte överensstämde med de sysselsättningspolitiska ambitionerna.

Ett mera långtgående alternativ till en sådan ordning vore en lag om kvotering som skulle ålägga företagen att anställa en viss andel handikappade och äldre. En kombination av kvotering, avgifter och bidrag är naturligtvis också tänkbar. Utredningen avser att återkomma till dessa frågor i sitt slutbetänkande.

Sysselsättningsutredningen diskuterar vissa ändringar i det nuvarande bidragssystemet så att det bättre skall stimulera till placering av flera handikappade på den öppna marknaden.

Bristerna i det nuvarande systemet kan kort sammanfattas på följande sätt.

- 1) Enligt de formella regler som gäller skall halvskyddad sysselsättning och arkivarbete omprövas och de anställda om möjligt överföras till vanlig anställning. Trots detta är rörligheten och överföringen till ordinarie anställning mycket liten. Anledningen är svårigheten att finna lämpliga anställningar på öppna marknaden. Detta leder till att denna typ av halvskyddad och skyddad sysselsättning blir långsiktiga lösningar.
- 2) Systemet tar inte hänsyn till att produktionsförmågan hos en handikappad rimligen förändras efter en viss period av allmän inskolning och inträning på en viss arbetsuppgift. Från företagsekonomiska synpunkter är alltså subventionsbehovet från början kanske mycket stort för att sedan efter hand avta och i många fall helt upphöra.
- 3) Det kan ifrågasättas om uppdelningen på olika arbetsgivarkategorier är rimlig. Det förutsätts t. ex. att statliga arbetsgivare (med undantag av affärsdrivande verk) skall driva en önskvärd anställningspolitik när det gäller svårplacerade utan ekonomisk stimulans.
- 4) Kostnaderna för halvskyddat och skyddat arbete delas inte jämnt mellan olika arbetsgivare.

En del av dessa brister skulle enligt utredningen kunna avhjälpas om bidraget till halvskyddad sysselsättning byggdes upp på följande sätt. Under första halvåret utbetalas ett bidrag för halvskyddad sysselsättning till arbetsgivaren som uppgår till exempelvis 75 % av den totala lönekostnaden. Därefter skulle bidraget utgå med 50 % av lönekostnaderna. Efter ytterligare ett år skulle en nedtrappning av bidraget ske till exempelvis 25 % av lönekostnaderna. Ett system som är utformat på detta sätt skulle ha uppenbara fördelar. För det första är stödet till en början mycket stort. Detta bör göra det lättare att övervinna inledningsmotståndet hos arbetsgivarna.

En ytterligare fördel med systemet skulle vara att en automatisk ned-

trappning av bidraget skulle ske i takt med att den anställde anpassas till sina arbetsuppgifter. Undantagen skulle vara förhandlingsresultatet mellan företaget, arbetsmarknadsverket och den fackliga organisationen. Även det kvarstående 25-procentiga bidraget skulle omprövas årligen.

Den nuvarande regeln om möjligheter för arbetsgivarna att överföra en redan anställd till halvskyddad verksamhet skulle kunna täckas på följande sätt. En sådan överföring kunde ske om och när en handikappad utifrån anställts och bidraget trappats ned fullständigt. I så fall skulle man kunna få bidrag med 25 % för en redan anställd. Också dessa fall skulle prövas årligen.

Sysselsättningsutredningen anser att halvskyddad sysselsättning bör finnas också på statens område. Det bör därför utfärdas regler om anvisningar för statsmyndigheternas budgetering som gör det rimligt och önskvärt att utnyttja denna möjlighet. Fördelarna med detta skulle bl. a. vara att man fick ett komplement till arkivarbetarsystemet.

Sysselsättningsutredningen påpekar att behovet av olika former av skyddat arbete – i särskilda verkstäder, särskilda beredskapsarbeten eller på annat sätt – kommer att finnas kvar också i framtiden. Inte minst gäller det regioner av landet där bristen på arbetstillfällen är stor och där det finns ett stort inslag av äldre arbetskraft.

En särskild organisationskommitté har framlagt förslag om organisationen av skyddat arbete. Sysselsättningsutredningen ger därför inga förslag på detta område utan förutsätter att organisationskommitténs betänkande leder fram till en mera enhetlig och slagkraftig organisation.

När det gäller arkivarbeten anser utredningen att riskerna för permanentning bör uppmärksammas. Det är omvittnat att många arkivarbetare efter flera års arbete ingår som en självklar del i arbetsorganisationen på en arbetsplats och gör helt nödvändiga arbetsinsatser. Trots detta är det svårt att få dem överförda till vanliga tjänster hos myndigheterna. En lösning är att ge myndigheter (och organisationer) möjlighet att anställa fler arkivarbetare på personliga tjänster. Så har skett i viss utsträckning under det senaste året (150 platser). Enligt utredningens uppfattning bör emellertid de medel som ställs till förfogande för sådan överföring väsentligt utökas.

4.5.5 Remissyttrandena

En bred remissopinion ansluter sig i huvudsak till utredningens diskussion om behovet av insatser när det gäller arbetsmiljö, personalpolitik, arbetsorganisation och arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder för svårplacerade grupper.

Arbeterskyddsstyrelsen stöder utredningens förslag om kartläggning av sambandet mellan otillfredsställande arbetsmiljö och utslagning från arbetsmarknaden samt instämmer i uppfattningen att det finns behov av ytterligare åtgärder i form av direkta förbättringar av arbetsmiljön och i form av ökade

anpassningsåtgärder inom olika företag. Enligt styrelsens mening är den arbetsmarknadspolitiska inriktningen av personalpolitiken som utredningen föreslår, parallellt med en aktivering av anpassningsgruppernas verksamhet, en förutsättning för att arbetsmarknaden skall kunna öppnas för hittills uteslängda grupper.

LO delar utredningens uppfattning att arbetsmarknadspolitiken skall föras in i företagen och understryker att det därför fordras stora personella insatser inte minst från arbetsförmedlingens sida. LO ger också sitt stöd till utredningens påpekande att den nya personalpolitiska organisation som följer av den kommande arbetsrättslagstiftningen med nödvändighet måste ha nära kontakt med arbetsmarknadsverket. Anpassningsgruppernas roll i denna samverkan framhålls.

SAF, Svenska Handelskammarförbundet och Industriförbundet framhåller i gemensamt yttrande att frågan om att anpassa arbetsplatserna till personer med olika typer av handikapp är viktig. Eftersom de erforderliga åtgärderna ofta är kostnadskrävande är enligt dessa remissinstanser inte möjligt att genomföra generella åtgärder på ett sådant sätt att de flesta arbetsplatser skall kunna betjänas av de flesta personer, oavsett typ av handikapp.

Landstingsförbundets styrelse instämmer i princip i utredningens diskussion om insatser inom arbetsmiljön, personalpolitiken och arbetsorganisationen. Styrelsen delar också utredningens uppfattning att anpassningsgruppernas arbete är en lämplig form för samarbete mellan samhälle, arbetstagare och arbetsgivare. Arbetsmarknadspolitik och personalpolitik hänger intimt samman. I utredningens överväganden kring dessa frågor har också ett stort antal landsting och primärkommuner instämt.

AMS framhåller att anpassningen av arbetsplatserna till arbetskraftens förutsättningar och krav är av avgörande betydelse för att underlätta för nya grupper att komma in på arbetsmarknaden och för att förhindra utslagning. Styrelsen anser i likhet med sysselsättningsutredningen att en rad insatser av olika slag måste göras inom områden som t. ex. arbetsmiljö, personalpolitik och arbetsorganisation för att underlätta denna anpassning. Utredningen framhåller att personalpolitiken måste få "arbetsmarknadspolitiska ambitioner". Styrelsen betonar vikten av att sysselsättningsutredningen i det fortsatta arbetet uppmärksammar såväl statens som kommunernas personalpolitik.

AMS menar vidare att ett vidgat inflytande för de anställda i personalfrågor inte automatiskt leder till ökade möjligheter för arbetshandikappade att på samma villkor som andra arbetssökande erhålla arbete. Styrelsen har därför i samråd med de centrala parterna på arbetsmarknaden rekommenderat att arbetet i anpassningsgrupperna i första hand skall inriktas på rekrytering av främst handikappade och äldre som f. n. står utan arbete. lagen om anställningsfrämjande åtgärder ger förmedlingen möjlighet att ta upp diskussioner med företagen om sammansättningen av personalen med hänsyn till bl. a. ålder och handikapp. Sådana diskussioner har hittills förekommit

endast i begränsad utsträckning. Mot denna bakgrund har styrelsen gett länsarbetsnämnderna direktiv att särskilt uppmärksamma denna fråga.

Handikappförbundens centralkommitté (HCK) delar sysselsättningsutredningens uppfattning att arbetsmarknadspolitiken i så liten utsträckning som möjligt skall skilja ut och särskilda resurser som handikappade kan behöva för att fungera i ett arbete. HCK framhåller att arbetsförmedlingens insatser är avgörande när det gäller anpassning av arbetsplatserna. För att främja nyrekrytering av handikappade är det enligt HCK:s uppfattning nödvändigt att använda främjandelagens hela åtgärdsregister. HCK förordar inte tvångsförmedling som ett regelmässigt förfaringssätt, men menar att arbetsmarknadsmyndigheterna inte helt och hållet får avvisa den möjlighet som finns i främjandelagen.

Riksförbundet för utvecklingsstörda barn (FUB) betonar anpassningsgruppernas viktiga roll när det gäller att mildra de fördomar mot handikappade människor. Dessa fördomar är enligt FUB ännu starkare gentemot människor med förståndshandikapp än mot kroppsligt handikappade. För att komma till rätta med detta problem är det bl. a. nödvändigt att arbetet i anpassningsgrupperna effektiviseras.

Sysselsättningsutredningens förslag till ändrade bidragsvillkor för den halvskyddade sysselsättningen tillstyrks i sina huvuddrag av så gott som samtliga de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Detta gäller bl. a. *AMS, LO, TCO, SACO/SR, SAF, de båda kommunförbunden, statens handikappråd* samt *handikapporganisationerna*. Vissa invändningar och reservationer kan dock redovisas.

Socialstyrelsen framhåller att utredningen inte har tagit hänsyn till att en stor del av de arbetshandikappade har ett bestående arbetshandikapp som inte kan förbättras genom stödåtgärder.

RRV anser sig inte kunna ta ställning till den föreslagna bidragshöjningen på basis av de uppgifter som lämnas i betänkandet. utredningen har enligt RRV inte klargjort vilka effekter som eftersträvas med en höjning av bidraget.

SJ menar att den möjlighet som finns för privata företag, kommuner och landstingskommuner att i vissa fall få överföra redan anställd person till halvskyddad sysselsättning bör finnas också för statliga affärsdrivande verk.

TCO tillstyrker utredningsförslaget men framhåller att bidrag till arbetsgivare för att överföra redan anställd till halvskyddad verksamhet bör användas mycket restriktivt.

5 Näringslivspåverkan

5.1 Näringslivets utveckling (SOU 1975:91, kap. 6)

I rapporten anförs att utvecklingen inom de olika näringsgrenarna är bestämmande för skilda regioners möjlighet att uppnå en balanserad utveckling. Näringslivets utveckling ger därmed grundläggande förutsättningar för

regional- och sysselsättningspolitiken.

Den strukturomvandling som näringslivet genomgått har varit en väsentlig förutsättning för vårt lands välståndsutveckling. På relativt kort tid har ett agrart samhälle utvecklats till ett industri- och tjänstesamhälle. Omvandlingen har också återspeglats i en betydande ändring av befolkningens fördelning i landet. I början av 1900-talet bodde något mer än var tredje invånare i tätorter (samhällen med minst 200 invånare). F. n. bor drygt fyra femtedelar av befolkningen i tätorter. Det genomgående mönstret har varit en allmän tillväxt av tätorterna. Vidare har de större tätorterna vuxit mer än de mindre. I alla länder med vår typ av ekonomiskt system har den spontana utvecklingen allt sedan industrialismens genombrott gått mot ökad koncentration av befolkningen.

5.1.1 Jord- och skogsbruk

Jord- och skogsbruket (inkl. trädgårdsodling och fiske) har kommit att betyda allt mindre för sysselsättningen. Vid sekelskiftet svarade dessa primärnäringsgrenar för mer än hälften av landets sysselsättning för att vid mitten av 1930-talet svara för en tredjedel. År 1960 hade denna andel sjunkit till 14 % och f. n. återfinns drygt 6 % av de yrkesverksamma inom dessa näringsgrenar. Prognoserna fram till åren 1980 och 1990 pekar på en ytterligare nedgång.

Sysselsättningsandelen inom jord- och skogsbruk varierar kraftigt mellan olika län. Jordbruket betyder relativt mycket i de sydligaste delarna av landet, Gotlands, Skaraborgs, Hallands och Kristianstads län. Jordbruket svarar där för drygt 15 % av sysselsättningen, på Gotland för närmare 23 %. Minst betyder jordbruket i Stockholms län. Även om jordbruket har en relativt liten betydelse totalt i ett län kan det spela en större roll inom de mera glest bebyggda delarna i de olika länen.

Som framförs i rapporten är jordbruket som näringsgren relativt opåverkat av svängningar i konjunkturen. Men en höjning av världsmarknadspriserna på livsmedel kan förbättra lönsamheten i det svenska jordbruket. Detta kan i sin tur få till resultat att sysselsättningsminskningen inom jordbruket tillfälligt bromsas upp. Fortsatt rationalisering är dock en av förutsättningarna för att kostnaderna för jordbruksproduktionen skall bli så låga som möjligt. Rationaliseringen innebär bl. a. ett minskat behov av arbetskraft. I stora delar av landet har jordbrukssysselsättningen kommit ned på en nivå som gör att sektorn mindre än hittills påverkar förutsättningarna för regional- och sysselsättningspolitiken. På de lokala arbetsmarknader där jord- och skogsbruket ännu är betydande kan dock uppstå problem på arbetsmarknaden.

Åldersfördelningen bland de verksamma inom jord- och skogsbruk är sned. En stor del av den avgång som beräknas ske under 1970- och 1980-talen kommer att ske genom pensionering. Många av dem som slutar sitt yrkesarbete kommer således inte att ställa krav på annan sysselsättning, vilket

innebär att direkta sysselsättningsproblem inte uppstår i den utsträckning som sker i händelse av en industrinedläggning eller liknande. Däremot minskar naturligtvis det totala antalet arbetstillfällen inom regionen.

Den väntade tillgången av arbetstillfällen inom jordbruket ställer enligt rapporten krav på aktiva regional- och sysselsättningspolitiska åtgärder. Ökade krav på aktiva åtgärder kommer att ställas i synnerhet i kommuner med stor jordbrukssektor och en i övrigt svag arbetsmarknad. De regional- och sysselsättningspolitiska bedömningarna bör även i fortsättningen uppmärksammas i jordbrukspolitiken. Det har visat sig att de jordbrukspolitiska insatserna ofta går att genomföra i förening med en lugn sysselsättningsutveckling. De jordbrukspolitiska stödåtgärderna har dämpat avgången i framför allt de nordligaste delarna av landet. Tillgängliga regional- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder har därigenom visat sig tillräckliga för att nå en mera balanserad utveckling i de jordbruksdominerade regionerna.

Skogsbruket har den relativt sett största betydelsen för sysselsättningen i norra Sverige. Andelen sysselsatta inom skogsbruk är störst i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Andelen sysselsatta inom skogsbruk ligger där över 5 %. På samma sätt som för jordbruket betyder skogsbruket förhållandevis mer i vissa glesbygdskommuner.

Sysselsättningen i skogen erbjuder ofta ett komplement i första hand till jordbruket. Det finns därför ett regional- och sysselsättningspolitiskt intresse av att stimulera sysselsättningen i skogen. De skogsvårdande åtgärderna har därvid stor betydelse. Samtidigt som man därigenom skapar arbetstillfällen i de sysselsättningsmässigt mest drabbade delarna av landet bidrar sådana åtgärder till ett mer effektivt skogsbruk.

5.1.2 Byggnadsverksamhet

Byggnadsverksamheten har varit en av de mest expansiva näringsgrenarna inom den svenska ekonomin under efterkrigstiden. Särskilt snabb var expansionen under perioden 1960–1965. Under de allra senaste åren har emellertid byggsysselsättningen minskat kraftigt. Detta trots att de arbetskraftsintensiva områdena småhusbyggande samt ombyggnads- och reparationsverksamhet har ökat betydligt. Minskningen av byggsysselsättningen under de senaste åren har infallit samtidigt med en expansion inom industrin. Sysselsättningsproblem har därmed i stor utsträckning kunnat undvikas genom att byggnadsarbetarna i ganska stor omfattning har kunnat gå över till industriarbete.

Andelen sysselsatta inom byggnadsverksamheten varierar mellan olika lokala arbetsmarknader. Byggnadsverksamheten är störst i storstadsområdena. Även primära centra har en förhållandevis stor sysselsättningsandel inom byggsektorn.

Den kontinuerliga byggnadsverksamheten är störst i de mest expansiva kommunerna och omvänt, minst i de kommuner som har en stagnerande befolknings- och näringslivsutveckling. Den regionala fördelningen av sys-

selsättningsminskningen inom bygnadsverksamheten kan därför antas följa den allmänna utvecklingen på de lokala arbetsmarknaderna.

Byggandet bedrevs länge i rent hantverksmässiga former. Främst under 1960-talet utvecklades mer industriella former av byggande, vilket sammanföll i tiden med den stora produktionsökning som genomfördes på bostadsbyggandets område. Trots den ökade kapitalintensiteten har branschen fortfarande ett förhållandevis stort antal små företagsenheter. Bland de större företagen har fusioner varit vanliga. Företagsstrukturen kan därför sägas utmärkas av både splittring och koncentration.

Bostadsbyggandets ändrade karaktär är av intresse både från regionalpolitiska synpunkter och från byggarbetsmarknadens synpunkt. Den ökade inriktningen mot småhus får stor betydelse för bl. a. arbetspendlingens utveckling. Småhusbyggandet medför också att antalet stora byggprojekt blir färre och att byggarbetsplatserna blir mer spridda. Byggtiderna blir kortare. Fler yrkesarbetare och arbetsledare sysselsätts trots att den s. k. prefabrieringen inom bygnadsverksamheten ökat.

5.1.3 *Privata och offentliga tjänster*

År 1970 sysselsatte tjänstesektorn (varuhandel, samfärdsel samt privata och offentliga tjänster) drygt hälften av det totala antalet förvärvsarbetande. Tjänstesektorns andel av sysselsättningen var ungefär en femtedel år 1900, en fjärdedel år 1930 och en tredjedel år 1950. Sysselsättningsandelen har således ökat i accelerande takt. Under de senaste decennierna har den samhälleliga och kommersiella servicen ökat sin andel av sysselsättningen och den – speciellt gäller det de offentliga tjänsterna – beräknas ytterligare öka sin andel under 1970- och 1980-talen.

Tjänstesektorn växer mest i tätbefolkade områden. Dessa utgör helt naturligt ett bra serviceunderlag. Sysselsättningsökningen inom tjänstesektorn kommer därför att bli mest betydande i större kommuner, främst i storstadsområden, primära och regionala centra, men även i vissa centralorter i kommuncentra. På vissa lokala arbetsmarknader, företrädesvis i befolkningsmässigt större kommuner, kan sektorns sysselsättningsandel bli förhållandevis stor. I storstadsområdena svarar sysselsättningen inom tjänstesektorn för två tredjedelar av den totala sysselsättningen. I primära centra är fler än hälften av de sysselsatta verksamma inom tjänstesektorn. Motsvarande andelar för regionala centra och kommuncentra är mellan 40 % och en tredjedel.

Tjänstesektorn bör naturligtvis, enligt rapporten främst bedömas efter dess betydelse för en Orts eller regions serviceförsörjning. Men sysselsättningsaspekterna på tjänstesektorn kommer att skjutas alltmer i förgrunden.

En utveckling mot en större andel sysselsatta inom den offentliga sektorn kan ge positiva effekter genom att lokala arbetsmarknader med en stor offentlig tjänstesektor torde kunna erbjuda en förhållandevis stor stabilitet och trygghet i anställningen. Den offentliga sektorn är relativt opåverkad av konjunktursvängningarna och förutsättningarna att öka sysselsättnings-

andelen för kvinnor är erfarenhetsmässigt goda.

Tjänstesektorn kan väntas öka sysselsättningsandelen kraftigt framöver. I hög grad gäller det de offentliga tjänsterna. Det konstateras i rapporten att tillväxten av antalet sysselsättningstillfällen kommer att vara snabbast i de mest tätbefolkade delarna av landet. Allra snabbast väntas ökningen bli inom de primära centra. Inom i första hand storstadsområdena och primära centra kan därvid konkurrens om arbetskraften komma att uppstå. Tendens mot en växande tjänstesektor kan sålunda till en del vara svår-förenlig med strävandena till regional spridning av arbetsplatserna. För att tjänsteverksamheten så långt som möjligt skall kunna utvecklas i enlighet med de regionalpolitiska målen fordras därför att möjligheterna till decentralisering tillvaratas.

Den privata tjänsteverksamheten svarar för ca 12 % av sysselsättningen i riket. Närmare 80 % av sektorns sysselsättning återfinns inom storstadsområden och primära centra. Den privata tjänsteverksamheten har i samband med lokaliseringsoverväganden hittills spelat mindre roll än den statliga förvaltningen och industrin. Lokaliseringssamrådet har visserligen tillämpats även på tjänstesektorn men resultaten härav är blygsamma. Det kommer dock framöver att bli nödvändigt att även räkna med den privata tjänstesektorn när det gäller att fördela antalet sysselsättningstillfällen i enlighet med de regionalpolitiska riktlinjerna.

När det gäller landstingens verksamhet kan antas att en decentralisering kommer att ske i enlighet med regionalpolitiska hänsyn. Här har nämligen de regionala krafterna möjligheter att tillämpa de strävanden som redovisas i resp. politiska partis handlingsprogram.

Möjligheterna till decentralisering bör utnyttjas även inom den statliga tjänsteverksamheten. Någon ytterligare stor omlokaliseringsetapp är inte aktuell. Men en ökad decentralisering av den statliga tjänstesektorn kan diskuteras efter tre linjer,

- att göra en funktionell decentralisering, dvs. uppgifter överförs till administrativa organ på en lägre nivå,
- att inom en gemensam arbetsmarknad – alltså i kommunikationshänseende god kontakt med övrig tjänsteverksamhet – lokalisera tjänsteverksamhet till sådana delar av regionen där det råder brist på sysselsättningstillfällen
- att skilja ut vissa tjänsteslag (eller vissa funktioner) med begränsade kundkontakter.

Den första möjligheten utreds f. n. av decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01).

När det gäller den andra möjligheten föreslås i rapporten att länsstyrelserna bör samarbeta med berörda kommuner och serviceinstitutioner och göra en avvägning mellan olika delar av de lokala arbetsmarknaderna när det gäller lokalisering av tjänsteverksamhet.

Den tredje formen av tjänstedecentralisering diskuteras också. Det föreslås

därvid att det bör vara en uppgift för de inom varje sektor ansvariga myndigheterna att med länsplaneringen som utgångspunkt i den fortlöpande planeringen beakta möjligheterna till decentralisering.

5.1.4 *Industri*

Alltsedan industrialismens genombrott i mitten av 1800-talet fram till modern tid har sysselsättningen inom industrin ökat. Andelen sysselsatta av totalt antal förvärvsarbetande ökade successivt fram till mitten av 1960-talet. Då nåddes kulmen med en sysselsättningsandel för industrin på drygt 30 %. Industrins sysselsättningsandel har därefter stagnerat och tjänstesektorns andel ökat inte minst på grund av den kraftiga tillväxten inom den offentliga sektorn. Antalet sysselsatta inom industrin har varierat under den senaste tio-årsperioden, men sysselsättningen har pendlat kring den nivå som uppnåddes i mitten av 1960-talet. Industrissysselsättningen antas ligga kvar på 1974–1975 års nivå även under resten av 1970-talet.

Industrin är enligt rapporten den näringsgren som är av störst betydelse från regional- och sysselsättningspolitisk synpunkt. Industrin har traditionellt betraktats som en s. k. basnäring och den utgör ryggraden i flertalet regioners näringsliv. I många orter är dessutom näringslivet helt uppbyggt kring ett eller ett fåtal industriföretag. Genom att sysselsättningsandelen inom industrin nu minskar kommer varje ytterligare förändring att betyda förhållandevis allt mer för den totala utvecklingen på en bestämd ort. Utvecklingen inom industrin får därför stora spridningseffekter inom andra delar av näringslivet. Genom sysselsättningsökning inom industrin stimuleras t. ex. sysselsättningen inom olika servicenäringar och byggnadsverksamheten. På samma sätt kan också konstateras att industriinvesteringarna har en icke oväsentlig styrande effekt på den geografiska fördelningen av de totala investeringarna.

Stora delar av industrin är i allmänhet mera lokaliseringbar än andra näringsgrenar. Jord- och skogsbruket är helt bundet vid förekomsten av naturresurser och tjänstesektorn utvecklas främst där befolkningsunderlaget finns. Expansionen inom industrin kan i vissa fall ta sig uttryck i filialutläggningar och/eller etablering av nya arbetsställen. Dessa är av stort regionalpolitiskt intresse främst de gånger då lokaliseringssorten inte är en gång för alla given. Detta gäller också vid rena nyetableringar av industriföretag. Det krävs emellertid en medveten planering för att nå avsedda resultat. Det är därför av stor vikt att samplaneringen utvecklas mellan industrin och myndigheter med ett regionalpolitiskt ansvar.

Industrissysselsättningens förväntade betydelse främst för utvecklingen inom skogslänen – men även för flera svaga arbetsmarknader i andra delar av landet – ställer krav på ökad handlingsberedskap och aktiv planering från samhällets sida. Detta gäller inom ramen för både regional- och industripolitiken.

För industripolitikens del innebär detta att finna former för ökad planmässighet i industrisektorns och i de olika industribranschernas utveckling och utbyggnad. Det ligger i sakens natur att de s. k. tunga branscherna – främst skogsindustrin, järn- och stålindustrin, petroindustrin, varvsindustrin och den tyngre verkstadsindustrin – måste ägnas särskild uppmärksamhet. Dessa branscher är centrala för den svenska ekonomin. Flera av dessa branscher uppvisar vidare en påtaglig geografisk koncentration. De enskilda produktionsenheterna inom dessa branscher är dessutom så gott som undantagslöst helt dominerande vad avser sysselsättningen på de orter där de är belägna.

För bl. a. skogs- och stålindustrin har etablerats s. k. branschråd. Bland rådets uppgifter ingår bl. a. att inhämta, sammanställa och analysera företagens planer vad avser t. ex. produktion, investeringar och sysselsättning. Dessa bedömningar rörande den framtida branschutvecklingen, såväl totalt som inom skilda regioner, kan, vid sidan av den självklara industripolitiska betydelsen, också komma att utgöra ett värdefullt underlag för den regionala planeringen. I de branscher där särskilda branschråd upprättats bör bl. a. länsplaneringens material kunna användas. Men även inom den övriga industrin krävs enligt rapporten erfarenhetsmässigt kraftfulla industripolitiska åtgärder. Anspråken på en samordning och samverkan mellan industri-, regional- och sysselsättningspolitiken är här ofta stora.

Vissa industripolitiska åtgärder vidtas inom ramen för de statliga företagen. Det speciella samhällsansvar som åvilar Statsföretag, genom den s. k. offertprincipen, ger samhället möjlighet att påverka gruppens etablering så att hänsyn tas till regionala- och sysselsättningspolitiska mål. Det faktum att statsföretagsgruppen svarar för närmare 10 % av landets totala industriinvesteringar och att dessa i betydande utsträckning gjorts i stödområdet ger en indikation på gruppens betydelse för utvecklingen och den regionala fördelningen av industrisysselsättningen under resten av 1970-talet. Arbete pågår också i samförstånd mellan ägare och Statsföretag för att internt organisera gruppen, så att dess förmåga ökar att utgöra ett viktigt instrument inom näringspolitiken.

Det finns också en rad stödformer för att stimulera industrins utveckling, t. ex. lokaliseringstöd, branschstöd, allmänt kredit- och utvecklingsstöd samt FoU-stöd. Användningen av dessa stödformer bör enligt rapporten så långt möjligt samordnas så att en planerad expansion inom industrin kan åstadkommas. Men även inom branscher som bedöms vara på tillbakagång kan ett samspel mellan regional- och industripolitiken medverka till att en eventuell sysselsättningsminskning styrs så att kapitalförstöringen begränsas och neddragningen av sysselsättningen görs i en socialt acceptabel takt.

Under senare år har ett ökat samspel vuxit fram mellan regionalpolitiken och industripolitiken som en naturlig följd av de ökade ambitionerna på bl. a. sysselsättningens område. Denna utveckling bör fortsätta. I exempelvis arbete med länsplaneringen har länsstyrelserna utgått från bl. a. de analyser

och beslut som gäller näringsgrenar, branscher etc. som skett på riksnivå. Efter diskussioner med kommunerna och intressenterna på länsplanet har länsstyrelserna därefter i sina förslag till länsprogram angivit åtgärder som bör sättas in i olika delar av länets näringsliv. Flertalet länsstyrelser har behandlat industrins utvecklingsmöjligheter i länet och i den löpande verksamheten intar kontakterna med näringslivet en framträdande roll. I flera län har särskilda industriprogram upprättats och samarbetet med industrin har givits fasta former. Så gott som samtliga länsstyrelser diskuterar i förslagen till länsprogram också möjligheterna att styra industriutvecklingen efter de regionalpolitiska riktlinjerna.

I rapporten framhålls att stor vikt bör läggas vid de regionala aspekterna på industripolitiken i det fortsatta arbetet med länsplaneringen. Det är i detta sammanhang väsentligt att arbetet bedrivs på ett likartat sätt i hela landet. Arbetet bör därför grundläggas genom att länsstyrelsen medverkar vid framtagandet av underlag för statsmakternas industripolitiska ställningstaganden.

Ett sådant underlag bör efter en central utvärdering kunna tjäna som riktlinjer för den industri- och lokaliseringspolitiska verksamheten på länsnivå.

De avvägningsproblem som kan uppstå mellan de regional- och industripolitiska intentionerna måste göras av regeringen. Efter centrala anvisningar bör arbete med och uppföljning av de regionala industripolitiska frågorna kunna ske på länsnivå. Såväl länsstyrelser som företagareföreningar och länsarbetsnämnder har härvid en väsentlig roll att spela. Vidare bör arbetet läggas upp i samråd med kommuner, fackliga organisationer och näringslivsorganisationer.

5.2 Näringspolitik (SOU 1975:90, kap. 8)

5.2.1 Regional näringspolitik

Även sysselsättningsutredningen diskuterar i sitt näringspolitiska kapitel kopplingen mellan regionalpolitiken och industripolitiken. Med utgångspunkt från centrala riktlinjer för näringspolitiken bör, enligt utredningens mening, regionala näringspolitiska program upprättas inom ramen för länsplaneringen. Dessa bör innehålla dels en prognos för regionens utveckling, dels ett program för åtgärder som syftar till att utveckla regionens näringsliv. Målet för ett sådant program bör vara att i regionen utveckla ett näringsliv som är effektivt på lång sikt och som dessutom är så mångsidigt att regionens invånare erbjuds en arbetsmarknad med stora valmöjligheter. Mångsidigheten i näringslivet skall därtill garantera regionen en motståndskraft mot konjunkturvariationer och plötsliga strukturförändringar.

En förutsättning för att samhället skall kunna genomföra regionala nä-

ringslivsprogram är att man har överblick över konkreta projekt som planeras inom näringslivet. De näringspolitiska styrmedlen handhas idag av ett stort antal institutioner – både på central och regional nivå. Ett organisatoriskt problem är att i ökad utsträckning samordna verksamheten i dessa institutioner dels internt, dels i relation till övrig ekonomisk politik.

Den pågående integrationen av långtidsutredning, industripolitiska utredningar och länsplanering bör enligt utredningen utgöra den bas varifrån en vidareutveckling av den ekonomiska planeringen utgår. På länsplanet bör ett kontinuerligt samarbete mellan länsstyrelser och länsarbetsnämnder utformas. I samarbetet bör också företagareföreningarna delta. Det är enligt utredningens mening av mycket stor vikt att därvid ge ett ökat utrymme åt kontakterna med lokala organ och inte minst fackliga representanter.

Sysselsättningsutredningen avser att i det fortsatta utredningsarbetet pröva förutsättningarna för en utveckling av det näringspolitiska arbetet på regional nivå. *Formerna för samarbete mellan statliga länsorgan, kommuner, företag och de anställdas fackliga representanter* är där ett av de problem som måste lösas. En annan är anknytningen mellan länsorgan och näringspolitiska institutioner på central nivå.

Det industripolitiska arbetet måste enligt utredningen utgå från betydligt mer djupgående analyser av utvecklingstendenser, problem och möjligheter i enskilda branscher. Tillkomsten av statens industriverk har starkt förbättrat möjligheterna att samordna insamling och bearbetning av information på det industripolitiska området.

Industrins strukturproblem är ofta branschspecifika, och vissa av de industripolitiska insatserna har därför gjorts inom ramen för olika branschprogram. För närvarande pågår en uppbyggnad av informationssystem i anslutning till branschråden. Som utgångspunkt för åtgärder på det industripolitiska området är det emellertid inte tillräckligt med en information som ger en uppfattning om problem och utvecklingstendenser inom en bransch som helhet. För att kunna förbereda lämpliga åtgärder krävs information om situationen inom enskilda företag eller grupper av företag. Förutsättningarna för samhällets ingripanden skiftar mycket från ort till ort, och de åtgärder som sätts in måste ofta avpassas efter de speciella omständigheterna i varje enskilt fall.

För att ge samhället möjligheter att bedöma situationen inom enskilda företag har en försöksverksamhet startats med ett system för information mellan företag och samhälle (DIS). Där besvarar företagen enkäter om sina planer på fem års sikt.

Samhället kan naturligtvis aldrig få ett tillfredsställande informationsunderlag för sin sysselsättningspolitik om sysselsättningsplaneringen inom enskilda företag är bristfällig. Enligt sysselsättningsutredningens mening bör samhället kräva att åtminstone de större företagen upprättar sysselsättningsplaner. Dessa bör gälla både det kortsiktiga – konjunkturpolitiskt intressanta – perspektivet och det medellånga. Sysselsättningsplanerna bör utarbetas

i samråd mellan företag och representanter för de anställda.

En utveckling mot en ökad samordning mellan regional- och näringspolitik kräver en anpassning av informationsunderlaget. Möjligheterna till flexibilitet i existerande företags produktval bör belysas. Enligt utredningens mening bör man undersöka förutsättningarna för att ta in denna typ av uppgifter i informationssystemet företag-samhälle.

Arbetet med en förbättring av informationen om situationen inom enskilda företag är en fråga som är intimt förknippad med det regionalpolitiska beslutsunderlaget. Informationssystemet företag-samhälle utnyttjas redan idag inom länsplaneringen. Stora förändringar genomförs f. n. i länsplaneringsarbetet. Det sysselsättningspolitiska inslaget förstärks och de näringspolitiska frågorna ges ökat utrymme.

5.2.2 Övriga näringspolitiska frågor

I det näringspolitiska kapitlet kommenterar sysselsättningsutredningen också några huvuddrag i långtidsutredningens bedömningar av den ekonomiska utvecklingen fram till år 1980.

Sysselsättningsutredningen pekar på huvudproblemen i den ekonomiska politiken under resten av 1970-talet. Man menar därvid att oljekrisen har bidragit till att fördjupa den pågående internationella konjunktursvackan. Vi har f. n. ett kraftigt underskott i bytesbalansen. En av de grundläggande uppgifterna för den ekonomiska politiken under återstoden av 1970-talet blir att återställa jämvikten i bytesbalansen och att dämpa inflationen.

Det är uppenbart att det under dessa förhållanden är en krävande uppgift att förverkliga de sysselsättningspolitiska ambitionerna. En allmänt expansiv politik, som från sysselsättningssynpunkt kunde vara önskvärd, för med sig en ökad press uppåt på priserna och ytterligare påfrestningar på den yttre balansen. En återhållsam politik riktad mot den interna efterfrågan innebär att sysselsättningen hålls tillbaka. Ett bidrag till lösningen av konflikten är enligt utredningen en ekonomisk politik med ett stort inslag av selektiva och anpassningsfrämjande medel.

Det kan i vissa avseenden föreligga en konflikt mellan strävan mot en förbättrad samhällsekonomisk balans och önskemålen om en snabb ekonomisk tillväxt. Samtidigt bör en hög tillväxttakt för produktiviteten rimligen göra det lättare att hålla balans gentemot utlandet. Genomförandet av en utbyggnad av samhällets service underlättas givetvis betydligt om samhällets resurser totalt sett ökar snabbt. Detsamma kan sägas om åtgärder för en fortsatt utjämning av den privata standarden.

En av näringspolitikens väsentligaste uppgifter är enligt sysselsättningsutredningen att främja en strukturomvandling i sådana former att de negativa konsekvenserna under omvandlingsprocessen inte blir oacceptabla. För de näringspolitiska institutionerna kommer detta att medföra ökade

krav på en aktiv planering av den strukturella utvecklingen av näringslivet.

Utredningen går därefter in på de näringspolitiska medlen och menar att de i stor utsträckning har formen av kreditstöd till näringslivet. Man betonar värdet av att de ökade möjligheterna till investeringar inom näringslivet tas tillvara inom ramen för det system för en vidgad sysselsättningsplanering som man föreslår. Valet av investeringsobjekt bör enligt utredningen baseras på kalkyler av olika projekts kostnader och intäkter från samhällsekonomisk synpunkt.

Sysselsättningsutredningen menar att mycket talar för att framställning av kompletta system kommer att bli en allt viktigare del av industriproduktionen. Det gäller inte minst den del av produktionen som går på export. Produkterna kan exempelvis bestå av hela industrianläggningar, system för undervisning, kollektivtrafikförsörjning och sjukvård eller anläggningar på miljövårdsområdet.

Utredningen konstaterar också att tillgången till yrkesutbildad arbetskraft är god i Sverige internationellt sett. Här finns en tekniskt avancerad industri som bör ha förutsättningar för en produktion av det slag som här diskuteras. Även i ett annat avseende kan vårt land tänkas ha goda förutsättningar för vissa slag av systemproduktion. Vår höga levnadsstandard och våra långtgående ambitioner på samhällsservicens område gör att vi, internationellt sett, har höga krav på standard vad gäller exempelvis tekniska lösningar av sjukvårds-, utbildnings- eller miljöproblem. Jämfört med andra länder visar sig därför efterfrågan tidigt i Sverige. En produktion som i inlednings-skedet är inriktad på att tillgodose en inhemsk efterfrågan kan därför – i samband med en tilltagande utländsk efterfrågan – i allt större utsträckning komma att finna avsättning på exportmarknaden. Därtill kommer att denna typ av produkter i vårt land ofta utnyttjas inom den offentliga sektorn. Då projekten planeras bör därmed samhället ha relativt goda möjligheter att bedöma efterfrågan på produkterna åtminstone inom landet.

Det kan enligt utredningen bli en av näringspolitikens väsentliga uppgifter i framtiden att ta initiativ till och bidra till genomförandet av sådana projekt. För att dessa mycket stora projekt över huvud taget skall bli möjliga att genomföra krävs emellertid ett långtgående samarbete mellan olika intressenter.

Sysselsättningsutredningen diskuterar allmänt sambanden mellan energitillförsel och sysselsättningsutveckling. Sett på mycket lång sikt kan produktionsmetoderna anpassas till en situation med stor knapphet i fråga om energiförsörjning. Därigenom kan sysselsättningen skyddas vid minskad energitillförsel, men det sker då till priset av en långsammare tillväxt i, eller minskning av, levnadsstandarden.

En mera långsiktig dämpning av tillväxten i energianvändning måste därför genomföras med uppmärksamheten ständigt riktad mot effekterna på sysselsättningen under själva anpassningsprocessen. Kraven på minskad tillväxt i energianvändningen kan komma att ge utslag i en snabbare struk-

turomvandling. Sannolikt kommer vissa regioner att drabbas speciellt hårt.

Sysselsättningsutredningen förbereder inför nästa utredningsetapp ett samarbete med energiforskningsdelegationen. Avsikten är att därvid belysa dels de direkta sambanden mellan sysselsättningsutvecklingen och förändringar i energianvändningen, dels energitillförselns betydelse för standardutvecklingen.

5.2.3 Remissyttranden (SOU 1975:90 kap. 8, SOU 1975:91 kap. 6)

Flertalet remissinstanser behandlar näringspolitiken. Samtliga anser att en förstärkning av näringspolitiken krävs för att de sysselsättningspolitiska ambitionerna skall kunna nås. Flera remissinstanser bl. a. *landstinget i Göteborgs- och Bohus län* samt *Företagareföreningarnas Förbund* framhåller därvid vikten av att främja utvecklingsmöjligheterna för de mindre och medelstora företagen.

Svenska Arbetsgivareföreningen, *Svenska Handelskammarförbundet* och *Sveriges Industriförbund* menar att den nödvändiga investeringsexpansionen inte kan förverkligas utan en allmän höjning av lönsamhetsnivån. En generell lönsamhetsförbättring skulle förhindra en snabb utslagning av produktionskapacitet och ge upphov till en bred investeringsexpansion, vilket inte kan väntas vid selektiva kapitaltillskott med den inriktning som utredningen förordar. Vidare menar man, skulle sannolikt en mer effektiv fördelning av kapitalet bli följden av en högre lönsamhetsnivå.

Det är nödvändigt med en industriell tillväxt speciellt mot bakgrund av sysselsättningsutredningens diskussion om behovet att skapa en tillräckligt snabb investeringsutveckling i syfte att åstadkomma balans i våra utrikesbetalningar.

LO vänder sig emot den traditionella metoden att få till stånd investeringsökningar genom att öka företagets lönsamhet. Denna metod är, menar man förknippad med betydande nackdelar. Den är inte särskilt effektiv när efterfrågan och kapacitetsutnyttjandet är svagt. Den har inte heller önskvärda fördelningspolitiska effekter och den gör expansionens inriktning beroende av tidigare perioders vinster i resp. företag.

LO anför vidare att det givetvis är nödvändigt att upprätthålla lönsamhet inom näringslivet om det nuvarande ekonomiska systemet skall fungera. Finansiering av en betydande del av investeringarna med ägarkapital är nödvändig för att företagen skall kunna vidmakthålla sin soliditet. Detta kan ske antingen genom självfinansiering eller genom att främmande ägarkapital tillförs genom nyemissioner av aktier. En hög självfinansiering är inte önskvärd, dels därför att man förlorar förmågan att styra investeringsutvecklingen via kapitalmarknaden, dels därför att det innebär en stark förmögenhetsökning på ett fåtal händer. Självfinansieringen har också fallit under hela efterkrigstiden men tenderat att återigen öka under de senaste åren.

Aktieemissioner har enligt LO hittills haft mycket liten betydelse för

industrins totala finansiering, 3–4 % under 1950- och 1960-talen, men har ökat väsentligt under de senaste åren. Skall de bli ett alternativ till en alltför hög självfinansiering under de kommande åren måste de även fortsättningsvis förbli omfattande. Det är mot denna bakgrund som insatsen av pensionsmedel som riksvilligt ägarkapital via fjärde AP-fonden skall ses.

Ett avvisande av generella lönsamhetsökningar inom industrin innebär då att de selektivt inriktade näringspolitiska insatserna med syfte att skapa en tillräcklig expansion av näringslivet kraftigt måste förstärkas. Ökade insatser av riksvilligt kapital via fjärde AP-fonden och en vidare utbyggnad av det statliga företagandet grundat på en mer utvecklad planering kommer enligt LO att bli centrala inslag i denna politik.

Länsstyrelserna i Gotlands och Norrbottens län anför att statens jälv genom sina företag bör skapa en nödvändig industritillväxt. Den senare länsstyrelsen menar också att ett utnyttjande av möjligheten till kombinationsfrisläpp av investeringsfonder på samma sätt som skedde under slutet av 1960-talet, skulle först och främst bidra till att minska undersysselsättningen i länet, men också bidra till en höjd förädlingsgrad, minskad konjunkturkänslighet och förbättrad yrkesmässig differentiering. *Statsföretag AB* erinrar om att huvuddelen av dess investeringar redan nu sker i från sysselsättningssynpunkt angelägna regioner. Statsföretags verksamhet är starkt inriktad mot tung basindustri (ca 70 %) och sådan industri är för etablering i stor utsträckning bunden till vissa givna förutsättningar. Därmed har Statsföretag ganska begränsad potential för etablering i orter utvärderade med hänsyn till sysselsättningsbehov, om givna förutsättningar med hänsyn till dess verksamhetsinriktning saknas. Statsföretag erinrar om att man beslutat inrätta en fond för finansiering av olika samhällsmotiverade projekt i gruppen och att detta arrangemang på sikt kommer att något vidga potentialen för fristående etableringar utanför nuvarande verksamhetsorter.

Statsföretag anför vidare att i flera länsplaner och även i sysselsättningsutredningens betänkande har det s. k. offertsystemet aktualiserats. Det framhålls att detta bör komma till användning i större utsträckning än hittills för att därmed öka statsföretagsgruppens ekonomiska förutsättningar för regionalpolitiska insatser. Statsföretag är berett att verka för en praktisk utformning av detta system.

Enligt Statsföretags uppfattning skulle offertsystemets positiva möjligheter komma bättre till sin rätt om systemet upptogs bland de generellt tillgängliga lokaliseringpolitiska medlen. Härigenom skulle man få ett generellt medel, som i de enskilda fallen kan ta hänsyn till den aktuella kostnadsbilden, vilket förmodligen skulle leda till att en rik flora av etableringsbara projekt skulle bli tillgängliga för myndigheternas utvärdering. Systemet har redan tillämpats utanför den statliga sektorn i t. ex. Stekenjokk-fallet.

I dagens situation förefaller behovet av ganska små etableringsprojekt för utjämning av obalanser inom regionerna vars mest framträdande. Detta talar för att systemet bör utformas så att riksdagsbehandling av varje enskilt projekt

kan undvikas.

En utbredd uppfattning bland remissinstanserna är att en bättre samordning bör komma till stånd mellan regional- och industripolitiken. Samordningen bör som bl. a. *landstinget i Västernorrlands län* och *länsstyrelsen i Kopparbergs län* anför, komma till stånd på alla nivåer. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* menar att behovet av samordning av olika sektorers planering och åtgärder torde vara mera påkallat på central nivå än inom länen. Man är också besviken över att utredningen i detta delbetänkande inte uppfyllt sin uttalade ambition att närmare sammankoppla närings- och regionalpolitiken.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att mycket av arbetet med framtagandet av underlag för statsmakternas näringspolitiska ställningstaganden bör kunna ske på regional nivå. Däremot finns det självfallet ett flertal exempel på näringspolitiska aktiviteter som förutsätter en vidare överblick än vad som är fallet på regional nivå, t. ex. det utredningen tar upp om organisation av stora industriella samverkansprojekt. Sysselsättningsutredningen lägger också stor vikt vid regionala produktionssystem och analyser av sådana system som en viktig utgångspunkt för arbetet med regionala näringslivsprogram.

Liknande synpunkter förs fram av flera andra länsstyrelser och landsting. *Landstinget i Kalmar län* menar därvid att såväl kommuner, landsting som enskilda företag och fackliga organisationer bör medverka i utformningen av regionala näringslivsprogram. Detta kan lämpligen ske genom att investerings- och sysselsättningsplaner fortlöpande utarbetas och samordnas på länsnivå. *Vilhelmina kommun* anför i detta sammanhang att ska de regionala näringslivsprogrammen vara meningsfulla måste de kopplas till aktiva åtgärdsprogram. Samtliga tillgängliga näringspolitiska medel bör därvid utnyttjas.

Enligt *RRV* bör länsstyrelserna medverka vid framtagandet av underlag för statsmakternas industripolitiska ställningstaganden. Det torde vara nödvändigt med en viss enhetlighet i de underlag länsstyrelserna tar fram. Samtidigt bör man beakta att förutsättningarna varierar i olika delar av landet. Därför bör utrymme ges för en viss flexibilitet vid framtagning av planeringsunderlaget.

Landstinget i Värmlands län anför att förslaget om regionala näringslivsprogram bör kunna leda till att samhällets resurser utnyttjas effektivt. I det sammanhanget bör förslaget om regionala produktionssystem kunna utgöra en värdefull del. För landstinget framstår det vidare som naturligt att ett regionalt näringspolitiskt utvecklingsarbete sker inom ramen för länsplaneringen. Landstinget betonar dock vikten av att genomförandemedel mer konkret kopplas till länsplaneringens åtgärdsprogram än vad som hittills varit fallet.

Några länsstyrelser tar upp sysselsättningsutredningens förslag att företagen löpande skall ta fram sysselsättningsplaner.

Länsstyrelsen i Uppsala län anför därvid att någon närmare precisering av planernas innehåll, verkan osv. inte ges. Länsstyrelsen anser att uppgifter om den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen har stort värde som plandata. Däremot kan sådana uppgifter knappast ges någon bindande verkan för företagen. Sysselsättningsplaner som visar de mer kortsiktiga arbetskraftsförändringarna har däremot ett betydande intresse för inte minst arbetsmarknadsmyndigheterna.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län instämmer med utredningen om behovet av ökad information till samhället om företagens planer. Länsstyrelsen förordar dock bestämt att tyngdpunkten i informations- och rådgivningsverksamheten förläggs till regional nivå. Därigenom skapas möjlighet till inflytande från kommuner och fackliga organisationer, vilket ger garantier för att lokala fakta och förutsättningar blir beaktade.

Den utveckling av informationssystemet företag-samhälle som förordas i sysselsättningsutredningens betänkande och rapporten ligger i linje med länsstyrelsernas uppfattning. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* menar t. ex. att omfattande direkta kontakter är en nödvändig och givande fortsättning av den på enkätvägen insamlade informationen. En seriös satsning på sådana direkta överläggningar underlättar också ett förstärkt samarbete mellan de länsorgan som har ansvar för arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågorna dvs. främst länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och företagareföreningen. *Statskontoret* anser att man bör vidareutveckla underlaget från informationssystemet för att genom bearbetningar av företagens inrapportering få mer användbart underlag för att analysera industriutvecklingen i landet.

Några kommuner har tagit upp frågan om sambandet mellan energi-förbrukning och sysselsättning. *Sandvikens kommun* understryker att stor omsorg måste läggas ned på den utredning härom som sysselsättningsutredningen förbereder och hur välfärdsmålen skall kunna anpassas till en minskad tillväxt i energianvändningen. Likaså understryker *statens vattenfallsverk* betydelsen av att dessa samband blirllsidigt utredda och studerade. Detta bör ske så att resultatet kan föreligga inför riksdagens behandling av energifrågan år 1978.

Länsstyrelsen i Kalmar län anför att mycket talar för att sysselsättningsökningarna under återstoden av 1970-talet i huvudsak kommer att ske inom tjänstesektorn. Betydande delar av denna expansion kommer att vara lokalt betingad med anknytning till sjukvård, äldreomsorg, barnutskott och övrig social omvårdnad. Detta innebär, att sysselsättningsökningen kan få en spridning som blir jämt fördelad mellan samtliga kommuner. En följd-effekt av tjänstesektorns fortsatta expansion blir dock en spontant större tillväxt i befolkningstäta regioner. Länsstyrelsen understryker därför betydelsen av att den verksamhet, som nu inlets av decentraliseringsutredningen fortsätter. Länsstyrelsen skulle gärna se att decentraliseringsutredningens

uppdrag kompletterades med någon form av direktiv till varje central myndighet att undersöka förutsättningarna att decentralisera arbetsuppgifter – och detta inte bara till primära centra.

Flera remissinstanser tar upp denna fråga. De talar om att möjligheterna till decentralisering bör tillvaratagas. Sålunda anför *Kramfors kommun* att, även om utlokaliseringen av statliga verk i stort är avslutad, bör en fortsatt decentralisering till länen när det gäller vissa områden inom den statliga verksamheten kunna ge förutsättningar för en större spridning av sysselsättningen inom den offentliga tjänstesektorn.

Landstinget i Hallands län menar att diskussionen om offentlig service och dess lokalisering hittills torde i stor utsträckning ha gällt fördelningen mellan regioncentra och kommuncentra. Det bör beaktas att sysselsättnings-skäl kan tala för lokalisering också till mindre orter, om underlag för viss verksamhet finns på sådana platser.

Flera länsstyrelser och landsting stryker under den regionalpolitiska roll jord- och skogsbruket spelar i länet. Sålunda anför *länsstyrelsen i Gotlands län* att om svårare arbetsmarknadsproblem skall kunna undvikas i samband med en fortsatt önskvärd anpassning av lantbruksföretagen behövs fortsatta betydande insatser såväl inom ramen för jordbrukspolitiken som inom näringspolitiken i övrigt. Den framtida rationaliseringspolitiken bör enligt länsstyrelsen utformas på sådant sätt att möjligheter skapas för att, inom områden där jordbruket fortfarande har stor betydelse för sysselsättningen, stödja en strukturrationalisering i balanserad takt. Det är härvid angeläget att rapportens uttalande om att den centrala och regionala planeringen på jordbrukets område och den regionalpolitiska planeringen bör samordnas, närmare utvecklas och klargöras. Även *landstinget i Kalmar län* anser att sysselsättningen inom jordbruket kan utvecklas gynnsammare än vad föreliggande utredningar antyder. Förhållandena inom denna näring är av stor betydelse inte bara för den totala sysselsättningsvolymen utan också för den geografiska fördelningen av arbetstillfällena.

Motsvarande diskussion förs om skogsbruket. *Kramfors kommun* anför att ett effektivt och produktivt skogsbruk är av stor betydelse för den region Kramfors tillhör. Det är önskvärt att sysselsättningsminskningen begränsas bl. a. genom att de skogsvårdande åtgärderna ökas. Liknande synpunkter anförs även av *Statsföretag AB*.

Linköpings kommun anser det angeläget att en långsiktig planering av byggnadsverksamheten kommer till stånd och att denna planering samordnas med den kortsiktiga planeringen och planeringen av beredskapsarbeten. Planeringen av byggnadsverksamheten bör enligt kommunen anknytas till den årliga revisionen av länsplaneringen. En samordning av den kort- och långsiktiga planeringen bör härvid komma till stånd. Även *länsstyrelsen i Uppsala län* tillstyrker angivna planeringsförslag

5.3 Samverkan för regional utveckling (SOU 1974:82)

5.3.1 Inledning

Genom beslut den 21 juli 1972 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för dåvarande inrikesdepartementet att tillkalla sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om starkare styrmedel i regionalpolitiskt syfte. De sakkunniga¹ antog benämningen utredningen om regionalpolitiska styrmedel. Utredningen har avlämnat betänkandet (SOU 1974:82) Samverkan för regional utveckling. Till betänkandet har fogats reservationer av ledamöterna Karl Erik Eriksson och Erik Hovhammar samt särskilt yttrande av ledamoten Torsten Stridsman.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), sjöfartsverket, statskontoret, byggnadsstyrelsen, riksrevisionsverket (RRV), konjunkturinstitutet, koncessionsnämnden för miljöskydd, kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen (NO), överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), bostadsstyrelsen, statens planverk, förenade fabriksverken, statens industri (SIND), samtliga länsstyrelser, expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU), sysselsättningsutredningen, institutet för social forskning (SOFI), utredningen rörande miljöproblem m. m. i vissa industriområden, Företagareföreningarnas förbund, Ingenjörsvetenskapsakademien, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, lantbrukarnas riksförbund, PK-banken, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska arkitekters riksförbund, Svenska bankföreningen, Svenska företagares riksförbund, Svenska handelskammareförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges föreningsbankers riksförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Svensk industriförening, Stiftelsen Industricentra och Tjänstemännens centralorganisation (TCO). Kommerskollegium har bifogat yttranden från flera företagareföreningar. Flera länsstyrelser har bifogat yttranden från landsting, länsarbetsnämnder, kommuner, företagareföreningar, handelskamrar, fackliga organisationer m. fl. Dessutom har yttrande inkommit från Moderata ungdomsförbundet.

5.3.2 Nuvarande regionalpolitiska styrmedel

År 1965 infördes statligt lokaliseringsstöd som ett medel för att påverka företagens lokalisering till orter och regioner, där en förstärkning av näringsliv och sysselsättning är önskvärd. Stödet har byggts ut efter hand.

¹ Landshövdingen Per Eckerberg, ordförande samt riksdagsmännen Karl Erik Eriksson, Bengt Fagerlund, Erik Hovhammar, Birger Nilsson, Ivar Nordberg och Torsten Stridsman.

Regionalpolitiskt stöd lämnas f. n. som lokaliseringsstöd i form av lokaliseringsbidrag, avskrivningslån, lokaliseringslån, lånegaranti och flyttningersättning, introduktionsstöd, utbildningsstöd, sysselsättningsstöd samt flyttningsstöd till personal med kvalificerad yrkesutbildning. Gällande bestämmelser om den regionalpolitiska stödverksamheten finns i kungörelsen (1970:180) om statligt regionalpolitiskt stöd (omtryckt 1973:552; ändrad senast 1975:352).

År 1971 infördes lokaliseringsområdet i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna. Lokaliseringsområdet har till syfte att garantera att företag, som överväger att etablera eller utvidga viss verksamhet i de mest expansiva regionerna, får information om samhällets regionalpolitik, lokaliseringsstödet och lokaliseringsförutsättningar i olika delar av landet. Samrådsskyldighet föreligger så snart den tilltänkta byggnadsåtgärden medför ett lokaltillskott om minst 500 m² och lokalerna är avsedda att helt eller till huvudsaklig del användas för partihandel, varuhandelsförmedling, bank- och annan finansverksamhet, försäkringsverksamhet, fastighetsverksamhet och fastighetsförmedling samt uppdragsverksamhet. Även tillverkningsindustrin omfattades tidigare av samrådsskyldigheten. Samråd sker med en lokaliseringsdelegation inom AMS.

Gällande bestämmelser om etableringsområdet finns i lagen (1970:725; ändrad 1973:549) och kungörelsen (1971:51; ändrad senast 1974:334) om lokaliseringsområdet.

5.3.3 Utredningsförslaget

Utredningen anser att de ekonomiska styrmedlen i form av lokaliseringsstöd m. m. är effektiva. Stödet tillgodoser företagets viktigare finansieringsbehov. Möjligheterna att ytterligare påverka sysselsättningstillfällenas regionala fördelning genom en utbyggnad av de ekonomiska stödåtgärderna anser dock utredningen vara begränsade.

De nuvarande administrativa styrmedlen har, enligt utredningen, inte haft särskilt stor betydelse för att utjämna obalanser i sysselsättningen mellan olika delar av landet. Möjligheterna att påverka valet av lokaliseringsort genom lokaliseringsområdet begränsas av att kontakterna mellan företag och samhälle sker alltför sent i planeringsprocessen.

Utredningen menar att en förstärkning av åtgärderna behövs för att uppfylla de mål som statsmakterna har beslutat om på det regionalpolitiska området. Enligt utredningen kan en sådan förstärkning främst ske genom att de restriktiva styrmedlen utvecklas. Utredningen diskuterar två olika lösningar, ett system med tillståndsprövning och ett system med avgifter. Utredningen menar att allvarliga invändningar kan riktas mot ett system med avgifter. Ett generellt verkande avgiftssystem kan direkt hämma företagets etablerings- och utvidgningsplaner. Vidare ger inte systemet sam-

hällets lokaliseringsorgan möjlighet att informera om lämpliga lokaliseringsalternativ. Ett system med tillståndsgivning har däremot flera fördelar enligt utredningens bedömning. Det främjar kontakterna mellan företag och de offentliga planeringsorganen. Utformningen kan göras anpassningsbar så att både samhällets och företagets behov tillgodoses. I regel kommer inte heller tillståndsgivningen att innebära någon ekonomisk belastning för företaget. Utredningen anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att de nuvarande regionalpolitiska styrmedlen kompletteras med tillståndsprövning.

Utredningen föreslår att tillståndsprövningen skall avse uppförande, förvärv och förhyrning av lokaler eller att lokaler tas i anspråk för annat ändamål än tidigare. Prövningen skall gälla generellt inom landet för företag, organisationer, myndigheter och enskilda personer. Fabrikslokaler och lagerlokaler över 1 000 m² samt kontors-, förvaltnings- och forskningslokaler över 500 m² skall omfattas av tillståndsplikten.

Följande undantag från tillståndskravet föreslås.

- rationaliseringsinvestering
- förbättring av personalutrymmen och arbetsmiljö
- lokaler för landstings- eller primärkommunal förvaltning
- åtgärder som genom annan lagstiftning prövas av regeringen
- statliga myndigheters åtgärder som i annan ordning prövas av regeringen
- lokaler för vilka alternativ lokalisering saknas, t. ex. lantbruksbyggnader, butiker, sjukhus, skolor, kyrkor, hotell, restauranger, samlingslokaler, idrottslokaler

Utredningen föreslår att en ny myndighet, statens lokaliseringsdelegation, inrättas för att ha hand om prövningen av etableringstillstånd. Enligt utredningens uppfattning ska delegationen vidare vara samordnare av de regionalpolitiska styrmedlen. Delegationen skall göra samlade bedömningar, väga olika sektorer behov mot varandra och ta initiativ i planerings- och fördelningsfrågor som påverkar den regionala utvecklingen. Lokaliseringsdelegationen ska också informera om lokaliseringsförutsättningarna i olika delar av landet. Det regionalpolitiska stödet bör däremot, enligt utredningens mening, inte has om hand av delegationen.

5.3.4 Remissyttrandena

Remissinstanserna instämmer i huvudsak i utredningens uppfattning att det behövs en förstärkning av de regionalpolitiska styrmedlen. När det gäller utredningens förslag om tillståndsprövning är dock meningarna starkt delade. Flera remissinstanser är tveksamma eller redovisar inte någon klar uppfattning. Även inom flera remissinstanser råder starkt delade meningar. Reservationer har fogats till yttrandena från bl. a. AMS och flera länsstyrelser.

Flera länsstyrelser, särskilt länsstyrelserna inom stödområdet, förordar etableringskontroll i någon form som komplement till nuvarande regionalpolitiska åtgärder. Länsstyrelsen i Värmlands län anser sålunda att de ekonomiska stödåtgärderna har flera begränsningar. Stödet har främst utnyttjats av företag som vill bygga ut sin verksamhet. Resultatet för de olika orternas del har därför i stor utsträckning blivit beroende av näringsstrukturen i utgångsläget. Även LO delar utredningens uppfattning om att nuvarande styrmedel bör kompletteras med tillståndsprövning. LO anser dock inte att etableringskontroll i sig självt löser de regionala problemen. De nuvarande styrmedlen bör med vissa justeringar även i fortsättningen utgöra grunden för regionalpolitiken. Emellertid kan etableringskontroll medföra ökade möjligheter att få utbyggnader förlagda till orter som bäst behöver dem. I likhet med flertalet remissinstanser framhåller LO att försättningen för regional utjämning av sysselsättningskillnader är en expansiv sysselsättningsutveckling.

Till de remissinstanser som tar avstånd från etableringskontroll hör bl. a. AMS, SIND, NO, Svenska kommunförbundet, SAF och Sveriges industriförbund. AMS anser att de regionalpolitiska medlen bör ha formen av stimulans för att uppfattas som positiva av företagen. Styrelsen framhåller vidare att ett system med etableringskontroll kan fordra allt för stor insats av administrativa resurser. NO avstyrker utredningens förslag och anser att etableringskontroll kan rubba konkurrensförhållandena mellan företagen vilket kan medföra negativa verkningar för effektivitet och prisbildning. Länsstyrelsen i Hallands län avstyrker utredningens förslag och menar att etableringskontroll kan medföra minskad expansionsvilja inom näringslivet. SAF, Sveriges industriförbund och Svenska handelskammareförbundet framhåller i ett gemensamt yttrande att samhället redan nu kan utöva starkt inflytande på i första hand de större företagens beslut om lokaliseringar och att utredningen inte har visat exempel på industriella utbyggnader som har blivit fellokaliserade. Således saknas de starka motiv som enligt deras mening krävs för att införa etableringskontroll.

Flera remissinstanser som är positiva till etableringskontroll anser att utredningens förslag har vissa nackdelar och framhåller att förslaget bör modifieras. Även dessa remissinstanser anser att det finns risk för att etableringskontroll kan hämma företagens expansionsvilja eller medföra att utbyggnader förläggs till utlandet. Det betonas att handläggningen måste utformas så att tungrodd byråkrati undviks. Länsstyrelsen i Västernorrlands län m. fl. länsstyrelser inom stödområdet menar att tillståndsprövningen inte bör omfatta stödområdet. Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs och Örebro län liksom KF ifrågasätter om inte allt för små lokaler omfattas av tillståndsprövningen. En högre storleksgräns innebär att antalet ärenden minskar. Härigenom kan det handläggande organet koncentrera sig på de byggnadsåtgärder som är mest intressanta ur regionalpolitisk synpunkt. Mindre utbyggnad

der gäller oftast små och medelstora företag. Ofta finns för dessa företag inte någon verklig valsituation när det gäller lokaliseringsort.

Både de remissorgan som förordar och de som motsätter sig etableringskontroll betonar att det behövs ökad information mellan näringsliv och myndigheter i lokaliseringsfrågor. Informationsutbytet borde ske på ett tidigt stadium i planeringen. Därigenom skulle samhällets organ få ökade möjligheter att påverka valet av lokaliseringsort. Företagen skulle få ökad kännedom om stödmöjligheter och lokaliseringsförutsättningar inom olika orter. Bl. a. *länsstyrelsen i Uppsala län* anser att informationssystemet företag-samhälle kan byggas ut. Andra remissorgan anser att behovet av informationsutbyte blir tillgodosett inom ramen för den föreslagna etableringskontrollen.

Utredningen föreslår att prövningen av etableringstillstånd skall handhas av ett nytt organ, *statens lokaliseringsdelegation*. Delegationen bör enligt utredningens uppfattning även ha samordnande uppgifter inom regionalpolitiken. Nästan samtliga remissinstanser avvisar en sådan organisatorisk ordning. Även många av de remissinstanser som förordar etableringskontroll menar att förslaget innebär en krånglig handläggning som inte står i proportion till de fördelar som kan vinnas. Flertalet remissinstanser menar i likhet med *länsstyrelsen i Gävleborgs län* att tillståndsgivningen organisatoriskt måste hållas samman med stödgivningen. En sådan ordning fordras för att få till stånd en snabb handläggning av lokaliseringsfrågor. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att den tillståndsgivande myndigheten kommer att ha arbetsuppgifter som griper över flera verks arbetsområden, vilket motiverar att tillståndsprövningen centralt handhas inom regeringskansliet. Även *länsstyrelsen i Västmanlands län* framhåller att prövningen bör ske inom regeringskansliet eftersom samordningen av regionalpolitiken ankommer på regeringen. Andra remissinstanser t. ex. *KF* menar att en nödvändig samordning med stödgivningen kan erhållas genom att tillståndsprövningen förläggs till AMS.

Flera *länsstyrelser* och *LO* påtalar de obalanser i fråga om sysselsättning som finns inom länen. Det är därför väsentligt att länsstyrelserna aktivt medverkar i ett system med etableringskontroll. Vissa länsstyrelser anser att länsstyrelserna bör vara beslutande myndighet när det gäller mindre utbyggnader. Andra länsstyrelser anser att den centrala beslutsmyndigheten enbart bör fördela utbyggnaderna på län och att det sedan bör ankomma på länsstyrelserna att ange ort inom länet. Flera länsstyrelser menar att informationsverksamheten bör skötas av länsstyrelserna som redan har goda kontakter med berörda företag och organisationer.

5.4 Regionalpolitik (SOU 1975:90, kap. 9)

5.4.1 *Möjligheterna att styra arbetsplatsernas lokalisering*

Sysselsättningsutredningen diskuterar allmänt möjligheten att styra arbetstillfällenas lokalisering inom en näringsgren. Den bestäms av kravet på närhet till marknaden, råvarukällor, kommunikationer, andra produktionsenheter m. m. Vissa verksamheter går enligt utredningen överhuvudtaget inte att lokalisera annat än till vissa bestämda platser. Andra verksamheter däremot är i det närmaste helt obundna vad det gäller lokaliseringen.

Mellan dessa två ytterligheter finns hela skalan av mer eller mindre lokaliseringsbara verksamheter. En viktig skiljelinje kan schematiskt uttryckt sägas gå mellan verksamheter som är inriktade på varuproduktion och verksamheter inom tjänstesektorn. De förra är till stor del relativt obundna vad gäller lokaliseringen medan de senares lokalisering och dimensionering i stor utsträckning är avhängig av befolkningens storlek och geografiska fördelning.

För den fortsatta diskussionen menar utredningen att det därför synes ändamålsenligt att dela upp verksamheterna med hänsyn till hur låsta eller rörliga de är vad gäller lokaliseringen.

1. lokal service
2. areella näringar (jord- och skogsbruk m. m.)
3. regional service
4. länsservice
5. nationell service
6. tillverkningsindustri.

Den lokala servicen omfattar sådan grundläggande verksamhet som finns i varje kommun. En stor ökning av sysselsättningen väntas inom denna verksamhetsgrupp. I långsiktigt perspektiv kommer sannolikt enligt utredningen servicenivån och också servicesysselsättningen per invånare att vara ungefär densamma i alla regioner.

För den lokala servicen finns det inte några egentliga möjligheter att påverka lokaliseringen mellan kommunerna och därmed heller inte mellan de lokala arbetsmarknaderna. Det man möjligen kan diskutera är om man av sysselsättningsmässiga eller andra skäl kan och bör påskynda utvecklingen i vissa regioner. Det blir då en fråga om tidigareläggning av den allmänna serviceutbyggnad som ändå skulle komma till stånd.

De areella näringarna, dvs. jord- och skogsbruket samt fisket, väntas få en fortsatt vikande sysselsättning. En viss uppbromsning jämfört med tidigare är dock att vänta. Några möjligheter att långsiktigt påverka den regionala fördelningen av sysselsättningen inom näringen synes enligt

sysselsättningsutredningen inte föreligga. Vad man däremot gör och kan göra är att bl. a. med hjälp av det särskilda norrlandsstödet dämpa takten i strukturrationaliseringen och på det sättet också avgången från näringen i de delar av landet där bristen på alternativ sysselsättning är stor.

Sysselsättningen inom de areella näringarna bestäms av den tillgängliga arealen och dess beskaffenhet. Detta hindrar emellertid inte att man av sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl med speciella stimulansmedel kan öka t. ex. skogsvårdsinsatserna tidigare i vissa regioner än i andra. Sådana insatser kan också vara näringspolitiskt motiverade med hänsyn till den råvarubrist som förutses framöver.

Den regionala servicen omfattar servicefunktioner som gymnasium, sjukhus, varuhus m. m. – sådant som normalt finns i regionala centra. En betydande sysselsättningsökning kan väntas också inom denna verksamhetsgrupp. Vissa möjligheter finns att sprida den regionala servicen till exempelvis kommuncentra. På den samhälleliga sidan pågår redan nu en spridning inom den öppna sjukvården och långtidssjukvården. Däremot synes utvecklingen på den kommersiella sidan snarast gå i motsatt riktning med satsningar på varuhus och stormarknader. Utredningen menar att landstingen och länsstyrelserna här har en gemensam uppgift att bevaka möjligheterna till en ytterligare spridning ut till de olika kommuncentra för att därigenom förstärka arbetsmarknaden och även servicen i dessa.

L ä n s s e r v i c e hänförs sig närmast till de servicefunktioner som normalt finns i de s. k. primära centra – sådana som eftergymnasial utbildning, centrallasarett eller regionssjukhus, länsstyrelse och andra statliga länsorgan, stormarknadsvaruhus, olika slag av specialiserad service etc. Även denna del av servicesektorn har expanderat mycket kraftigt under de senaste årtiondena. Expansionen kommer att fortsätta men förmodligen i en något lugnare takt.

Möjligheter till en viss spridning av läns servicen torde enligt utredningen finnas. Detta får emellertid inte ske i sådan omfattning att de förhindrar den regionala strukturplanens intentioner att bygga upp arbetsmarknaden i de primära centra så att den kvalitativt närmar sig storstädernas.

Till den nationella servicen hänförs i första hand den statliga centrala förvaltningen, huvudkontor för banker, försäkringsbolag och andra stora koncerner. Dit hör också andra mycket specialiserade servicefunktioner. Den nationella servicen är i huvudsak lokaliserad till Stockholmsregionen. Viss sådan service finns emellertid också i Göteborgs- och Malmöregionerna. Också denna typ av service och tjänster kommer att fortsätta expandera. Den beslutade och påbörjade omlokaliseringen av statlig verksamhet till ett antal primära centra kommer till en del att avlänka expansionen till andra delar av landet.

Konkurrensen om arbetskraften kan komma att öka i de största orterna. Främst gäller detta mellan industrin och de delar av servicen som inte

är direkt kopplad till det lokala befolkningsunderlaget, bl. a. den nationella servicen. Olika vägar att decentralisera funktioner och arbetsuppgifter till andra orter måste därför enligt utredningen prövas. En särskild utredning den s. k. decentraliseringsutredningen, studerar för närvarande den frågan.

Tillverkningsindustrin kommer genom sin geografiska obundenhet att spela en nyckelroll för möjligheterna att nå upp till målet arbete åt alla i alla regioner. Ser man till de övriga näringarna är de lokaliseringsmässigt låsta på olika regionala nivåer. Industrin är den verksamhet med vilken man får fylla ut sysselsättningsutrymmet i de skilda regionerna. Det största utrymmet finns relativt sett på de lokala mindre arbetsmarknaderna där servicesektorn är sämst representerad och det minsta utrymmet finns i de största städerna. När det gäller de senare områdena, är det emellertid viktigt att man kan behålla och utveckla den industri man nu har så att dessa regioner inte blir renodlade tjänste- och serviceorter.

Sett över en längre tidsperiod är en relativt stor del av industrin att betrakta som rörlig. Detta även om man i fysisk mening inte skulle flytta ett enda företag. Bruttoförändringarna – nedläggningar, nyetableringar och andra förändringar – är så stora att de ensamma klarar en betydande omfördelning mellan regionerna. Tillverkningsindustrin inrymmer verksamheter av mycket varierande karaktär, det gäller inte minst från lokaliseringssynpunkt. Vissa verksamheter är med hänsyn till närhetskrav till råvaror, djuphamnar etc. helt låsta till en bestämd plats. Andra verksamheter – och den gruppen är större – är i princip helt fria när det gäller val av lokaliseringssort. Mellan dessa ytterligheter finns sedan en skala av mer eller mindre rörliga verksamheter. Situationen varierar också mellan företag inom en och samma bransch beroende på hur bunden man är i det enskilda fallet genom nedlagt kapital i byggnader och maskiner, leverantörs- och kundförhållande etc.

5.4.2 Allmänt om de regionalpolitiska medlen

De ambitioner som sysselsättningsutredningen redovisar beträffande utjämningen av sysselsättningsgraden mellan regionerna ställer ökade krav på de regionalpolitiska styrmedlen. En förbättring av de kvalitativa sidorna av arbetsmarknaden kommer också att ställa krav på mer precisa styrmedel. Utredningen diskuterar därvid allmänt möjligheterna att påverka lokaliseringsbesluten med avseende på vem som är huvudman för verksamheten.

Lokaliseringen av den statliga verksamheten kan direkt påverkas genom politiskt beslut. Det är emellertid då viktigt att de regionalpolitiska aspekterna systematiskt beaktas i beslutsfattandet.

Den verksamhet som på detta sätt kan påverkas är i första hand den nationella service som bedrivs av staten. De beslutade omlokaliseringarna av

statlig förvaltning är ett exempel på regionalpolitisk styrning genom direkta politiska beslut. Den s. k. decentraliseringsutredningen studerar f. n. möjligheterna att förändra de centrala myndigheternas organisation och arbetsformer och på det sättet föra över arbetsuppgifter och funktioner till regionala och lokala myndigheter.

Även beträffande delar av tillverkningsindustrin bör lokaliseringsbesluten kunna fattas på direkt politisk väg. Statsmakterna har det avgörande inflytandet när det gäller finansieringen av utbyggnader inom den statliga företagssektorn.

Möjligheterna för statsmakterna att påverka den regionala fördelningen av sysselsättningen inom den kommunala sektorn kommer främst att gälla en eventuell tidigareläggning av serviceutbyggnaden. Den regionala omfattningen av länservice, regional service och lokal service bestäms som tidigare framhållits, huvudsakligen av folkmängden i de olika regionerna.

Utredningen har konstaterat att tillverkningsindustrin genom sin relativt stora geografiska rörlighet intar en nyckelställning när det gäller att åstadkomma erforderligt antal arbetstillfällen i de skilda regionerna. De regionalpolitiska styrmedlen kan indelas i administrativa och ekonomiska. Administrativa styrmedel verkar på så sätt att nyetableringar och utbyggnader underställs myndighetsprövning. Ekonomiska styrmedel verkar genom bidrag eller avgifter som varierar regionalt och därigenom påverkar den ekonomiska kalkylen för ortsvalet. De nuvarande regionalpolitiska medlen är i huvudsak av typen ekonomiska stimulansmedel, dvs. bidrag och lån som varierar regionalt. Ytterligare en typ av regionalpolitiska åtgärder är de som, i stället för att kompensera företagen för variationer i kostnadsläget, tar sikte på att allmänt minska de regionala skillnaderna i produktionsbetingelserna.

En viktig fråga när det gäller de ekonomiska styrmedlen är stödets varaktighet. En indelning kan här göras i inledningsstöd och varaktigt stöd. Med inledningsstöd avses stöd som utgår vid eller i nära anslutning till en utbyggnad, nylokalisering o. d. Exempel härpå är lokaliseringsstöd och sysselsättningsstödet. Ett varaktigt styrmedel förutsätts däremot verka under obegränsad tid. Varaktiga stödformer kan användas bl. a. för att kompensera företag för varaktiga regionala kostnadsskillnader. Så är fallet med exempelvis åtgärder av varaktig karaktär som tar sikte på vissa grupper med särskilt stora svårigheter på arbetsmarknaden.

När man här diskuterar skillnader i produktionsbetingelserna för olika delar av landet måste man hålla i minnet att förhållandena hela tiden förändras i de skilda regionerna. Problemområdena växlar från tid till annan liksom problemen ändrar karaktär och åtgärderna måste självfallet anpassas med hänsyn härtill. Det är därför enligt utredningen tveksamt om man från samhällets sida bör binda sig för ett stöd för många år framåt. Avgörande för om man i ett område skall gå in med stöd måste alltid vara om stödet bedöms som nödvändigt för att få det eftersträfvade antalet arbetstillfällen

till regionen i fråga. För företag som överväger att utvidga eller nyetablera verksamhet väger kostnaderna och intäkterna under de första åren av verksamheten särskilt tungt. Ett i tiden väl anpassat inledningsstöd torde därför i de flesta fall vara bäst ägnat att påverka utbyggnader och nyetableringar i för samhället önskvärd riktning. Sysselsättningsutredningen menar därför att huvuddelen av det regionalpolitiska stödet som är mer direkt inriktat på företagen bör ha karaktären av inledningsstöd. Detta inledningsstöd måste dock kompletteras med olika former av varaktigt stöd för att utjämna vissa bestämda olikheter i produktionskostnaderna mellan olika delar av landet, exempelvis på transportsidan.

Något som också diskuteras av utredningen är frågan om de regionalpolitiska stimulansmedlen i ökad utsträckning borde inriktas mer på arbetskraftskostnaderna. Flera av de stimulansmedel som används f. n. är inriktade på andra produktionsfaktorer än arbetskraften. Som exempel kan nämnas lokaliseringssstödet, som subventionerar kapitalanskaffning, och transportstödet, som subventionerar fraktkostnaderna. Det har i olika sammanhang hävdats att dessa stödformer kan leda till att produktionsfaktorn arbetskraft används i mindre utsträckning än vad som skulle ha varit fallet om stödet varit mer inriktat på arbetskraftskostnaden. Någon sådan effekt har dock enligt sysselsättningsutredningen inte kunnat utläsas av de undersökningar som gjorts beträffande de företag som hittills erhållit lokaliseringssstöd.

Det finns trots detta, enligt utredningens mening, skäl att i den kommande utredningsetappen närmare studera möjligheterna till en mer direkt koppling av det regionalpolitiska stödet till den sysselsättningsökning som faktiskt uppnås i de enskilda stödföretagen.

Vid bedömningen av medlens utformning måste särskilt uppmärksammas vilken träffsäkerhet olika medel har. Det gäller att utforma medel som når så stor del som möjligt av de beslutssituationer man kan påverka från lokaliseringssynpunkt utan att samtidigt en stor del av de satsade resurserna går till spillo genom att ges till verksamhet som trots stödet inte ändrar lokalisering eller omfattning.

Styrmedlen måste enligt utredningen vara så utformade att de i den praktiska tillämpningen medger en långtgående anpassning till förhållandena och insatsbehoven i skilda regioner. Generellt verkande åtgärder måste kompletteras med selektrivt stöd som lämnas endast i vissa områden eller efter särskild prövning. Utredningen anser att lokaliseringssstöd vid investeringar även i framtiden bör spela en viktig roll inom regionalpolitiken. Det bör dock övervägas om inte en större del av investeringsstödet kan lämnas i form av lån med viss räntebefrielse under inledningskedet av verksamheten. Det bör vidare prövas om lokaliseringsbidragens storlek kan knytas till sysselsättningsökningen i stället för till en viss procentsats av byggnadskostnaden. Eventuellt kan lokaliseringsbidragen ersättas med avskrivningslån som skrivs av med ett visst belopp för varje person som nyanställs

i verksamheten. För servicenäringarna har investeringsstödet begränsad betydelse. Möjligheterna att påverka den privata servicens lokalisering – det gäller såväl regional, läns- som nationell service – med någon form av sysselsättningsstöd bör ytterligare prövas. Eventuellt skulle det introduktionsstöd som lämnas inom stodområdet till alla typer av verksamhet kunna omformas till sysselsättningsstöd.

5.5 Regionalpolitiska insatser (SOU 1975:91, kap. 7)

I rapporten görs en genomgång av de regionalpolitiska stödåtgärderna. Där konstateras också att de regionalpolitiska medlen naturligtvis inte kan utformas en gång för alla. Utvecklingen i olika delar av landet genomgår kraftiga förändringar. Den starkare markeringen av inomlänsproblemen i den föreliggande utvärderingen av länsplanering 1974 är ett uttryck för detta. Ambitionerna har höjts för att skapa en mer finstämd regional- och sysselsättningspolitik. Regeringen har också efter hand anpassat och förbättrat den regionalpolitiska stödverksamheten.

Alltsedan lokaliseringsstödet infördes år 1965 har bidrag och lån vid investeringar dominerat den regionalpolitiska stödverksamheten. År 1970 breddades stödgivningen genom att sysselsättningsstödet infördes. Samtidigt byggdes det regionalpolitiska utbildningsstödet ut. Det har alltså skett en utveckling i stödgivningen så att både investeringar och nyanställningar direkt stimuleras. Enligt rapporten bör de nuvarande stödformerna även i framtiden bilda stommen i den regionalpolitiska stödverksamheten. Det bör dock övervägas om de olika bidragsformerna inom stödgivningen mer direkt kan knytas till sysselsättningsökningen i stödföretagen. Vidare bör tjänsteverksamheten i framtiden tillmätas en större vikt i den regionalpolitiska verksamheten. Det konstateras att när nu betydande resultat har uppnåtts i fråga om utjämning av de storregionala spänningarna kan det finnas anledning att se mer nyanserat på den regionala utvecklingen. Med den betoning av de inomregionala problemen som kan väntas enligt utvärderingen av länsplanering 1974 kan det finnas anledning att diskutera förekomsten av t. ex. stodområden av nuvarande slag.

I rapporten föreslås att en översyn nu kommer till stånd av den regionalpolitiska stödverksamheten inför det beslut riksdagen bör fatta år 1978. Det aviseras också att regeringen under våren 1976 kommer att ge tilläggsdirektiv till sysselsättningsutredningen om en översyn av de regionalpolitiska medlen.

5.5.1 Lokaliseringspåverkan

Diskussionen om behovet av starkare styrmedel förs utifrån den s. k. styrmedelsutredningens betänkande (SOU 1974:82) Samverkan för regional utveckling. Utredningen, som tillkallades år 1972 har haft i uppgift att un-

dersöka behovet av och förutsättningarna för nya regionalpolitiska styrmedel samt att pröva utformningen av olika lösningar.

Det system för lokaliseringpåverkan som skisseras i rapporten (SOU 1975:91) Politik för regional balans utformades sedan remissutfallet på styrmedelsutredningens betänkande var känt. Systemet för lokaliseringpåverkan är ett alternativ som tillgodoser kraven på enkelhet i utformningen samt snabbhet i handläggningen och som samtidigt tillförsäkrar samhället effektivare styrmedel än tidigare.

Avgörande för lokaliseringpåverkan är att den kommer in så tidigt i företagets planering att företagen själva inte har hunnit binda upp sig för ett visst lokaliseringsalternativ. Statsmakterna har redan i dag kanaler – ofta på branschbasis – som används bl. a. i syfte att få del av företagets planer. En mer systematisk uppbyggnad av kontakterna mellan företag och samhälle är emellertid nödvändig för att de ökade ambitionerna på sysselsättningspolitikens område skall kunna infrias.

Ett system för lokaliseringpåverkan bör därför bygga på en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Industriförbund samt vissa större företag. Syftet med samrådet skall enligt rapporten vara att skapa förutsättningar för en påverkan av företagets val av lokaliseringsort. Samtidigt bör samrådsförfarandet utformas så att det kan tjäna som underlag för utvidgning av samarbetet mellan regeringen och näringslivet. Vidare bör lokaliseringpåverkan följas upp även på länsnivå där befintliga kanaler och medel utnyttjas och kompletteras. Samtidigt bör någon form av lagstiftning övervägas för att bygga under det nu skisserade systemet för lokaliseringpåverkan.

Under ett inledningsskede bör samrådet omfatta ett begränsat antal industriföretag och därvid främst de som är mest intressanta från regionalpolitisk synpunkt. Hit hör erfarenhetsmässigt de börsnoterade företagen men också vissa andra större och medelstora företag. Detta skulle innebära att ca 150 industriföretag skulle omfattas av verksamheten. Industriföretag i samtliga branscher bör ingå.

Formerna för lokaliseringpåverkan bör vara så enkla som möjligt och i stor utsträckning bygga på muntliga överläggningar. Initiativet kan antingen komma från det enskilda företaget eller från det organ som handlägger lokaliseringpåverkan. I det senare fallet väljs företagen ut inom den grupp som omfattas av samrådet. Här för erfordras emellertid som utgångspunkt ett systematiskt och kontinuerligt informationsmaterial beträffande berörda företags framtidsbedömningar. Informationssystemet skall ges en sådan utformning att aktuella expansionsprojekt kan sättas in i sitt större sammanhang.

Informationssystemet företag-samhälle bör kunna användas som ett underlag för lokaliseringpåverkan på såväl central som regional nivå. Men det är då väsentligt att det s. k. DIS-systemet utvidgas och anpassas i vissa avseenden.

Flera skäl talar för att det nu skisserade systemet för lokaliseringpåverkan fullföljs också på länsplanet. De storregionala obalanserna har minskat under

de senaste åren. Prognoserna i länsplanering 1974 pekar på att nettoomflyttningen mellan län blir liten också under resten av 1970-talet. De regionalpolitiska problemen har i ökad grad blivit av "inomlänskaraktär". Samtidigt måste, som påpekas i rapporten, den yrkesmässiga sammansättningen på arbetsmarknaden uppmärksammas i ökad utsträckning. En ökande del av de regionalpolitiska problemen bör därför kunna lösas inom länen genom avvägningar av insatser mellan delar av samma län. Förutsättningarna härför har också ökat genom utveckling av länsplaneringen.

Lokaliseringspåverkan bör på såväl regional som central nivå handhas av de myndigheter som har det samlade ansvaret för samhällsplaneringen på resp. administrativ nivå. Det betyder regeringen på central nivå och länsstyrelsen på länsnivå. En företagslokalisering kan då bedömas både med hänsyn till dess betydelse för sysselsättning, industristruktur m. m. och mot bakgrund av dess konsekvenser för samhällsbyggandet i övrigt, bl. a.ushållning med mark och vatten.

5.5.2 Remissyttranden (SOU 1975:90, kap. 9 och SOU 1975:91, kap. 7)

Enligt sysselsättningsutredningen bör en långtgående utjämning av sysselsättningsgraden mellan olika regioner och arbetsmarknader utgöra riktmarke för den långsiktiga sysselsättningspolitiken. Utredningen anser att man även inom den offentliga sektorn i ökad utsträckning systematiskt bör beakta de sysselsättningspolitiska och regionalpolitiska aspekterna i beslut som rör förändringar i verksamheten. Denna syn delas av en så gott som enhällig remissopinion bl. a. av *socialstyrelsen* och *Svenska kommunförbundet*. *Arvika kommun* liksom *Sala kommun* instämmer helt i utredningens förslag om regional utjämning av arbetstillfällena. Den senare kommunen anför därvid att det får anses fördelaktigt från samhällsekonomisk synpunkt att arbetstillfällena lokaliseras till de orter, där arbetskraften finns i stället för tvärtom.

Landstinget i Kopparbergs län menar att en kraftig höjning av sysselsättningsgraden i de delar av landet där den nu är låg innebär att man måste föra en kraftfull och regionalt inriktad sysselsättningspolitik. Problemen återfinns även inom storstadsområdena och regionalpolitiken måste mot denna bakgrund omfatta hela landet. Även *Socialdemokratiska kvinnoförbundet* anser att ett viktigt mål för samhällets sysselsättningspolitik måste vara att utjämna de regionala skillnaderna i sysselsättningsgrad. Det kan vara svårt att uppskatta den potentiella arbetskraftens exakta storlek. Men det finns knappast några skäl som talar för att kvinnor i mindre orter skulle vilja arbeta utanför hemmet i mindre utsträckning än kvinnor i storstockholmsområdet, som i dag har landets högsta förvärvsfrekvens. *SSU* anför att målsättningen måste vara att i de olika länen bygga ut regioner, som kan garantera en

hög sysselsättningsnivå. För att dessa regioner skall kunna komma till stånd och fungera krävs att samhällets planering inriktas på att styra företagsetableringar och andra sysselsättningstillfällen till dessa orter/regioner.

SAF, Svenska Handelskammarförbundet och Sveriges Industriförbund anför att de delar utredningens uppfattning att samhället har ett ansvar då det gäller att underlätta för medborgarna att finna en utkomst på arbetsmarknaden i olika delar av landet. Man kan dock inte gå längre än vad hänsynen till näringslivets internationella konkurrenskraft medger. Det är naturligt att insatser koncentreras till områden där sysselsättningsproblemen är störst, dvs. i första hand de norra delarna av landet.

Trots den tendens till stabilisering som har kunnat avläsas i befolkningsutvecklingen, kvarstår enligt *AMS* stora sysselsättningsmässiga olikheter mellan skilda delar av landet. Skillnaderna i arbetslöshetsnivå och förvärvsgrad mellan olika delar av landet kvarstår i stort sett oförändrade. Den eftersträfvade utjämnningen av sysselsättningsgraden har trots betydelsefulla insatser långt ifrån uppnåtts, konstaterar styrelsen.

Den självklara slutsatsen av detta blir enligt *LO* att insatserna för att utjämna de regionala skillnaderna är otillräckliga och måste förstärkas. Som utredningen framhåller kan en utjämning av de regionala skillnaderna inte uppnås, endast med de traditionella regionalpolitiska medlen. Närings- och industripolitiken måste förstärkas i syfte att kunna spela en större roll också i regionalpolitiskt sammanhang.

Folkpartiets ungdomsförbund menar att generella medel bör användas i regionalpolitiken i högre grad än nu. T. ex. bör näringslivets lokalisering styras genom att regionalpolitiska sysselsättningsavgifter läggs på alla icke-offentliga arbetsgivare i tillväxtregioner, medan sysselsättningsstöd och andra regionalpolitiska bidrag utgår vid etablering i sysselsättningssvaga regioner. Sysselsättningsavgifterna kan differentieras mellan olika regioner och branscher.

TCO anför att man med nuvarande regionalpolitiska insatser inte klarar att nå upp till de regionalpolitiska mål som beslutats av riksdag och regering. De direkta regionalpolitiska åtgärderna måste därför i ökad utsträckning kompletteras med att man inom olika sektorer systematiskt tillvaratar möjligheterna till regionalpolitisk styrning. Enligt *TCO*:s mening bör de regionalpolitiska insatserna i framtiden i ökad utsträckning ges en selektiv inriktning. Kravet på selektivitet är särskilt framträdande när det gäller direkta ekonomiska subventioner till privata företag. Stödinsatserna måste anpassas efter företagens reella stödbehov och så att bidragsgivningens styrmöjligheter tillvaratas. Behovet av insatser växlar dessutom från tid till annan mellan olika delar av landet och också inom stödområdet kan det aktuella stödbehovet variera starkt. Det regionalpolitiska stödet till företagen måste därför enligt *TCO* beslutas efter prövning av förutsättningar och behov i varje särskilt fall.

Ingen av de remissinstanser som behandlat förslaget till lokaliserings-

påverkan i rapporten (SOU 1975:91) Politik för regional balans ställer sig helt avvisande till att det prövas. En klar majoritet av dessa remissinstanser tillstyrker förslaget utan några invändningar.

Länsstyrelsen i Stockholms län ställer sig dock tveksam till förslaget om att inrätta en särskild interdepartemental arbetsgrupp, som skall omhändera förhandlingarna med företagen. Risk föreligger för att berörda länsstyrelser och kommuner kommer att få ta del av ärendena på ett alltför sent stadium. Länsstyrelserna i de län där företagen har större delen av sin verksamhet förlagd bör därför beredas tillfälle att i ett tidigt skede delta i överläggningarna mellan den interdepartementala arbetsgruppen och företagen. Även berörda kommuner bör delta i sådana överläggningar.

Några remissinstanser, bl. a. *Moderata samlingspartiets kvinnoförbund* och *Folkpartiets ungdomsförbund* vänder sig helt mot en lokaliseringpåverkan eller etableringskontroll som avser administrativa styrmedel och etableringsprövning.

Andra remissinstanser bl. a. *SSU* och *ett flertal FCO-distrikt* kräver en direkt styrning, t. ex. genom införande av etableringskontroll. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* ifrågasätter också om inte det samlade utredningsmaterial som presenterats de senaste åren ger argument för etableringskontroll. Systemet med lokaliseringpåverkan bär vissa likheter med det tidigare lokaliseringssamrådet om vilket utredningen konstaterar blygsamma påvisbara effekter. Om ett nytt system för samtal och diskussioner konstrueras måste man från samhällets sida använda såväl stimulerande som restriktiva medel på ett mera kraftfullt sätt. *Skellefteå kommun* tillstyrker systemet med lokaliseringpåverkan villkorligt. Om avsikten med detta varit att markera att systemet i första hand skall vara ett medel att göra avvägningar mellan delar av samma län vill kommunen allvarligt ifrågasätta dess berättigande som regionalpolitiskt medel. Det kommer i så fall att på kort sikt konservera och på lång sikt skärpa obalansen mellan länen och därmed verka i motsatt riktning i förhållande till intentionerna i prop. 1972:111.

Naturvårdsverket anser att det föreslagna förfarandet med lokaliseringpåverkan i avvaktan på att behovet av etableringskontroll närmare klarläggs kan vara ett steg i önskvärd riktning. Naturvårdsverket understryker emellertid att bl. a. prövning enligt 136 a § byggnadslagen och prövning enligt miljöskyddslagen inte får föregripas genom de bedömningar som den föreslagna interdepartementala arbetsgruppen förutsätts göra.

KF tillstyrker det föreslagna systemet för lokaliseringpåverkan. *KF* understryker särskilt betydelsen av att en samverkan mellan företag och samhällsorgan kommer till stånd på länsnivå. Ett flertal länsstyrelser betonar också detta. *Länsstyrelsen i Värmlands län* tillstyrker förslaget till lokaliseringpåverkan och anför vidare att enligt departementets utvärdering bör förslaget följas upp på länsnivå och grundas på någon form av lagstiftning. Länsstyrelsen finner det väsentligt att så sker. I det system för lokaliseringpåverkan

som skisseras finns enligt länsstyrelsens mening inte tillräckligt klarlagt den roll som länsstyrelser och kommuner skall spela. Detta bör ytterligare övervägas och klargöras innan systemet börjar tillämpas. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* tillägger dessutom att systemet för lokaliseringpåverkan även bör kompletteras på sådant sätt att alla företag över en viss storleksgräns, som avser att nylokalisera eller expandera inom ländet, skall vara skyldiga att anmäla förhållandet till länsstyrelsen.

Svenska kommunförbundet tillstyrker det skisserade förslaget och påpekar vikten av att lokaliseringkommunen på ett tidigt stadium ges möjligheter att delta i lokaliseringssamarbetet.

TCO tillstyrker att förslaget till utvidgad administrativ lokaliseringpåverkan prövas. *TCO* understryker särskilt betydelsen av att handläggningen blir en integrerad del av de regionalpolitiska insatserna vilket bl. a. torde kräva en klarare organisatorisk anknytning av systemet till övriga regionalpolitiska åtgärder än som föreslås i rapporten. *TCO* framhåller även att kontakterna med företagen måste ske i sådana former, att de berörda lokala fackliga organisationerna ges förutsättningar till ett reellt inflytande över lokaliseringsbesluten samt att de fackliga organisationerna på central och regional nivå ges möjligheter till att följa och delta i verksamheten.

TCO anför vidare att en administrativ styrning kan vara särskilt motiverad i de fall lokaliseringen av ett företags verksamhet eller delar av denna är svår att påverka genom olika positiva stimulansåtgärder. Sådana verksamheter tillhör i regel tjänstesektorn samtidigt som tjänstenäringsarnas expansion medför ett kraftigt tillväxttryck på storstadsregionerna och några större orter. Det synes mot den bakgrunden enligt *TCO*:s mening naturligt att man i syfte med lokaliseringpåverkan redan från början kommer att inkludera såväl industriföretag som företag inom servicesektorn såsom bank- och försäkringsföretag, viss uppdragsverksamhet m. m.

AMS tillstyrker att det föreslagna systemet för lokaliseringpåverkan prövas. Styrelsen framhåller emellertid i likhet med de båda utredningarna tjänstesektorns betydelse för sysselsättningens regionala fördelning, inte minst den primär- och landstingskommunal verksamheten. Det finns därför anledning att successivt bygga ut systemet i en eller annan form till att även avse tjänsteproduktionen.

Det tänkta systemet avses bygga på ett avtal som sluts mellan regeringen och Sveriges industriförbund samt ett antal större industriföretag. Inom ramen för detta avtal skulle företagen förbinda sig att delta i ett samrådsförfarande och i ett tidigt stadium diskutera lokalisering av företagens utbyggnader och etableringar. *LO* menar att detta är en förtjänstfull ansats eftersom det ger en möjlighet att på ett mer positivt sätt än med en ren etableringskontroll påverka lokaliseringarna. *LO* hyser emellertid vissa tvivel om effekten av enbart detta avtal. *LO* framhåller därför att systemet för lokaliseringpåverkan redan från början bör omfatta även den föreslagna fullmaktslagstiftningen, vilket innebär att denna måste föreläggas riksdagen

år 1976. Några ytterligare utredningar är enligt LO inte nödvändiga med hänsyn till den enkla utformning denna lag kan ha.

I länsplaneringsrapporten aviserades att sysselsättningsutredningen skulle få tilläggsdirektiv för en översyn av de regionalpolitiska medlen. Flera remissinstanser har understött detta. Bl. a. *RRV* framhåller att den eftersträlvade sysselsättningsökningen och utjämningen mellan regionerna kommer att ställa krav på ökad precision i den regionala styrningen av arbetstillfållen och att detta ställer ökade krav på styrmedlen. Verket menar därför att det är väsentligt att den aviserade översynen av den regionalpolitiska stödverksamheten kommer till stånd inför det beslut riksdagen har att fatta år 1978.

LO anför härvid att tanken på att olika orter skall komplettera varandra både vad gäller arbetsmarknad och service och i dessa avseenden fylla olika funktioner innebär att den regionalpolitiska målsättningen blivit mer differentierad. Detta bör då i sin tur leda till att även de regionalpolitiska medlen differentieras i ökad utsträckning. Det kan också uttryckas så att en ökad selektivitet blir nödvändig. Konkret kan detta betyda att lokaliseringsstödet bör differentieras med hänsyn till den regionala strukturplanen, liksom att ett ökat utrymme för beslut om stödinsatser på regional nivå bör diskuteras. *LO* anser att en väsentlig uppgift i samband med den översyn av de regionalpolitiska medlen som utredningen skall utföra bör bli att diskutera en ökad differentiering av de regionalpolitiska medlen med utgångspunkt från den regionala strukturplanen.

Flera av remissinstanserna för fram olika förslag till nya eller utvidgade regionalpolitiska medel. *Sålunda* menar t. ex. *länsstyrelsen i Gotlands län* att ej endast förbättring och utvidgning av medel med nuvarande inriktning bör övervägas utan även t. ex. skattetekniska medels användning i regionalpolitiskt syfte. Det kan gälla skattefri avsättning till regionalpolitiska investeringsfonder och speciella avskrivningsregler. *Länsstyrelsen* anser att en ökad breddning av medelsarsenalen bör efterstråvas där såväl ekonomiska och administrativa styrmedel som insatser för att skapa god industriell miljö ingår.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att en ändring av den nuvarande handläggningsordningen beträffande investeringsfonderna bör övervägas. Denna ändring skulle innebära att länsstyrelsen ges en större möjlighet än f. n. att delta i handläggningen av det för länets utveckling mera betydelsefulla ärendena.

Förslag om nya industricentra förs fram för flera kommuner, bl. a. *Sollefteå/Kramfors*, *Torsby*, *Filipstad*, *Hällefors* och *Borås*.

Länsstyrelsen i Värmlands län understryker att det är nödvändigt att man i ökad utsträckning systematiskt beaktar de sysselsättningspolitiska och regionalpolitiska aspekterna av beslut inom tjänstesektorn som innebär olika slag av förändringar i verksamheten. *Norrköpings kommun* anför i det sam-

manhanget behovet av bättre styrmöjligheter för att påverka lokaliseringen av det privata näringslivets administrativa funktioner. Dessa funktioner är nu i stor utsträckning koncentrerade till storstockholmsområdet, vilket medför en betydande kvalitativ regional obalans av sysselsättningstillfällena. Med hänsyn till sysselsättningsmålen i den regionala strukturplanen är det angeläget, att utredningen noga överväger vilka åtgärder som kan vidtas för att få en jämnare fördelning av de administrativa funktionerna mellan storstadsområdena och de primära centra.

Flera länsstyrelser och kommuner i framför allt södra Sverige föreslår att ökat regionalpolitiskt stöd bör utgå utanför stödområdet.

Länsstyrelsen i Uppsala län anför att så länge de regionalpolitiska problemen tämligen klart bestod i betydande ojämlikheter i den regionala utvecklingen mellan olika landsändar kunde indelningen i ett allmänt och ett inre stödområde vara motiverad. Genom att regionalpolitiken varit effektiv har många av dessa regionala obalansproblem lösts. Istället har de inomregionala problemen kommit att framträda tydligare. Även om länsstyrelsen delvis instämmer i att stödområdesgränserna inte längre framstår som något absolut hinder för regionalpolitiska insatser i andra delar av landet så borde dock stödinsatserna i första hand grundas på kriterier som på ett mera allmängiltigt sätt indikerar behov av regionalpolitiskt stöd.

Enligt *länsstyrelsen i Belkinge län* bör regionalpolitiken ges en problemorienterad prägel. Visserligen har ett steg i denna riktning tagits i och med att lokaliseringssöd kan lämnas utanför det allmänna stödområdet om avsevärda sysselsättningsvårigheter förutses eller har uppkommit. Likaså kan stöd i princip utgå över hela landet till orter med ett ensidigt näringsliv. Enligt länsstyrelsens mening är denna utvidgning av kriterierna för regionalpolitiskt stöd inte tillräcklig eftersom det i allmänhet måste uppstå akuta problem för att stödåtgärder skall anses påkallade. Det är vidare en brist att insatsbehovet inte grundas på en för alla orter likartad och systematisk analys av problemen. Genom att låta problemens art och omfattning vara vägledande skulle dock stödet bli känsligare och tillfalla de orter som är i störst behov av insatser.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser mot den bakgrunden att regionala näringspolitiska program, helt naturligt efter en central utvärdering, bör vara vägledande för det regionalpolitiska stödets inriktning. Regionalpolitiskt stöd skulle enligt detta synsätt utgå till de orter som med ledning av de regionala näringspolitiska programmen bedömas vara i störst behov av åtgärder oavsett var i landet dessa orter är belägna.

Konkreta förslag till utvidgningar av stödområdet framförs i flera remissvar. Sälunda anför *länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län* att Sotenäs kommun bör inlemmas i stödområdet samt *länsstyrelsen i Gotlands län* att Gotland hänförs till det inre stödområdet. *Norrtälje kommun* vill ingå i stödområdet. *Landstinget i Uppsala län* anser att kommunerna Tierp, Östhammar och Älv-

karleby, som nu ingår i den s. k. grå zonen, skall ingå i det allmänna stödområdet.

Landstinget i Göteborgs- och Bohus län anser att särskild uppmärksamhet bör ägnas möjligheterna att utveckla näringslivet i de kommuner där möjligheterna att utnyttja specifika naturresurser har begränsats genom riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Enligt landstingets mening bör övervägas omfattning och inriktning av de insatser som krävs för att tillförsäkra även dessa kommuner en positiv utveckling beträffande näringslivs- och befolkningsutveckling. Liknande synpunkter framförs av *Västerviks kommun* beträffande den egna kommunen.

Länsstyrelserna och kommunerna i främst de fyra nordligaste länen avvisar bestämt krav på att ändra stödområdesindelningen. Sålunda anför *länsstyrelsen i Västerbottens län* att den betoning av inomlänsproblemen som är genomgående i (SOU 1975:91) Politik för regional balans leder till en diskussion av förekomsten av stödområden av nuvarande slag. Det framgår emellertid enligt länsstyrelsen av redovisningen att ojämlikheten mellan främst de fyra nordligaste länen och resten av landet fortfarande är betydande. Prognoserna – som dessutom har de nuvarande reglerna för regionalpolitiskt stöd som en förutsättning – visar inte heller på någon påtaglig utjämning mellan olika landsdelar. Länsstyrelsen understryker därför starkt att den regionalpolitiska prioriteringen av stödområdet kvarstår.

Länsstyrelsen i Jämtlands län menar att ett borttagande av stödområdena vore ödesdigert för det norrländska inlandet så länge inte direkta styrmedel finns och används i betydligt högre grad än för närvarande. Redan den utsuddning av stödområdesgränsen som den s. k. grå zonen innebär, liksom den ökade användningen av det regionalpolitiska stödet för punktinsatser utanför stödområdet, har enligt länsstyrelsens mening klart försvagat en av de norrländska inlandskommunernas få lokaliseringsfördelar.

6 Övriga regionalpolitiska frågor

6.1 Service och samhällsfunktioner (SOU 1975:91, kap. 8 och 9)

6.1.1 Målen för serviceförsörjningen

Enligt prop. 1972:111 bil. 1 är det nödvändigt med en relativt vid och allmän formulering av målsättningen för serviceförsörjningen. Framför allt mot bakgrund av att vad som uppfattas som god servicestandard varierar regionalt. Enligt föredragande departementschefen bör därför som allmänt riktmärke gälla att alla människor skall få tillgång till en tillfredsställande service i hemorten eller inom räckhåll från hemorten. Inom ramen för denna

allmänna formulering görs vissa preciseringar beträffande lokal och regional service och restidsavstånd till orter med sådan service. Lokal service bör t. ex. kunna nås med 35–40 min. enkel resa och regional service med ett par timmars resa för att serviceförsörjningen skall anses tillfredsställande. I utpräglade glesbygdsområden bör dock vissa avsteg från dessa restidsavstånd kunna göras. Departementschefen accepterade i allt väsentligt de tankegångar och synpunkter som glesbygdsutredningen (SOU 1972:56) anförde om målen för serviceförsörjningen. Utredningen kunde enligt departementschefen ligga till grund för den fortsatta planeringen. Detta omdöme gäller enligt rapporten även i dag.

Servicen är väl utbyggd i de södra och mellersta delarna av landet i den meningen att tillgänglighet till service är god för en dominerande del av befolkningen. Glesbygdsproblem finns i hela landet men de är mest utpräglade i skogslänens inre delar. Insatserna har också koncentrerats till skogslänens glesbygdskommuner.

Länsstyrelserna har i behandlingen av serviceförsörjningen i stort accepterat den principiella syn som statsmakterna angav i 1972 års beslut om regionalpolitiken. Därmed har också målsättningsdiskussionen för deras del i första hand inriktats på servicefrågor i områden med spridd bebyggelse. De mest omfattande diskussionerna förs av länsstyrelserna i norra Sverige, dvs. de län där glesbygdsproblemen är mest framträdande. Problem när det gäller serviceförsörjningen har icke förändrats i större omfattning sedan riksdagens beslut år 1972. Detta framhålls även av länsstyrelserna.

Serviceförhållandena varierar kraftigt med hänsyn till bebyggelse och boendestruktur samt mot bakgrund av näringslivs- och befolkningsutveckling. Vid bedömningen av serviceutbudets tillgänglighet spelar den regionala strukturen och serviceorternas åtkomlighet stor roll.

Ett system för serviceförsörjningen bör enligt rapporten utformas så att de kan ses som långsiktiga lösningar i områden med olikartade strukturella förhållanden och skiftande utvecklingstendenser. Detta pekar på nödvändigheten av mycket generella formuleringar för målsättningen. De undersökningar som har redovisats av ERU leder till samma slutsats.

Frågan om vad som är ett tillfredsställande serviceutbud kan inte anses en gång för alla givet. Därför bör den serviceplanering, som bör komma till stånd – framför allt genom insatser från kommunernas sida – i områden med utpräglade serviceproblem, kännetecknas av flexibla lösningar, så att inte onödiga lösningar av serviceutbudets lokalisering och funktioner åstadkommes.

De mål för serviceförsörjningen som statsmakterna gjorde i prop. 1972:111 får utgöra den ram inom vilken kommuner och länsstyrelser har att utveckla den nödvändiga serviceplaneringen. Ytterligare preciseringar får bli en följd av varje regions specifika förhållanden och utgöra ett stöd för en vidare utvecklad kommunal och regional serviceplanering.

6.1.2 *Problemområden i servicehänseende*

Enligt den regionala struktur som beslutades år 1972 skulle kommuncentra vara primära stödjepunkter för försörjningen med lokal service. Det betonades emellertid att det i kommunerna finns ett stort antal orter utanför centralorterna som fyller viktiga funktioner för invånarna. Den övergripande statliga regionala planeringen har kommunerna som minsta planeringsenheter och enligt departementschefen finns det i allmänhet inte anledning att innefatta de nämnda orterna i denna planering. I till ytan stora och glest befolkade kommuner i framför allt det inre stödområdet kan det emellertid finnas skäl att peka ut sekundära servicecentra, s. k. kommundelscentra. I princip bör dessa orter kunna ge samma serviceutbud som kommuncentra och åtgärder, liknande dem som kan behövas i kommuncentra, skall kunna sättas in. Enligt departementschefen behövs det en planering i samverkan mellan kommuner och länsstyrelser för urvalet av dessa kommundelscentra. Några kommundelscentra utpekades dock ej i beslutet om regionalpolitiken år 1972.

I länsplanering 1974 har en komplettering av Ortsstrukturen gjorts av länsstyrelserna i samarbete med kommunerna. De kommundelscentra länsstyrelserna föreslår framgår av nedanstående.

Län	Kommun	Länsstyrelsens förslag till kommundelscentra
AB	Norrälje Vaxholm Värmdö Haninge	Yxlan/Blidö Ljusterö Svartsö/Ingmarsö Möja Sandhamn Ornö Utö
C	–	–
D	–	–
E	–	–
F	–	–
G	–	–
H	Västervik Borgholm	Gamleby (prioriteras) Löttorp
I	Gotland	Hemse (kommuncentrum) Slite (kommuncentrum) Burgsvik Fårösund
K	–	–
L	–	–
M	–	–
N	–	–
O	–	–
P	Alingsås Svenljunga	Sollebrunn Överlida
R	–	–

Län	Kommun	Länsstyrelsens förslag till kommundelscentra
S	Torsby	Sysslebäck*
	Filipstad	Stöllet*
	Hagfors	Lesjöfors
	Årjäng	Kyrkheden Töcksfors
T	—	—
U	—	—
W	Älvdalen	Idre/Särna*
	Malung	Sälen*
	Rättvik	Furudal
	Ludvika	Fredriksberg
X	Ljusdal	Los*
		Ramsjö*
Y	Sandviken	Österfärnebo/Gysinge
	Ånge	Fränsta*
	Sollefteå	Junsele*
		Ramsele*
	Sundsvall	Liden
	Kramfors	Nordingråvallen
	Örnsköldsvik	Solberg Trehöringsjö/Långviksmon Bredbyn
Z	Strömsund	Hoting*
		Gäddede*
	Krokom	Föllinge*
	Bräcke	Kälarne*
	Härjedalen	Hede* Funäsdalen*
AC	Norsjö	Malå*
	Storuman	Tärnaby/Hemavan*
	Åsele	Dorotea*
	Vännäs	Bjurholm
	Skellefteå	Jörn
BD	Pajala	Korpilombolo*
	Kiruna	Karcsuando*
		Vittangi/Svappavara*
	Jokkmokk Boden	Vuollerim* Harads

*orter som ligger inom inre stödområdet

Som framhållits tidigare är problemen med serviceförsörjningen mest utpräglade i skogslänens inre delar. Speciella stödåtgärder för att klara serviceförsörjningen har också satts in i glesbygdskommunerna i inre stödområdet.

En stor del av de orter länsstyrelserna föreslagit ligger i till ytvidden stora och glest befolkade kommuner. Flera av orterna uppvisar också ett serviceutbud som svarar emot det som tidigare benämnts lokal service.

Dessa orter kan därigenom tillsammans med kommunernas huvudorter utgöra funktionsdugliga stöddepunkter för serviceförsörjningen. Omkring dessa har kommunerna möjligheter att bygga upp ett väl fungerande servicesystem.

Inom inre stodområdet har länsstyrelserna i samarbete med kommunerna föreslagit 23 kommundelscentra. (Då har Idre och Särna räknats var för sig, vilket de bör med hänsyn till avståndet.) Som resultat av den regionala trafikplaneringen har, i samband med avgränsningen mellan regional och lokal trafik och mot bakgrund av vissa kriterier 12 orter i inre stodområdet av regeringen angetts som kommundelscentra/persontrafikterminaler i till ytvidden stora kommuner.

Dessa orter är Karesuando i Norrbottens län, Tärnaby/Hemavan, Malå och Dorotea i Västerbottens län, Hoting, Gäddede, Föllinge, Hede och Funäsdalen i Jämtlands län. Särna och Idre i Kopparbergs län samt Syslebäck i Värmlands län. Alla dessa orter har också av länsstyrelserna i länsplanering 1974 föreslagits till kommundelscentra – stöddepunkter för serviceförsörjningen. Denna samstämmighet mellan de två planeringsformerna liksom att orterna i stort uppvisar ett serviceutbud som motsvarar lokal service talar för att dessa orter utses till kommundelscentra i planen för den regionala strukturen. Av de övriga 11 orterna har sju, nämligen Vuollerim, Vittangi och Korpilombolo i Norrbottens län, Ramsele och Junsele i Västernorrlands län, Los i Gävleborgs län samt Sälen i Kopparbergs län, ett serviceutbud som i stort motsvarar glesbygdsutredningens servicebatteri. De är i regel servicorter för betydande omland. Flertalet av orterna har också stor betydelse i kommunikationshänseende, i första hand genom att fungera som terminal- och knutpunkter i den kollektiva trafiken i resp. kommun. Mot den bakgrunden förordas att även dessa orter utses till kommundelscentra.

De resterande orterna Kälarna i Jämtlands län, Fränsta i Västernorrlands län, Ramsjö i Gävleborgs län samt Stöllet i Värmlands län är delvis av annan karaktär. De har ett serviceutbud som nära ansluter till det som benämnts lokal service. Även om dessa orter därför spelar en viktig roll från servicesynpunkt, har de inte så betydande omland som de tidigare nämnda. De har inte heller sådan betydelse i trafikhänseende att de kan utses till kommundelscentra.

Gotland ligger i det allmänna stodområdet och är till ytan den största kommunen utanför skogslänen. Länsstyrelsen har med de speciella förhållanden som föreligger på Gotland föreslagit Hemse och Slite till kommuncentra samt Burgsvik och Fårösund till kommundelscentra. Länsstyrelsens förslag får ses som en markering av den betydelse Hemse och Slite har, då ytterligare kommuncentra inte kan utses i kommunen. Orterna Hemse och Slite har en betydelse motsvarande den, som de orter har vilka tidigare förordats till kommundelscentra. I den tidigare nämnda regionala trafikplaneringen har även Hemse och Slite som enda orter utanför inre stöd-

området angetts som persontrafikterminaler. Med hänsyn till detta samt mot bakgrund av de speciella förhållanden som råder på Gotland förordas att Hemse och Slite utses till kommundelscentra.

Förslag på kommundelscentra finns även i områden som ligger utanför inre stödområdet och Gotland. Med hänsyn till de kortare avstånden och de mindre problemen från serviceförsörjningssynpunkt kan det inte anses nödvändigt att utse andra kommundelscentra än de tidigare förordade.

De åtgärder statsmakterna kan vidta för att trygga serviceförsörjningen i utpekade kommundelscentra i inre stödområdet och på Gotland rör stöd åt trafikförsörjningen samt stärkande och bevarandet av skilda samhälleliga servicefunktioner. Länsstyrelserna har att beakta detta i den fortsatta övergripande regionala planeringen.

Det bör dock betonas att avvägningarna och prioriteringarna inom kommunerna är en primärkommunal uppgift. Utpekandet av kommundelscentra får enbart ses som ett medel för att möjliggöra varierande lösningar av serviceförsörjningen inom vidsträckta kommuner. Det är kommunerna som – genom den goda kännedom de har om människor och serviceförhållanden – är bäst skickade att göra de nödvändiga avvägningarna mellan de olika medel som statsmakterna ställer till förfogande.

6.1.3 *Kommersiell service*

Utvecklingen av den kommersiella servicen för hushållen har under senare år varit relativt gynnsam, när man ser till landet som helhet. En kartläggning av hur utbudet av 51 olika typer av service har förändrats mellan åren 1969 och 1972 visar en klar förbättring, särskilt för kommuncentra. Över 60 % av kommuncentra har fått mer än fyra nya serviceslag och i genomsnitt hade de därmed kommit upp i 29 olika slag av service.

Det förekommer alltså rätt kraftiga skillnader i serviceförsörjningen mellan olika regioner, men också i det här avseendet har det skett en förbättring. Några kommuner i södra och mellersta Sverige har fått ett minskat antal serviceslag, medan ingen kommun i stödområdet har fått en sådan försämring. Flertalet av stödområdets kommuner uppvisar en kraftig ökning av serviceutbudet. Kartläggningen gäller kommunerna som helhet. Där redovisas ej fördelningen av utbudsställena eller dess åtkomst för de boende i kommunerna.

Undersökningen omfattade förändringar fram till år 1972. Sedan dess har riksdagen beslutat om ett särskilt stöd till dagligvaruhandeln i det inre stödområdet. Stödet ges i form av hemsändningsbidrag till kommuner och investeringsstöd till näringsidkare. Stödet till glesbygdsbutikerna har varit i kraft alltför kort tid för att man ska kunna dra några bestämda slutsatser av dess effekter. Vissa förändringar av reglerna har också gjorts under den tid som stödet varit i kraft.

Distributionsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1975:69) Samhället och distributionen lämnat förslag som berör stödet till kommersiell service. Utredningens förslag bereds f. n. inom handelsdepartementet.

Drivmedelsförsörjningen är ett problem i glesbygderna. Konsumentverket fick i december 1974 i uppdrag av regeringen att i samråd med statens pris- och kartellnämnd skyndsamt kartlägga drivmedelsförsörjningen i glesbygder. År 1975 överlämnades en lägesrapport till regeringen med förslag till åtgärder. Av rapporten framgår att drivmedelsförsörjningen i vissa områden kan bli ett problem inom en nära framtid. Bensinbolagen har åtagit sig att inte dra in några bensinpumpar i glesbygdsområdena utan föregående samråd i varje enskilt fall med konsumentverket vilket ger vidgad möjlighet att närmare följa och påverka utvecklingen.

6.1.4 *Samhällsservicens regionalpolitiska betydelse*

Ett av huvudändamålen med länsplaneringen är att de bedömningar och målsättningar den lett fram till skall ge vägledning för skilda statliga myndigheters beslut i de fall dessa har regionalpolitiska effekter. Sådana beslut om kommunikationer, bostäder, skolor etc. är ett av de viktigaste medlen att påverka den regionala utvecklingen i enlighet med målen för regionalpolitiken. Genom resursfördelningen påverkas det som brukar kallas infrastrukturen för olika kommuner och därmed förutsättningarna för näringslivets utveckling och lokalisering. Flera länsstyrelser har pekat på vissa samordningsproblem mellan planeringen av olika sektorer (planering av skolor, vägar, bostäder etc.) och den regionalpolitiska verksamheten.

Länsstyrelserna har här en viktig funktion att fylla som samordnare av samhällsplaneringen på länsnivå. Det är även naturligt att information ges till berörda kommuner när statliga myndigheter avser att förändra servicen eftersom kommunerna inom sina gränser har ett stort ansvar för planering och utveckling av serviceförsörjningen.

Det regionalpolitiska handlingsprogram som riksdagen antog år 1972 följdes upp med ett åläggande för statliga myndigheter att planera efter detta beslut. Motsvarande direktiv avses bli utfärdat efter det att regering och riksdag tagit ställning till den nu avslutade länsplaneringen. Länsplaneringssystemet avses att förbättras för att ge underlag för en effektivare samordning av de regionalpolitiska frågorna på central nivå.

Ett av de främsta medlen för att skapa en i möjligaste mån likvärdig kommunal service i hela riket är skatteutjämningsbidraget till kommunerna. Möjligheten att som hittills bidra till utbyggnaden av samhällsfunktionerna hänger till stora delar samman med utvecklingen av den kommunala ekonomin. Flera länsstyrelser liksom arbetsgruppen för glesbygdsfrågor har därvid pekat på den betydelse som skatteutjämningsbidraget har. Skatteutjämningsbidraget spelar även stor roll för att utjämna skillnaderna i ekonomisk

bärkraft mellan kommunerna. Därmed ges vissa förutsättningar för en mera jämlik kommunal servicestandard. Samtliga kommuner och landsting är genom lag garanterade ett visst lägsta skatteunderlag. Sammanlagt uppgår det statliga bidraget under år 1975 till 2 658 milj. kr., och med mer än åtta gånger så högt belopp per invånare till kommuner inom det inre stöd-området jämfört med kommuner utanför det allmänna stödområdet.

Nuvarande system, som beslutades vid 1973 års riksdag och som gäller från och med år 1974, är provisoriskt. Regeringen har bemyndigat chefen för finansdepartementet att tillkalla särskilda sakkunniga för översyn av skatteutjämningsystemet.

6.1.5 Utbyggnad av samhällsfunktionerna

Staten, landstingen och kommunerna svarar för en viktig del av servicen till medborgarna. I länsplaneringen har också denna del av servicen diskuterats ingående och en rad förslag har förts fram till förbättringar.

När det gäller utbildningen har betydande förändringar skett under senaste tio åren. Grundskolan har genomförts, en sammanhållen gymnasieskola har startat i början av 1970-talet och beslut har fattats om att decentralisera högskolan.

Grundskolans genomförande har stor regionalpolitisk betydelse. Väsentligt många fler orter har i dag högstadium än de som tidigare hade realskola. Grundskolans högstadium finns på minst en ort i varje kommun. Barn från glesbygd kan således numera i stor utsträckning erbjudas möjligheter till grundutbildning, som är likvärdiga med dem som barn från tätorter länge har haft. Under senare år har åtgärder vidtagits för att undvika att skolenheter måste läggas ner vid vikande elevunderlag t. ex. i form av lägre delningstal, årskurslösa högstadier.

Som flera länsstyrelser påpekar i länsprogrammen har dessa åtgärder förbättrat möjligheterna att bibehålla en god högstadieorganisation i länen.

Gymnasieskolan har ersatt fackskolan, gymnasiet och yrkesskolan. För att upprätthålla en allsidig organisation för gymnasieutbildning i en kommun fordras ett betydande elevunderlag. Nya organisationsformer har därför skapats för att göra det möjligt att anordna gymnasieskolans treåriga linjer vid ett mindre elevunderlag än vad som krävs för att anordna en konventionell gymnasieskola. Detta innebär att om elevunderlaget i en region med gymnasieskola sjunker blir det i första hand inte aktuellt att överväga nedläggning av gymnasieskolan utan övergång till en annan organisationsform. Alla regionala centra och nästan hälften (44 %) av kommuncentra har numera någon form av gymnasieutbildning. För kommuncentra är det som regel fråga om specialkurser.

Under 1960-talet skapades möjligheter till högre utbildning på en rad nya orter utanför de gamla universitetsorterna. Decentraliserad universi-

tetsutbildning bedrivs för närvarande på ca 20 orter i landet. Dessutom pågår försöksverksamhet med nya former, dels i form av distansundervisning och dels genom samarbete mellan studieförbund och universitet.

Riktlinjer för lokalisering av nyttillkommande högskoleutbildning beslutades av riksdagen våren 1975. Grunden för högskoleutbildningens förnyelse skall vara ett lokalt utvecklingsarbete nära själva utbildnings- och forskningsmiljön och i nära kontakt med arbetslivet. Planeringen av den högre utbildningen skall i ökad utsträckning samordnas med samhällsplaneringen i övrigt, bl. a. regionalt. Enligt detta beslut skall nyttillkommande högskoleutbildning i första hand förläggas till 16 orter (eller par av orter) utanför de nuvarande universitetsorterna, nämligen Borås, Eskilstuna/Västerås, Falun/Borlänge, Gävle/Sandviken, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kristianstad, Linköping/Norrköping, Luleå, Skövde, Sundsvall/Härnösand, Växjö, Örebro och Östersund.

Riksdagens beslut innebär att 17 av landets 23 primära centra blir utbyggnadsorter för högskoleutbildning. Av de övriga sex primära centra har två – Uppsala och Umeå – redan universitet.

Vuxenutbildningen har expanderat kraftigt. Under senast avslutade budgetår uppgick deltagarna i studiecirkelverksamheten till ca 2,2 milj. personer. Den kommunala och statliga vuxenutbildningen räknar över 130 000 deltagare. Över 100 000 elever genomgick arbetsmarknadsutbildning och ca 20 000 var med i fackliga kurser. Sammanlagt räknade den samhällsstödda vuxenutbildningen ca 2,5 milj. deltagare.

Sammanfattningsvis kan sägas att de organisatoriska förändringar som genomförts inom utbildningen under de senaste åren skapat en jämnare fördelning av utbildningsmöjligheter mellan regionerna och medverkat till att minska de regionalpolitiska problemen.

Riksdagen lade våren 1974 fast riktlinjerna för den fortsatta statliga kulturpolitiken. Där slås fast att kulturpolitiken är ett led i statens samlade politiska insatser och att de övergripande mål som styr arbetet med att förändra samhället även måste gälla kulturpolitiken. Den får därför ses som ett av flera instrument för att skapa ett samhälle som präglas av jämlikhet och som ger människor möjligheter till ett rikare liv. Kulturpolitiska insatser av olika slag är en viktig del i de regionalpolitiska strävandena att skapa orter och områden, som ur servicesynpunkt är väl differentierade.

Radion är ett annat exempel på spridningstendenserna i kulturutbudet. fr. o. m. år 1977 indelas landet i 24 lokalradioområden, som i stort sett länsvis, bättre än nu kommer att tillgodose regionala intressen.

De bostadspolitiska målen, som successivt uppställts under efterkrigstiden har i betydande omfattning uppnåtts. Under tioårsperioden 1965–1974 har ca 1 milj. nya lägenheter färdigställts. Den stora nyproduktionen samt modernisering och avgång av lägenheter i äldre bostadsbestånd har medfört att den genomsnittliga utrymmes- och utrustningsstandarden i bostäderna ökat kraftigt. Risker för nya bristfenomen kan emellertid framträda på bo-

stadsmarknaden om inte nyproduktionen hålls på en acceptabel nivå. Det är inte minst viktigt att bostadsproduktionen inkl. ombyggnad av bostäder får sådan omfattning och inriktning att trångboddheten avskaffas och bostadsbeståndet får en tillfredsställande modernisering. Det omoderna och halvmoderna lägenhetsbeståndet beräknas fortfarande omfatta en halv milj. lägenheter eller mellan 15 och 20 % av beståndet.

Från två av länsstyrelserna i storstadslänen har frågan om fördelningen av ramar för beviljande av statliga bostadslån tagits upp. Därvid framhålls angelägenheten av att en ram tilldelas länet att fördelas av länsstyrelsen mellan länets samtliga kommuner för att därmed erhålla ett samlat grepp över bostadsbyggandet i länet. Bebyggelsestrukturens utformning har stor betydelse för att uppnå väl fungerande lokala arbetsmarknader, tillfredsställande serviceförsörjning etc. Länsstyrelserna har huvudansvaret för samordningen på regional nivå av den fysiska och regionalpolitiska planeringen. Även i en rad andra sammanhang har länsstyrelserna det övergripande ansvaret för den översiktliga planeringen t. ex. vägar och regional trafikförsörjning. Fördelningen av ramarna för storstadslänen torde tas upp av byggnadsadministrationsutredningen. Enligt direktiven skall utredningen bl. a. göra en översyn av planverkets och bostadsstyrelsens organisation och arbetsuppgifter samt möjligheterna att föra över uppgifter till kommuner och till statliga myndigheter på länsnivå. Utredningens överväganden skall enligt direktiven redovisas under första halvåret 1976.

Nya regler gäller fr. o. m. den 1 januari 1975 för statsbidrag till social hemhjälp och färdtjänst. De nya reglerna innebär att statsbidraget till den sociala hemhjälpen utgår med 35 % av kommunens bruttokostnader för hemhjälpspersonalen. Bidragsunderlaget har dessutom vidgats till att omfatta särskilda kostnader som avser hår- och fotvård, badservice, matdistribution, snöröjning samt hemhjälpsledare. De nya statsbidragsbestämmelserna kan väntas ge resultat i en utbyggnad av serviceåtgärder under de närmaste åren.

Inom ramen för den särskilda försöksverksamheten med olika insatser för vård och service i glesbygdsområden har statsbidrag utgått till uppsökande verksamhet i ett stort antal glesbygdskommuner. Betydande belopp har också utgått till vissa kommuner för genomförande av social serviceplanering, liksom för servicehus och pensionärscenter.

Flertalet länsstyrelser framhåller i länsplanering 1974 mycket starkt behovet av en kraftig utbyggnad av barnomsorgsverksamheten. Denna sektor bör prioriteras bl. a. mot bakgrund av att en utökad barnomsorgsverksamhet utgör en väsentlig förutsättning för att möjliggöra en ökad kvinnlig sysselsättning. Bristen på barnomsorgsplatser är en starkt begränsande faktor för kvinnorna på arbetsmarknaden.

Regeringen har efter överläggningar med Svenska kommunförbundet, lagt fast en snabb utbyggnad av barnomsorgen. För femårsperioden 1976–1980

skall 100 000 daghemsplatser och 50 000 fritidshemsplatser byggas. För att ge kommunerna ekonomiska möjligheter att genomföra utbyggnaden av barnomsorgen genomförs en kraftig höjning av statsbidragen.

De senaste årens utveckling inom hälso- och sjukvården har kännetecknats av en snabb utbyggnad av den decentraliserade öppna sjukvården vid läkarstationer och vårdcentraler samtidigt som ökade resurser tillförts åldringssjukvården och psykiatrin. Den sjukvårdspolitiska målsättningen är inriktad på en fortsatt sådan utveckling. Genom en utbyggnad av primärvården, som bör omfatta hälsovård och sjukvård som kan bedrivas utanför sjukhus, bedöms mer än fyra femtedelar av de problem som föranleder kontakt med sjukvården kunna klaras i närheten av patientens egen miljö.

Ovanstående allmänna utveckling överensstämmer väl med de regionalpolitiska strävanden länsstyrelserna redovisat i länsprogrammen beträffande hälso- och sjukvården.

Den regionala trafikplaneringen ska säkra trafiksektorns samordning med andra samhällssektorer och med samhällsplaneringen i stort. Regionalpolitiska beslut har steg för steg lagts till grund för den regionala trafikplaneringen. En utvärdering av denna beräknas ske under våren 1976. Flygplats- och hamnfrågor har fått särskild behandling i nyligen publicerade departementspromemorior.

Åtgärder har beslutats för att minska skillnader i telefonkostnaderna mellan olika delar av landet.

6.1.6 Remissyttrandena (SOU 1975:91, kap. 8)

Länsstyrelsen i Norrbottens län framhåller att mål för servicen enligt 1972 års regionalpolitiska beslut har giltighet i dagens läge, och att problem med serviceförsörjningen är mest accentuerade i skogslänens inre delar. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* delar den i betänkandet framförda uppfattningen att serviceproblemen är större inom det inre stödområdet, än i glesbygdsområdena i övriga delar av riket. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* framhåller att målet att "alla människor skall få tillgång till en tillfredsställande service i hemorten eller inom räckhåll för denna" är alltför vagt för att kunna läggas till grund för planering av serviceförsörjningen i framtiden.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att serviceproblemen har stor räckvidd och att de med självklarhet berör stödområdet i sin helhet, men att de också bör uppmärksammas i de perifert belägna bostadsområdena inom större tätortsregioner liksom i stora delar av skärgården. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

Enligt *Svenska kommunförbundet* varierar serviceförhållandena mellan olika kommuner beroende på olikheter i bebyggelse- och boendestrukturen.

Vad som uppfattas som en god servicestandard varierar också lokalt. Förbundet anser därför, liksom utredningen, att en formulering som entydigt preciserar begreppet "tillfredsställande serviceförsörjning" är svår att uppställa. Det torde inte heller vara nödvändigt eller önskvärt att precisera innebörden utöver de allmänna målsättningar som knyts till den regionala strukturen.

Enligt *socialstyrelsen* räcker det i praktiken inte att konstatera att en viss service finns eller att den saknas. För många glesbygdsområden är svårigheten då det gäller en viss social service inte att den saknas utan att kvaliteten svårigen kan bli densamma som i en större tätort. Detta torde även gälla annan service. Socialstyrelsen anser vidare att i länsplaneringen betraktas serviceproblemen i framför allt glesbygden som ett åtkomlighets- och transportproblem. En utförlig diskussion av möjligheten att nå social service, hälso- och sjukvård, fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter för dem som bor i olika typer av orter saknas dock.

För att trygga serviceförsörjningen i till ytan stora och glest befolkade kommuner är enligt *Svenska kommunförbundet* samlade insatser från stat och kommun nödvändiga. Det statliga glesbygdsstödet har här en viktig funktion. Förbundet instämmer i slutsatserna i betänkandet att några detaljerade anvisningar för stödet inte är lämpliga. Sådana anvisningar kan verka hindrande för den lokala anpassningen i serviceplaneringen som ständigt måste ske.

KF anför att åtgärder behöver vidtas för att förbättra serviceförsörjningen särskilt i glest befolkade delar av landet och tillstyrker de förslag som lämnas i betänkandet. För att kunna bevara en tillfredsställande kommersiell service bör enligt KF:s mening nuvarande stödmöjligheter byggas ut.

Länsstyrelsen i Kalmar, Hallands och Gotlands län pekar på att en väl fungerande kollektivtrafik är en förutsättning för serviceförsörjningen i glesbygden. Länsstyrelsen i Gotlands län anser att avsevärda förstärkningar av såväl det regionala som det lokala bussbidraget är nödvändiga. Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* talar flera skäl för att planering och utbyggnad inriktas mot en struktur av sammanhållna bebyggelsegrupper med ett invånarantal som i möjligaste mån ger underlag för kommersiell, kulturell och social närservice. Inom varje sådan grupp bör närservicen kunna nås inom rimligt gångavstånd. En sådan koncentration av bebyggelsen ger också gynnsamt underlag för kollektiv trafikförsörjning.

Länsstyrelsen i Norrbottens län framhåller betydelsen av att statsmakterna ger ökade resurser till kommunerna framför allt i inre stödområdet för att genomföra serviceplaneringen. Serviceplanering bör enligt länsstyrelsens mening genomföras av alla kommuner och omfatta inte enbart planering av livsmedelsbutiker utan på längre sikt all form av offentlig och kommersiell service i utpekade orter. *Länsstyrelsen i Kalmar län* betonar att den serviceplanering, som bör komma till stånd – framför allt genom

insatser från kommunerna – i områden med utpräglade serviceproblem, bör kännetecknas av flexibla lösningar. Planerna bör redovisa kommunernas syn på behovet av service och dess framtida lokalisering. *Skaraborgs läns FCO-distrikt* anser att länsstyrelsen bör medverka till att kommunerna upprättar en varuförsörjningsplanering för dagligvaruhandeln.

I allmänhet har länsstyrelserna i sina synpunkter utgått från att de orter som utpekats som *kommundelscentra* skall ha en otvetydig betydelse som basort för serviceförsörjningen i en viss region samt att orternas geografiska läge skall vara sådant att de på ett tillfredsställande sätt kompletterar kommunens centralort.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att undantag från principen att inte utse *kommundelscentra* utanför inre stödområdet bör göras för orten Harads i Bodens kommun.

Länsstyrelsen i Västerbottens län föreslår att orterna Jörn och Bjurholm utpekats till *kommundelscentra*. Länsstyrelsen anser att dessa orter är helt jämförbara med orter som angetts i det inre stödområdet. *Skellefteå kommun* hemställer att Jörn klassificeras som *kommundelscentrum*. Kommunen anser att orten och dess omland uppfyller de kriterier som kan ställas på ett *kommundelscentra*. *Vilhelmina kommun* framför att orten Dikanäs skall utses till *kommundelscentrum*.

Länsstyrelsen i Jämtlands län, Bräcke kommun och FCO i mellersta norrland förordar att Kälarne utses till *kommundelscentrum*, i likhet med tidigare ställningstagande i länsplanering 1974. Bräcke kommun anför Kälarnes stora betydelse som kommunikationsknutpunkt för sitt omland och menar att därav följer att Kälarne betjänar stora delar av kommunen i servicehänseende. Enligt kommunen uppfyller Kälarne de krav på service som glesbygdsutredningen angett för en ort av denna karaktär. Kommunen framhåller också att restiden från Kälarneområdet till Bräcke är en timme. Kravet att kunna nå kommuncentrumservice på maximalt 30–45 minuters resväg kommer inte att kunna uppfyllas om inte servicen i Kälarne kan upprätthållas.

Mellersta Norrlands FCO-distrikt anser att, utöver de förslag som tidigare framförts, även Backe/Rossön bör utses till *kommundelscentra*. *Strömsunds kommun* framför liknande synpunkter och framhåller att även Hammerdal bör utses till *kommundelscentrum*.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län och Landstinget i Västernorrlands län vidhåller kraven på utpekande av samtliga i länsplaneringen föreslagna orter till *kommundelscentra*. Man anser det inte motiverat att begränsa utpekandet av *kommundelscentra* till det inre stödområdet. *Kramfors kommun* delar inte den i betänkandet framförda uppfattningen att inte utse Nordingråvallen till *kommundelscentrum*. Kommunen vidhåller sina krav att så sker. *Sundsvalls kommun* anser att Liden fyller de krav som bör ställas på en ort av detta slag och vidhåller därför att Liden förordas till kom-

mundelscentrum.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Ljusdals kommun anser att förutom Los även Ramsjö bör utses till kommundelscentrum med hänsyn till Ramsjös betydelse för serviceförsörjningen i norra delen av Ljusdals kommun samt det långa restidsavståndet till närmaste större serviceort. Länsstyrelsen anser vidare att Österfärnebo/Gysinge bör betraktas vara av samma karaktär som övriga utpekade kommundelscentra. *Landstinget i Gävleborgs län* vidhåller sin uppfattning om att både Ramsjö och Österfärnebo/Gysinge skall fungera som kommundelscentra.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län framhåller nödvändigheten av att den närmare innebörden av kommundelscentra klarläggs. Länsstyrelsen ämnar ägna orten Fredriksberg i Ludvika kommun särskild uppmärksamhet och verka för att ortens ställning som stödjepunkt för sysselsättning och service i glesbygd förstärks.

Länsstyrelsen i Värmlands län föreslår, förutom i betänkandet förordade Syslebäck, orterna Stället, Lesjöfors, Töcksfors och Kyrkheden till kommundelscentra. Länsstyrelsen avser att i det praktiska arbetet ägna alla de föreslagna orterna särskild uppmärksamhet. Denna inställning får stöd av *Värmlands läns FC-distrikt*, *Landstinget i Värmlands län* anser att de i länsprogrammet föreslagna orterna bör utpekade till kommundelscentra.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att skärgårdssamhällena väl svarar mot de intentioner riksdagen hade när man angav att Ortsstrukturplanen skulle kompletteras med kommundelscentra. En sådan klassificering har enligt länsstyrelsens uppfattning en stor betydelse för olika myndigheters ställningstagande i frågor som påverkar sysselsättning och service i skärgårdssamhällena och får därigenom avgörande betydelse för möjligheterna att realisera målen i skärgårdsutredningen och skärgårdspropositionen.

Länsstyrelsen i Kalmar län och Västerviks kommun vidhåller förslaget att utse Gamleby i Västerviks kommun till kommundelscentrum. Länsstyrelsen vidhåller även motsvarande förslag beträffande Löttorp i Borgholms kommun.

6.1.7 Remissyttranden (SOU 1975:91, kap. 9)

Flera länsstyrelser och statliga verk framhåller länsplaneringens betydelse för samordningen mellan sektorsplaneringen och den regionalpolitiska planeringen och verksamheten. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller emellertid behovet av ytterligare samordningsinsatser t. ex. för arbetsmarknadsområdet och för planering och byggande av allmänna vägar. *Postverket* anför att det finns ett etablerat samarbete mellan länsstyrelser och postdirektioner. Det gäller främst frågor som rör arbetsmarknaden, byggnadsprojekt, det regionala trafiksystemet samt planering för postförsörjning-

en inom landsbygdsområdet. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* påpekar att länsstyrelsen har små möjligheter att i tillräcklig grad påverka statliga myndigheters organisationsförändringar. Länsstyrelsen tror inte heller att den föreslagna årliga översynen av länsplaneringen kommer att förändra dessa förhållanden. *Länsstyrelsen i Kalmar län* är av annan uppfattning och anser att en sådan årlig översyn och utvärdering av länsplaneringen kommer att skapa förutsättningar för en effektivare uppföljning av de åtgärder som förutsatts i länsplaneringen.

En geografisk koncentration av bl. a. statliga verksamheter i vissa delar av ett län och uttunning i andra delar är ett aktuellt problem enligt *länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län*. Särskilt framträdande har dessa serviceinskränkningar i det länet varit i Strömstad. Med hänsyn till sysselsättningsaspekterna och ortens funktion av regionalt centrum är det länsstyrelsens uppfattning att ytterligare indragningar av statlig verksamhet inte bör komma ifråga i Strömstad.

Flera länsstyrelser, bland andra *länsstyrelsen i Norrbottens län* har understrukit att i samband med större industrietableringar bör även nödvändiga följdinvesteringar i bl. a. vägar komma till stånd så snart som möjligt. *Skellefteå kommun* framhåller i detta sammanhang att det är viktigt att dessa investeringar inte tas ur ordinarie medel där ramen redan är knappt tilltagen. I stället bör ett system (en special-budget) införas där kostnader för denna typ av investeringar täcks av medel utanför ordinarie budget.

Statens planverk betonar nödvändigheten av att en övergripande transportplanering på central, regional och lokal nivå kommer till stånd. I sammanhanget betonas i enlighet med trafikpolitiska utredningens förslag, betydelsen av att ett centralorgan skapas som svarar för samordningen av den statliga transportplaneringen.

Vägsektorns betydelse för samhällsbyggandet framhålls av flera remissinstanser som betonar vikten av att tillräckliga resurser ställs till sektorns förfogande. *Statens vägverk* påpekar nödvändigheten av att vid stora industriella satsningar även samhällets investeringar i transportleder, hamnar och dylikt medtages i den ekonomiska kalkylen.

Länsstyrelsen har på det regionala planet en viktig funktion som samordnare av de statliga myndigheternas verksamhet anser *Svenska kommunförbundet*. Som bland annat har påpekats av vissa länsstyrelser i länsprogrammen kan statliga organs beslut i vissa fall motverka den regionalpolitiska utveckling som riksdagen uttalat sig för. All statlig planering måste verka i samma riktning och en bättre samordning behövs därför. Kommunförbundet betonar i sammanhanget angelägenheten av att statliga myndigheter regelmässigt *informerar kommunerna om planerade förändringar i verksamheten på det lokala planet.*

En rad länsstyrelser och kommuner framhåller den betydelse skatteutjämningsbidraget har för utbyggnaden av samhällsfunktionerna. Man framhåller att skatteutjämningsbidraget är ett av de främsta

medlen att skapa en i möjligaste mån likvärdig kommunal service. *Länsstyrelserna i Gotlands, Östergötlands och Hallands län* framhåller att det framtida skatteutjämningsbidraget bör ges en klarare regionalpolitisk inriktning. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framför liknande synpunkter och anser att statsmakterna i avvaktan på skatteutjämningsbidragsutredningen bör göra en generös bedömning av ansökningar om extra skatteutjämningsbidrag från kommuner med ett onormalt högt kostnadsläge orsakat av faktorer som kommunerna inte själva kan påverka.

Det nuvarande systemet missgynnar många fattiga och sysselsättningssvaga kommuner i södra Sverige anser *Linköpings kommun*. En omläggning av det nuvarande skatteutjämningsystemet är angeläget främst ur rättvisesynpunkt men också för att ge många kommuner de finansiella resurser som erfordras om den kommunala sysselsättningen skall öka i den takt som är nödvändig. Liknande synpunkter framförs av *Norrtälje kommun*.

Skatteutjämningsbidraget är ett gott stöd för glesbygdskommunerna anför *Strömsunds kommun* men med den befolkningsutveckling som ägt rum inom glesbygdskommunerna under 1960 och 1970-talet har även detta urholkats. Ett bidragssystem måste utformas som bättre svarar mot de krav som kan ställas på glesbygdskommunerna.

Nuvarande system för skatteutjämningsbidrag grundar sig på medelskattekraften i riket och antalet invånare i kommunen. Det medför att höjd förvärvsfrekvens inte ger några ytterligare skatteintäkter till kommunen vilket däremot inflyttning gör. En annan utformning av skatteutjämningsbidragen som stimulerar kommunerna till åtgärder för att höja andelen sysselsatta vore önskvärd enligt *Östersunds kommun*.

Östergötlands läns FCO tycker att den kommunala beskattningsrätten bör ersättas med generella statliga bidrag till kommunerna, finansierade via statskatten.

En utveckling mot generella bidrag av typen skatteutjämningsbidrag i stället för specialdestinerade bidrag torde innebära att bidragen i stor utsträckning kommer att anknytas till uppnåendet av vissa av statsmakterna angivna mål. En väsentlig aspekt kan enligt *RRV* i sådant fall vara hur den statliga tillsynen och kontrollen av måluppfyllelsen skall utformas med hänsyn till målens övergripande karaktär.

De åtgärder som vidtagits för att säkerställa möjligheter till både grund- och gymnasieskolutbildning, i områden med vikande elevunderlag har enligt *SÖ* radikalt förbättrat möjligheterna att upprätthålla utbildningsinsatserna i sådana områden. *SÖ* följer upp effekterna av dessa verksamheter samtidigt som ytterligare förbättringar planeras. Ett projekt som bör nämnas i detta sammanhang är försöksverksamheten med årskurslös undervisning vid små högstadieskolor. Förutom att undervisningsprocessen utvärderas i dessa försök undersöks också skolans roll som social faktor i närsamhället.

De organisatoriska förändringar som genomförts de senaste åren inom

utbildningssektorn har skapat en utjämning av utbildningsutbudet och medverkat till att de regionalpolitiska problemen minskat. En fortsatt utjämning är dock enligt SÖ:s mening angelägen av flera skäl. Undersökningar visar t. ex. att ungdomars benägenhet att söka en viss utbildning är tre gånger större om utbildningen finns på hemorten än om den inte finns där. I dag finns ett relativt fullständigt utbud av gymnasieskolutbildningar på 128 orter i landet. Mindre än 10 % av ungdomarna har mer än tre mil till närmaste sådan ort och av de ca 3 % som har längre än fem mil till närmaste som alla i de sex nordligaste länen. I dessa län är således tillgängligheten till gymnasieskolutbildning dålig för betydande elevgrupper. Vad gäller gymnasieskolans fortsatta utbyggnad finns dock begränsningar enligt SÖ bland annat genom att kravet på allsidighet i utbudet på de orter där utbildning anordnas alltid måste stå i centrum.

Utjämningen av utbildningsutbudet de senaste åren har bidragit till en mer balanserad utveckling på regional nivå. Beslutet om att förlägga en högskola till Halmstad har enligt *länsstyrelsen i Hallands län* hälsats med tillfredsställelse av alla intressenter på regional och lokal nivå. Utjämningen av utbildningsutbudet de senaste åren bör tillsammans med beslutet om högskoleutbildning i Kalmar medverka till en mer balanserad regional utveckling. Enligt *länsstyrelsen i Kalmar* är dock inte de förändringar som genomförts tillräckliga. Även Kalmar län bör få del av den försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning som inleddes under höstterminen 1975. Länsstyrelsen föreslår, att en yrkesteknisk högskoleutbildning med träteknisk inriktning inrättas i Kalmar län och förläggs till Nybro. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser det väsentligt att den nu beslutade högskoleutbyggnaden för länet fullföljs genom åtgärder på central, regional och lokal nivå. Länsstyrelsen pekar på nödvändigheten av att information kring det nya decentraliserade högskolesystemet sker på ett tidigt stadium bl. a. för att motivera och aktivera vissa grupper av vuxna. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att förutom Borås även Trestad bör ingå bland högskoleorterna. *Länsstyrelsen i Gotlands län* vidhåller sitt förslag om att distansundervisning bör införas för att förbättra den eftergymnasiala utbildningen på Gotland. *Skellefteå kommun* understryker kraftigt betydelsen av en decentralisering av högskoleutbildningen. Insatser av denna art är viktiga för att utveckla Skellefteå som primärt centrum.

De sociala konsekvenserna av samhällsutvecklingen har fått ett begränsat utrymme i planeringen anser *socialstyrelsen*. Även inom den regionala utvecklingsplaneringen, som skall samordna eller sammanfatta i regionen förekommande sektors- och nivåplanering, kan i många fall en ofullständig samordning skönjas. På vissa områden kommer enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* även framdeles vissa kommuner att släpa efter andra kommuner. Till någon del bör detta kunna motverkas genom selektiva, riktade statliga stödinsatser för att stimulera berörd verksamhet. Socialdepartementets glesbygdspolitiska verksamhet nämns som exempel. Det gäller

stöd för att bredda den öppna åldringsvården och för att införa fritidsverksamhet för ungdom i glesbygd.

Länsstyrelserna har i länsprogrammen ägnat stor uppmärksamhet åt barnomsorgsverksamheten. Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län hälsar med tillfredsställelse de mål för barnomsorgen som fastlagts av regeringen i överenskommelsen med Svenska kommunförbundet. Liknande synpunkter framförs även av länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads och Skaraborgs län.

Enligt socialstyrelsen bör det uppmärksammas att decentraliseringspolitiken beträffande hälso- och sjukvård inte i första hand skall betraktas som ett medel att påverka tyngdpunkten i befolkningens bosättning från större tätorter till mindre. Huvudtanken med decentraliseringen av hälso- och sjukvård är att tillgodose närhets- och kontinuitetsprincipen utifrån redan existerande befolkningsförhållanden. Till följd av att den slutna korttidsvården och en del av den slutna långtidsvården och även en del av den öppna vården kommer att förläggas till länsplanet och att man kan påräkna en ökning av personaltäteten vad avser angivna verksamheter torde även i fortsättningen en betydande personalstat återfinnas på de större tätorterna. En utbyggnad av decentraliserad primärvård torde dock på sikt ge gynnsammare sysselsättningseffekter för mindre orter.

Postverket anger beträffande verksamheten med social service genom lantbrevbärarna att den numera omfattar 75 kommuner och 1 000 av landets 2 700 linjer. Postverket anser att kommunerna i ökad utsträckning bör ansluta sig till denna service.

Länsstyrelsen i Gotlands län påpekar att förslaget om övergång till ett teletaxsystem som enbart står i proportion till kontaktens tidsmässiga omfattning ej har berörts i betänkandet. Denna fråga är dock enligt länsstyrelsen inte en marginell servicefråga utan en regionalpolitisk fråga som fordrar central utvärdering.

Televerket redovisar att de kommer att närmare studera de av länsstyrelserna aktualiserade frågorna i utvärderingen av länsplanering 1974 i syfte att klarlägga om och i vad mån framförda önskemål kan tillgodoses.

6.2 Miljö och markanvändning (SOU 1975:91, kap. 10)

6.2.1 Miljö- och markanvändningsfrågor i länsplaneringen

Den genomförda regionala utvecklingsplaneringen ger vissa utgångspunkter för den fysiska planeringen på skilda administrativa nivåer. De av statsmakterna fastlagda riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten ger i sin tur i vissa avseenden förutsättningar för den regionala utvecklingsplaneringen. Skilda handlingsalternativ i fråga om utvecklingen av den regionala strukturen kan ge olika förutsättningar att tillvarata miljövärden.

Tillgång till en god miljö eller förekomsten av vissa fysiska resurser kan innebära fördelar för de människor som skall bo i en region och för de produktiva verksamheter som lokaliseras dit. Å andra sidan kan ett tillgodoscende av miljökraven innebära vissa restriktioner för den regionala utvecklingen eller förutsätta lösningar som i fråga om samhällsbyggandet är särskilt kostnadskrävande.

Miljöfrågorna har fått en kortfattad behandling i flertalet länsprogram. Störst intresse har de län visat, där kraven på skydd för miljön kommer i konflikt med expansionsbehov för näringslivet och kraven på arbete. Detta gäller främst Göteborgs- och Bohuslän, Kalmar och Östergötlands län samt mellersta Norrland. I dessa län finns vissa kustområden, som är angelägna att bevara med hänsyn till miljön, och som samtidigt är intressanta med hänsyn till näringslivets expansion.

Andra frågor har även aktualiserats. Mineral- och grustäckernas inverkan på naturmiljön har diskuterats. Länsstyrelsen i Älvsborgs län har visat att man med nuvarande förbrukning av material för betongtillverkning kommer att ha förbrukat tillgängligt material fram till år 2000. Vidare har användningen av jordbruksmark för bostads- och industribyggen, vattenförsörjningen, försumningen av mark och vatten, insjövattnets nersmutsning och förgiftning tagits upp.

Behandlingen av miljön och markanvändningen har visat på behovet av en fortsatt samordning mellan regionalpolitik och fysisk riksplanering. Det är därför angeläget att hänsyn tas till miljöfrågorna på ett tidigt stadium i planeringen.

En ny samlad redovisning av den fysiska riksplaneringen skall föreligga i slutet av 1970-talet. Denna kan komma att ge underlag för ett mera ingående studium av samspelet mellan miljöfaktorer och regional utveckling. Vid den tidpunkten beräknas också en fullständig länsplaneringsomgång genomföras.

6.2.2 Remissyttrandena

Enligt ett stort antal länsstyrelser är det angeläget att markanvändnings- och miljöfrågorna även fortsättningsvis behandlas i länsplaneringen. Fortsatta ansträngningar måste därvid göras för att samordna den regionalpolitiska planeringen och den övergripande fysiska planeringen. Länsstyrelserna anser det nödvändigt att miljöaspekterna beaktas på ett tidigt stadium i planeringsprocessen. De stödjer skrivningarna i betänkandet att bättre underlag och metoder behövs för att en integrering mellan miljöfrågor och regionalpolitisk planering skall kunna åstadkommas. *Statens naturvårdsverk* framhåller att det redan i viss utsträckning finns underlag och metoder för en integrering av frågorna. Verket hänvisar till sina råd och anvisningar och de naturvårdsinventeringar och den naturvårdsplanering som genom-

förts. *Länsstyrelsen i Stockholms län* pekar på de svårigheter som föreligger att redovisa miljöaspekterna i storstadsområdena med den breda ansats som kunnat tolkas in i de hittillsvarande anvisningar. Länsstyrelsen anser att dessa bör konkretiseras betydligt. Andra länsstyrelser pekar också på behovet av mera konkreta anvisningar.

Naturvårdsverket anser att den fysiska riksplaneringen endast i begränsad omfattning tillgodoser det regionalpolitiska målet att skapa en god miljö inom räckhåll för alla människor. Länsplaneringen måste därför även beakta de naturvårds- och friluftsintressen som är av betydelse i ett regionalt och lokalt perspektiv. De fördelar som en god närmiljö innebär i ett regionalpolitiskt sammanhang borde även ha behandlats i planeringen. *Norrbottnens läns FCO-distrikt* anser också att tillgången av positiva miljöer måste vägas in i planeringen.

Länsstyrelserna i Göteborgs- och Bohus län och *Kalmar län* samt *Göteborgs- och Bohus läns landsting* delar inte uppfattningen att utvecklingen i de urbevakandesynpunkter intressanta områdena i norra Bohuslän och i Västervik är så stabil som görs gällande i betänkandet. Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län anför att i översynen av de regionalpolitiska medlen bör särskild uppmärksamhet ägnas dessa områden. Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser i Västerviksområdet. *Västerviks kommun* kräver kompensation för att miljöstörande företag ej får etableras i kommunen. *Naturvårdsverket* anser att riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen för dessa områden bör ligga fast.

I utredningarna rörande bebyggelsestrukturens utveckling bör enligt *länsstyrelserna i Skaraborgs* och *Östergötlands län* även miljöfrågor behandlas. Liknande synpunkter framför *länsstyrelserna i Blekinge* och *Hallands län*.

Länsstyrelsen i Gotlands län framhåller att vattenförsörjningens kvalitativa aspekter måste beaktas och föreslår att en helomfattande vattenförsörjningsplan genomförs för länet. *Naturvårdsverket* har tagit upp behovet av förbättrad kunskap om vattentillgångar. Därvid redovisas att arbetet med naturvårdsverkets kartläggning av vattentillgångar och anspråk på dessa har preliminärt bedömts kunna genomföras så att materialet under loppet av år 1977 kan beaktas inom ramen för den fortsatta fysiska riksplaneringen.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län* uppfattning har grustillgången inte någon nämnvärd inverkan på den regionala utvecklingen. När naturgrustillgången minskar inom vissa områden torde ersättningsprodukter i form av bergkrossmaterial och liknande kunna utnyttjas anser länsstyrelsen. Mot bakgrund av den knapphet på grus som i framtiden kan uppstå bl. a. i Västsverige anser *naturvårdsverket* att det är angeläget att, tillgången och efterfrågan på grus analyseras även i ett regionalt perspektiv.

Beträffande miljöfrågornas behandling fortsättningsvis understrycker *naturvårdsverket* betydelsen av att dessa systematiskt måste beaktas inom ramen för länsplaneringen medan *Svenska kommunförbundet* ifrågasätter om

det är motiverat med en redovisning av dessa frågor i länsprogrammen.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län liksom *RRV* anser att mark- och miljöfrågorna behöver behandlas mera systematiskt och ingående endast i samband med de större länsplaneringsomgångarna vilka avses genomföras ungefär vart femte år. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* föreslår att det fortsatta arbetet bedrivs på sådant sätt att olika delsektorer inom miljöområdet behandlas i anslutning till de årliga revideringarna. För att inte göra detta alltför omfattande anser länsstyrelsen det lämpligt att den årliga översynen omfattar endast en enda sektor vid varje omgång. Successivt skulle hela miljöområdet därigenom kunna ses över inom ramen för den årliga översynen av länsplaneringen.

6.3 Ortsstruktur (SOU 1975:91, kap. 11)

6.3.1 Bakgrund

Ortssystemet i vårt land har – bortsett från den tid då stora delar av servicens lokalisering styrdes genom privilegier till städerna – utvecklats spontant och är som det nu ser ut inte resultat av någon medveten planering.

Förändringar i befolkningsfördelning, näringslivets lokalisering och i kommunikationsförutsättningarna ledde successivt till slutsatsen att man måste föra samman orter på lokal nivå med kringliggande landsbygd och att man på regional och landsdelsnivå måste bygga upp orter som kan svara för försörjningen av sådana aktiviteter som av skilda skäl inte kan fördelas på alla kommuner i landet. Den ökade rörligheten hos befolkningen har också gjort det möjligt att förse människorna med båda service och arbete från färre utbudspunkter än tidigare.

Ett första försök att i en riksomfattande planering beakta ortsstrukturen och dess utveckling gjordes i den kommunblocksplanering som genomfördes i början av 1960-talet. Inom ramen för den regionala utvecklingsplaneringen uppmärksammades därefter även servicefunktioner som inte kunde vara företrädare i alla kommuner eller utbyggnad av arbetsmarknaden som inte kunde ske i alla kommuner.

Konturerna till en plan för utveckling av ortsstrukturen framträdde i flera län redan som ett resultat av länsplanering 1967. De prioriteringar mellan olika kommuner som då gjordes i skilda län när det gäller behovet av regionalpolitiska insatser fick stöd av en enhällig riksdag år 1969.

Med utgångspunkt i de riktlinjer som angavs i prop. 1970:75 lämnade samtliga länsstyrelser förslag till ortsklassificering i samband med länsprogram 1970. Dessa förslag godtogs med små förändringar i det regionalpolitiska handlingsprogrammet år 1972 och gavs därvid formen av en plan för utveckling av den regionala strukturen. Genom denna plan har grunden lagts till en från välfärdssynpunkt bättre utveckling av ortssystemet än som skulle ske om marknadskrafterna fått verka fritt.

Som framhölls i prop. 1972:111 skall planen för Ortsstrukturens utveckling vara ett instrument för att förverkliga de allmänna målen för regionalpolitiken. De allmänna målen att göra arbete, service och god miljö tillgängliga inom räckhåll för alla människor bör ligga fast. Politiken syftar på alla områden till att tillgodose de enskilda människornas behov och önsknings. Förbättringar för den enskilde skall stå i centrum även för regionalpolitiken. Ortsstrukturplanen har samma grundläggande syfte. Den beaktar dessutom att det finns skillnader mellan olika ortstyper när det gäller problem som måste lösas, skillnader också i fråga om förutsättningarna att lösa problemen och behovet av medel för detta.

Storstadsområdet omfattar Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna. Till resp. område har hänförts inte endast storstadskommunen i regionen utan även de kommuner i övrigt som kan anses ingå i områdets arbetsmarknad.

Det erinrades i det regionalpolitiska handlingsprogrammet om att storstädernas arbetsmarknad visar upp många positiva drag. Det finns ett stort antal arbetstillfällen att välja mellan och storleken gör arbetsmarknaden motståndskraftig mot störningar. Även serviceutbudet i storstadsområdena fyller i allmänhet högt ställda krav.

Det ströks emellertid under att den höga tillväxttakt som hade rått under 1960-talet och början av 1970-talet minskat möjligheterna att åstadkomma en balanserad utveckling i andra delar av landet. Tillväxten i storstadsområdena borde därför dämpas något. Sådana strävanden fick emellertid inte leda till att de sociala förhållandena och servicen i storstadsområdena försämrades.

Ett väsentligt motiv för att utse primära centra var att så nära de enskilda människornas nuvarande bostadsorter som möjligt utveckla ett antal mera robusta arbetsmarknader som ger välmöjligheter och som tål de påfrestningar som strukturförändringarna för med sig. Människorna får då ökade möjligheter att stanna kvar i sin hemtrakt och om befolkningsomflyttningar blir nödvändiga, kan de ske över kortare avstånd. En sådan inriktning av regionalpolitiken innebär att man i varje län bör få till stånd i varje fall minst en stadsregion med framtida spontan tillväxt.

Primära centra är som regel centralorter för hela län. Deras arbetsmarknad är i regel förhållandevis väl differentierad men den svarar ofta inte upp mot utbudet av kvalificerad arbetskraft och av kvinnlig arbetskraft. Serviceutbudet är i allmänhet brett och den erbjudna servicen av hög kvalitet. Orterna är centra för kommunikationerna i län och landsdelar. Normalt är miljöproblemen mindre än i storstadsregionerna. I prop. 1972:111 anförs vidare att om de primära centra skall kunna utvecklas så att en ökande del av ofrånkomliga befolkningsomflyttningar skall kunna gå till dessa orter i stället för till storstadsområdena, måste näringslivet byggas ut så att framför allt kvinnor och arbetskraft med längre utbildning får ökade sysselsättnings-

möjligheter. Det påpekades att de primära centra i stödområdet är relativt små i förhållande till omlandens storlek och sysselsättningsproblemen där. Särskilda krav ställs därför på utbyggnaden av dessa orter.

Med regionala centra avsågs i prop. 1972:111 orter som har betydelse i fråga om sysselsättningen och serviceförsörjningen inte bara för den egna kommunen utan också för en eller flera omgivande kommuner. Hur stort omland en sådan ort skall betjäna beror bl. a. på vilket underlag som behövs för skilda serviceaktiviteter. Variationerna mellan olika regionala centra är stora i fråga om arbetsmarknaden. I regel är arbetsmarknaden så liten att den är känslig för störningar. En viss differentiering förekommer, men utbudet av sysselsättning för kvalificerad arbetskraft är ofta otillräckligt. Sysselsättningsmöjligheterna för kvinnor är inte sällan otillfredsställande.

Till gruppen kommuncentra hänfördes i det regionalpolitiska handlingsprogrammet kommuner med sådana centralorter vilkas funktioner är begränsade huvudsakligen till invånarna i den egna kommunen. Ett stort antal av dessa orter, i synnerhet i södra Sverige, ligger nära primära eller regionala centra och ingår då i dessas arbetsmarknader. Den närmare planeringen av dessa lokala arbetsmarknader skulle enligt propositionen inte vara en uppgift för den regionalpolitiska riksplaneringen. Den bör enligt propositionen ske på länsplanet. Det erinrades emellertid om att särskild uppmärksamhet borde ägnas kommuncentra med mera isolerade lägen i glest befolkade delar av landet främst i skogslänen.

I det regionalpolitiska handlingsprogrammet angavs de allmänna ambitioner som borde gälla för serviceutbudet i regionala centra och kommuncentra. Givetvis finns det utöver de ortstyper som behandlas i det föregående ett stort antal orter inom kommunerna som fyller viktiga funktioner för invånarna. Eftersom den övergripande statliga regionala planeringen har kommunerna som planeringsenheter finns det i allmänhet inte anledning att innefatta dessa orter i den statliga planeringen. Avvägningar inom kommunerna bör vara en kommunal uppgift. Undantag bör enligt prop. 1972:111 göras i fråga om vissa till ytan stora och glest befolkade kommuner framför allt i det inre stödområdet där åtgärder liknande dem som berörts i det föregående kunde behöva knytas till vad som kunde betecknas som kommundelscentra. Urvalet av sådana orter skulle ske i den fortsatta planeringen i samverkan mellan kommuner och länsstyrelser.

Planeringen av Ortsstrukturen skall syfta till allmänna välfärdsvinster för människorna. Vi kan då inte nöja oss med att ange regionalpolitiska strävanden enbart för skilda ortstyper. Även ortssystemet i sin helhet måste beaktas. Man kommer då i hög grad in på sambanden och samverkan mellan skilda orter i systemet.

Funktionsuppdelning och samverkan mellan orterna i ortssystemet var viktiga grundvalar för beslutet om Ortsstruktur år 1972. Tätortsmönstret är i vissa delar av landet mycket splittrat. De lokala arbetsmarknader som den enskilde upplever som relevanta följer inte alltid kommungränserna.

Här måste ofta samverkan ske mellan berörda kommuner och länsstyrelser. Lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser samt anordnande av kommunikationer bör göras så att den förbättrade trygghet och de utökade valmöjligheterna kan tas tillvara som en större arbetsmarknad erbjuder. Genomgående bör planeringen ta sikte på en sådan lokalisering av arbete och bostäder att det blir möjligt för individen att till fullo utnyttja regionens förutsättningar.

Samverkan mellan ortstyper inom en större region som t. ex. ett län är till fördel även av andra skäl. Servicefunktionerna är genom den historiska utvecklingen naturligt uppdelade mellan orterna. Slutresultatet har emellertid i vissa fall blivit otillfredsställande. Ortsstrukturen och samspelet mellan orterna i systemet måste därför utvecklas på ett sådant sätt att serviceutbudet blir så bra som möjligt med hänsyn till bl. a. befolkningsunderlag och kommunikationer.

Nu gällande plan fastställdes av riksdagen hösten 1972. Enligt rapporten har den varit i kraft alltför kort tid för att effekterna av den skall kunna utvärderas. Det finns ingen anledning att nu göra någon utvärdering av denna del av 1972 års regionalpolitiska beslut.

Planen för utveckling av Ortsstrukturen anger den allmänna inriktningen av samhällsbyggandet och den översiktliga planeringen i anslutning därtill. Även om de ställningstaganden till förslagen för skilda ortstyper som redovisas i det följande innebär vissa förtydliganden av målen är någon ändring av ortsklassificeringens grad av precisering nu inte motiverad. Ortsstrukturplanen måste därför kompletteras med mera konkreta åtgärdsprogram vilket också har skett både i länsprogram 1970 och i länsplanering 1974. Liksom hittills bör därtill särskilda överväganden föregå varje beslut om åtgärder t. ex. ifråga om lokaliserings- och investeringsbeslut.

Planen för utveckling av den regionala strukturen anger väl den långsiktiga inriktningen av regionalpolitiken. Det kan emellertid vara nödvändigt att denna planering kompletteras med andra typer av mål som är mera knutna till de dagsaktuella problemen när det gäller sysselsättning och serviceförsörjning. Att vissa orter ligger högre upp i ortssystemets hierarki innebär inte att problemen i dem skall lösas först. Självklart finns det problem i mindre orter som kan kräva snabbare åtgärder. Det är därför ofta nödvändigt att tidvis prioritera insatser till förmån för vissa orter. En sådan utveckling av den långsiktiga planeringen är en naturlig följd av den väl utvecklade problem- och åtgärdsdiskussionen som förs i länsplaneringen.

Det finns med denna uppläggning uppenbara avvägningsproblem mellan åtgärder på lång och kort sikt. Eftersom det aldrig kan bli frågan om att nonchalera akuta problem på grund av att de åtgärder som behöver vidtas arbetar i riktning bort från de långsiktiga målen, måste Ortsstrukturplanen och de mål som är nedlagda i den förverkligas genom gradvisa anpassningar av aktuella beslut och i den takt som omständigheterna medger. Det finns av dessa skäl anledning påpeka att det till alla kommuntyper kan knytas

t. ex. de åtgärder som visar sig motiverade för att mildra akuta problem.

Den kombination av långsiktiga mål, som kommer till uttryck i ortstrukturplanen och de därtill knutna mera kortsiktiga mål som nyss har beskrivits, ger den regionalpolitiska planeringen den kombination av långsiktighet och flexibilitet som är nödvändig, om man i ett blandekonomiskt system med en starkt utlandsberoende ekonomi, skall kunna utveckla en struktur som gör det möjligt för samhället att ta ett stort ansvar för människornas välfärd.

Självfallet skall inte den regionalpolitiska planeringen på riksplanet binda den regionala eller kommunala planeringen mer än som behövs för att man skall nå de regionalpolitiska målen att ge alla tillgång till arbete, service och en god miljö. Som framhölls i prop. 1972:111 kan emellertid ett samhälle vars mål är att ge medborgarna mera likvärdiga levnadsförhållanden i skilda delar av landet inte godta att planeringen inom de olika länen återspeglar vitt skilda värderingar i fråga om utvecklingen av den regionala strukturen. Inte heller är det acceptabelt att vissa län genom att ge planeringen en expansiv inriktning intecknar mer av de gemensamma resurserna än vad som är rimligt. En sådan politik skulle vara till förfång för de svagaste regionerna i landet. Det är också uppenbart att statens kostnader för t. ex. arbetsmarknadspolitiken och för utbyggnad av samhällsfunktionerna kan variera kraftig beroende på vilken regional struktur som väljs. Utformningen av den regionala strukturen kan därför inte bli en fråga som det ankommer uteslutande på regionala och lokala myndigheter att avgöra. Den måste utformas genom samarbete mellan kommuner, landsting, länsmyndigheter och centrala myndigheter. Slutresultatet bör sedan värderas politiskt av statsmakterna. Den utvärdering som statsmakterna gjorde hösten 1972 visar att de justeringar som måste göras i den regionala nivåns planering är måttliga men nödvändiga om en regional jämlikhetspolitik skall kunna bedrivas.

Länsstyrelser, landsting och kommuner har analyserat hur olika delar av länen fyller sina funktioner i den regionala strukturen med avseende på tillgången på sysselsättning, service och god miljö. Som resultat av denna analys har kommunerna föreslagit 30 ändringar och länsstyrelserna nio förslag till ändringar av den regionala strukturplanen.

Med hänsyn till den korta tid som förflutit sedan planen antogs föreslås i rapporten att utvecklingen bör följas ännu någon tid i de olika ortstyperna innan ställning tas till ändringar i ortsklassificeringen. Undantag från denna principiella huvudlinje görs emellertid för storstadsområdena och för kommundelscentra.

6.3.2 *Ortsstrukturen i storstadsområdena*

Som påpekades i prop. 1972:111 fyller storstadsområdena en viktig funktion i den framtida regionala strukturen. En stagnerande utveckling är därför inte förenlig med de krav som ställs på storstadsområdena. Stockholm skall

fungera som huvudstad med de funktioner som följer därav. Göteborg och Malmö kommer att vara betydande landsdelscentra i fråga om bl. a. kvalificerad service.

De prioriteringar av arbetsområden inom storstadsområdena som har gjorts av länsstyrelserna bör ligga till grund för den fortsatta samhällsplaneringen.

6.3.3 *Primära centra*

När det gäller insatser för utvecklingen av primära centra har omlokaliseringen av central statlig förvaltning från Stockholm spelat stor roll. Riksdagen har uttalat att sedan de år 1971 och år 1973 beslutade omlokaliseringarna genomförts är några större omlokaliseringsetapper inte aktuella.

Utredningen om decentralisering av beslut inom den statliga sektorn studerar bl. a. möjligheterna till decentralisering till länsnivån. Denna typ av funktionell decentralisering kan få sysselsättnings- och serviceeffekter i flertalet primära centra.

Det är särskilt angeläget att studier om bebyggelsestrukturens utveckling omfattar kommunerna kring primära centra. Ett särskilt behov av att samordna planeringen av bostäder, arbetsplatser och kommunikationer föreligger i primära centra som Skövde med en relativt liten centralort men med ett befolkningsrikt omland.

6.3.4 *Regionala centra och kommuncentra*

Det är helt klart att de för den regionala sysselsättningspolitiken mest svårösta problemen finns inom de kommuner som ligger isolerat i förhållande till större arbetsmarknader. I sådana kommuner leder ett bortfall av arbetstillfällen som inte ersätts med ny sysselsättning till utflyttning eller arbetslöshet. I kommuner belägna inom en större lokal arbetsmarknad kan en motsvarande nedgång ofta överbryggas genom ökad pendling.

I prop. 1972:111 påpekades att särskilda insatser vid behov kunde bli nödvändiga i vissa regionala centra och kommuncentra inom eller i anslutning till inre stödområdet. Bland regionala centra nämndes Haparanda, Kalix, Gällivare, Arvidsjaur, Lycksele, Vilhelmina, Strömsund, Härjedalen, Ånge, Ljusdal, Mora samt Torsby. Kommuncentra som särskilt uppmärksammades var Jokkmokk, Arjeplog, Övertorneå, Överkalix, Pajala, Storuman, Sorsele, Åsele, Vindeln, Norsjö, Bräcke, Berg, Åre, Ragunda, Malung, Älvdalen och Årjäng.

Betydande regionalpolitiska insatser har emellertid gjorts under de gångna åren i ett stort antal av dessa kommuner. Dessa insatser har bl. a. lett till en förbättrad befolkningsutveckling i praktiskt taget samtliga kommuner.

Den största förbättringen kan noteras för berörda regionala centra. Haparanda, Kalix, Gällivare, Vilhelmina, Härjedalen och Mora har sålunda inte haft nettoutflyttning under åren 1971–1974.

6.3.5 Ortsstrukturen under kommuncentrumnivå

Avvägningar inom kommunerna bör vara en kommunal uppgift. Undantag bör enligt prop. 1972:111 göras i fråga om vissa till ytan stora och glest befolkade kommuner framför allt inom det inre stödområdet.

Enligt propositionen krävdes en fortsatt planering i samverkan mellan länsstyrelser och kommuner för urvalet av sådana centra. Sådan planering enligt regeringens anvisningar har genomförts i anslutning till länsplanering 1974. Rapportens diskussion om kommunfelscentra har redovisats i avsnitt 6.1, Service och samhällsfunktioner.

6.3.6 Remissyttranden

Flertalet remissinstanser accepterar eller lämnar utan erinran principerna bakom planen för utveckling av den regionala strukturen sådana de framställs i utvärderingen av länsplanering 1974.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller bl. a. att tankegångarna bakom ortssystempolitiken varit av stor praktisk betydelse för konkreta regionalpolitiska ställningstaganden på länsplanet. Några remissinstanser, däribland länsstyrelsen i Blekinge län framhåller nödvändigheten av att inte enbart orterna utan också länkarna mellan orterna beaktas i planeringen. LO menar att utvecklingen mot en s. k. ortssystempolitik, där samspelet och samverkan mellan orterna betonas, som under senare år ägt rum är viktig och bör drivas vidare. Ortssystemtanken fordrar enligt LO en massiv satsning på att öka de enskilda personernas flyttningsmöjligheter i dygnsperspektivet och även i övrigt vidga den arbetsmarknad som står till de enskilda individernas förfogande. Såväl sysselsättningsutredningen som länsplaneringen diskuterar enligt LO på ett förtjänstfullt sätt olika typer av insatser i syfte att vidga den enskildes lokala arbetsmarknad.

TCO framhåller vikten av att man inom regionalpolitiken sammanför insatser till orter och ortsstrukturer där möjligheter finns att åtminstone på sikt utveckla en allsidig arbetsmarknad och ett differentierat näringsliv. Enligt TCO:s uppfattning har ortsstrukturen därvid kommit att ge stadga åt den regionalpolitiska planeringen.

En utvärdering av ortstrukturplanen bör enligt bl. a. RRV ske, men först när det är möjligt att någorlunda klart bedöma effekterna av ortstrukturplanen. Därvid bör man enligt RRV beakta de resultat som framkommer i pågående framtidsstudier. Kopparbergs läns landsting ifråga-

sätter om det inte redan nu finns utrymme för att vidta vissa justeringar i den antagna planen. Liknande synpunkter framförs från *Sveriges Hantverks- och industriorganisation (SHIO)* som menar att ortsklassificeringssystemet kontinuerligt bör ses över och att det då bör utformas så att näringslivets utveckling inom olika delar av länen inte diskrimineras.

Landstingen i Uppsala och Skaraborgs län samt *LRF* framhåller att ortsklassificeringen inte fortsättningsvis kan vara vägledande för samhällets fördelning av resurser inom regionalpolitiken. Istället bör samhällets samlade resurser inriktas på att förstärka sysselsättningen i de områden som har de största problemen. Liknande synpunkter framförs från *Folkpartiets ungdomsförbund*.

Skellefteå kommun anför att ortsstrukturlänet saknar konkretiseringar i form av minimimålsättningar ifråga om t. ex. arbetsmarknadens mångsidighet och serviceutbud. Vidare understryks att ortsstrukturlänet måste ingå i de gemensamma planeringsförutsättningarna för de statliga verken i deras sektorsplanering. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* menar att eftersom länet är en klassificering av alla kommuner i landet borde detta innebära en garanti för att det skall finnas arbetstillfällen i samtliga kommuner.

Ortsstrukturen i storstadsområdena berörs av samtliga länsstyrelser i storstadslänet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* konstaterar således att de principförslag till regionala och lokala arbetsområden i Storstockholm som redovisades i länsprogrammet fått stöd i utvärderingen av länsplanering 1974 och att det därför synes angeläget att i nära samverkan med kommunerna och landstinget konkretisera förslaget vad gäller avgränsningar och åtgärder på planerings- och trafiksidan m. m. Enligt länsstyrelsens uppfattning måste ortsklassificeringens innebörd vad gäller regionala centra preciseras. Liknande synpunkter framförs från *Norrtälje kommun*.

Beträffande Södertälje och Nynäshamn anser länsstyrelsen att starka skäl talar för att klassificera kommunerna som regionala centra och då som självständiga arbetsmarknader.

Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län anför att diskussionen om olika åtgärder i storstäderna är knapphändig. Det förslag till en flerkärnig utbyggnad av sekundära arbetsplatsområden som baseras på stockholmsförhållanden är enligt länsstyrelsen föga relevant för Göteborgsregionen. Länsstyrelsen understryker vidare att Stenungsund klassificeras som regionalt centrum skilt från Göteborgsregionen samt att de tre kommunerna Stenungsund, Tjörn och Orust bör bilda en gemensam planeringsregion. Liknande synpunkter framförs från *Göteborgs- och Bohus läns landsting* och *Näringslivskommittén i Göteborg och Bohuslän*. *Göteborgs stadskontor* tillägger emellertid att ett urskiljande av en särskild Stenungsundsregion kan göra det svårare att avväga bostadsbyggandets fördelning inom den nuvarande Göteborgsregionen, och föreslår att innan statsmakterna tar slutlig ställning till bildandet av en Stenungsundsregion bör de noggrant överväga vilka effekter som uppstår i Göteborgsregionen.

Länsstyrelsen i Hallands län understryker kravet på att en översyn görs av ortsklassificeringen inom storstadsområdena och att Kungsbacka utpekas som ett av Göteborgsregionens arbetsplatsområden.

Länsstyrelserna i Göteborgs- och Bohus län samt *Malmöhus län* vidhåller att Göteborgs- och Malmöregionerna bör ges beteckningen landsdelscentrum.

Följande förslag till ändringar i Ortsstrukturplanen har framförts från *länsstyrelserna* i remissbehandlingen.

Remissinstans	Förslag till ändring
Stockholms län	Södertälje (RC) Nynäshamn (RC)
Södermanlands län	Nyköping/Oxelösund (PC)
Gotlands län	Visby (PC)
Göteborgs- och Bohus län	Stenungsund (RC)
Skaraborgs län	Vara (RC)
Västerbottens län	Storuman (RC)

Följande förslag till ändringar i Ortsstrukturplanen har framförts från *kommunerna*.

Kommun	Förslag till ändring
Södertälje	RC
Nynäshamn	RC
Älvkarleby	RC
Nyköping	PC
Kinda	RC
Åtvidaberg	RC
Valdemarsvik	RC
Nässjö	RC skilt från Eksjö
Eksjö	RC skilt från Nässjö
Markaryd	RC
Olofström	RC
Klippan	RC
Kungsbacka	RC
Stenungsund	} RC
Tjörn	
Orust	
Vara	RC
Skara	RC
Sunne	RC
Årjäng	RC
Kumla	RC
Hedemora	RC

Rättvik	RC
Hofors	RC
Örnsköldsvik	PC
Åre	RC
Storuman	RC
Jokkmokk	RC
Pajala	RC

Länsstyrelsen i Värmlands län framhåller att det finns klara motiv för att situationen och utvecklingen på arbetsmarknads- och serviceförsörjnings- sidan i Sunne och Årjäng bör ägnas speciell uppmärksamhet. Detta bör enligt länsstyrelsens mening komma till uttryck i ortsstrukturplanen.

6.4 Planeringsnivåer (SOU 1975:91, kap. 12)

6.4.1 Ramar för länens verksamhet

Ett väsentligt moment i den regionala utvecklingsplaneringen är att ange ramar i form av befolkningstal som underlag för den långsiktiga planeringen. I prop. 1972:111 angavs sådana ramar för de skilda länen för år 1980.

Osäkerheten i sådana planeringstal poängterades i prop. 1972:111. I propositionen ströks under att svårigheterna att förutsäga utvecklingen i framtiden gör prognoser och långsiktiga planeringstal osäkra. Så är t. ex. den tekniska utvecklingen och invandringens omfattning faktorer som är svår- bestämbara vid en framtidsbedömning. Utvecklingen i vårt land påverkas dessutom mer eller mindre kraftigt av faktorer som hänger samman med att vår samhällsekonomi har blivit allt mer integrerad i världsekonomin. Dessa förhållanden medför att det måste finnas utrymme för ett betydande mått av flexibilitet i den ekonomiska och regionala planeringen. I propo- sitionen poängterades att det därför inte är möjligt att låsa den framtida utvecklingen i några fasta planer bl. a. i fråga om befolkningens fördelning.

En särskild osäkerhetsfaktor när befolkningsramar skall anges är syssel- sättningsutvecklingen. Planeringsunderlag i form av befolkningstal kan med hänsyn till de samhällsförändringar som kan väntas i framtiden inte innebära garantier för att en viss sysselsättningsnivå skall kunna upprätthållas.

Planeringsramar i form av befolkningstal måste givetvis utformas med utgångspunkt i de förutsättningar som den nationella politiken ger, bl. a. den ekonomiska tillväxten. För att befolkningsramar skall bli meningsfulla krävs dessutom att de utformas med realistiskt beaktande av utvecklings- möjligheter och utvecklingstendenser i de skilda regionerna och med hänsyn till tillgängliga regionalpolitiska medel.

Även om planeringen främst måste inriktas på att lösa de eventuella problem som kan uppstå om utvecklingen ligger inom de ramar som anges

bör det finnas en beredskap för att möta en annan utveckling. Från något håll har framhållits att planeringsnivåer i form av befolkningstal skulle ske i form av ett tal. En sådan teknik skulle inte återspegla den osäkerhet som måste inrymmas i en långsiktig planering i ett land som Sverige med kraftigt utlandsberoende ekonomi där en betydande del av de förutsättningar som påverkar den regionala utvecklingen i Sverige ges av förhållandena i andra länder. En planeringsteknik som anger en befolkningssiffra som mål för planeringen i t. ex. ett län är möjlig endast om man kan helt styra alla faktorer vilket endast kan ske vid fullständig planhushållning.

Länsstyrelserna har i sina förslag till länsprogram lagt fram förslag till planeringsnivåer för åren 1980 och 1990. Planeringsnivåer i form av befolkningstal skall vara vägledande för den långsiktiga planeringen. De åtgärder som vidtas inom ramen för regionalpolitiken har lång förberedelse- och effekterna av dem kan avläsas först efter någon tid. För att lösa de planeringsproblem som ligger nära i tiden måste långsiktiga riktlinjer för planeringen kompletteras med prognoser med medellång sikt (1–5 år). I det perspektivet kommer insatserna främst att inriktas på att lösa förekommande aktuella problem. Problemlösningarna skall därvid sättas in i sitt långsiktiga regionalpolitiska sammanhang. Men i det medellånga tidsperspektivet kan större ändringar i den regionala strukturen eller i utvecklingen av den inte åstadkommas.

Diskussionen kring planeringsnivåerna måste ha en tidshorisont som kan betraktas som långsiktig även när de olika stadierna i utvärderingen av länsplanering 1974 är avslutade. Detta betyder med hänsyn till vad som har anförts ovan att övervägandena i huvudsak måste avse åren 1985 och 1990. Eftersom länsstyrelser och kommuner främst diskuterar planeringsnivåer för år 1990 läggs tyngdpunkten i det följande på detta år, varvid slutsatsen beträffande planeringsnivåer anges även för år 1985.

Summan av samtliga länsstyrelsernas förslag till planeringsnivåer uppgår för år 1990 till 8,56–9,03 milj. invånare. Mittvärdet i detta intervall – 8,80 milj. invånare – ligger ca 300 000 personer över en rimlig prognos för år 1990. Länsstyrelsernas förslag har därför räknats ned i rapporten (SOU 1975:91) Politik för regional balans. I rapporten läggs fram förslag till planeringsnivåer för åren 1985 och 1990. Dessa förslag utgår bl. a. från följande uttalanden i prop. 1972:111.

- utvecklingen i storstadsområdena bör dämpas
- huvudalternativet för planeringen i län med uttalande regionala obalansproblem bör vara en i stort sett oförändrad befolkning
- utanför stödområdet skall planeringen inriktas på vad en rimlig prognos för utvecklingen kan innebära utan insats av speciellt tillväxtfrämjande åtgärder.

Den stora expansionen i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet i storstadsområdena har dämpats i överensstämmelse med de uttalade re-

gionalpolitiska målen. Länsstyrelser och kommuner har successivt inriktat sin planering på en utveckling som innebär svag tillväxt.

När det gäller länen inom allmänna stödområdet är i flertalet fall en planering som inriktas på en i stort sett oförändrad befolkning fortfarande en ambitiös och rimlig politik. Riksdagen uttalade i anslutning till 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram att planeringen borde sikta mot det övre värdet i de planeringsintervall som regeringen föreslog. Det innebär att planeringen skulle inriktas på en viss befolkningsökning. En sådan har också inträffat i samtliga skogslän under senare år.

För län utanför storstadsområdena och utanför allmänna stödområdet borde planeringen enligt prop. 1972:111 inriktas på vad som kan följa av en rimlig prognos utan särskilda regionalpolitiska insatser. Liksom för län inom stödområdet bör även i södra Sverige en oförändrad befolkning i resp. län vara en minimiambition.

Som påpekades i prop. 1972:111 är det ett primärt mål för den regionala utvecklingsplaneringen att skapa förutsättningar för en utveckling som leder till mera likvärdiga förhållanden i skilda delar av landet. Planen för utveckling av den regionala strukturen har detta syfte. Denna Ortsstruktur måste självfallet återspeglas i de planeringsnivåer som skall vara vägledande för samhällsplaneringen såväl på kommunnivå som länsnivå. Befolkningsramarna för ett län måste medge ett förverkligande av de ambitioner som finns nedlagda i planen för den regionala strukturen.

6.4.2 Remissyttrandena

Förutom samtliga länsstyrelser har sju kommuner, tio landsting och ytterligare ett tiotal remissinstanser kommenterat avsnittet.

Flera av remissinstanserna berör i n n e b ö r d e n i planeringstalen. Några av dem, bl. a. *statens vägverk* och *Göteborgs kommun*, betonar att användandet av planeringstal i form av befolkningsramar är ett grovt och ofullständigt instrument. *TCO* anser i likhet med bl. a. *länsstyrelsen i Älvsborgs län* att de vid behandlingen av arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor bör ersättas eller kompletteras med planeringstal uttryckta i sysselsättnings-termer. *Socialstyrelsen* pekar på att det är viktigt att beskriva och analysera de strukturella förhållandena. Planeringstalen kan då bättre tjäna som utgångspunkt för bedömning av erforderliga insatser av regionalpolitiska medel.

Länsstyrelsen i Värmlands län och *Uppsala läns landsting* anser att ramarna måste innehålla ett handlingsutrymme, som medger nödvändiga anpassningar till oförutsedda händelser och framför samtidigt att kravet på konsistens på riksnivå inte får drivas för hårt. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser i likhet med *länsstyrelsen i Gävleborgs län* att planeringstalen inte bör

tillmätas alltför stor vikt i planeringen utan att det väsentliga är befolkningens möjligheter att få arbete. *Statens planverk* hävdar att en omprövning av planeringsmetodiken bör övervägas med motiveringen att riksdagens beslut i enlighet med prop. 1972:111 inte torde ha avsett valet av en planeringsteknik som innebär att schematiska och grova prognostal förvandlas till styrande planeringsunderlag.

Flera instanser har lagt synpunkter på valet av planeringshorisont. *Postverket* har inget att invända mot de valda horisontåren. *Svenska kommunförbundet* konstaterar i likhet med bl. a. *länsstyrelsen i Uppsala, Värmlands och Västerbottens län* att horisontåret 1985 inte fanns med i anvisningarna till länsplanering 1974 och att underlaget för 1980-talet, som också påpekas av *länsstyrelsen i Örebro län*, är osäkert. Mot denna bakgrund hävdar flera remissinstanser, att förslagen till planeringsnivåer för åren 1985 och 1990 är dåligt underbyggda. *Landstingsförbundet* sätter ifråga om det överhuvud taget är meningsfullt att ange planeringsnivåer för länen vid detta tillfälle och anser att en måldiskussion kring de problem, som preciserats i länsplanering 1974, bör ge bättre vägledning än planeringsnivåförslagen. *Göteborgs och Bohus läns landsting* pekar på att man tidigare inte kunnat utnyttja länsplaneringens prognoser till fullo i arbetet med sin principplan för år 1985 och förutsätter att den fortsatta länsplaneringen kommer att ge landstingen bättre möjligheter att utnyttja länsplaneringsmaterialet.

Vad beträffar förslagen till planeringsnivåer godtar *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs* samt *Göteborgs och Bohus län* förslagen liksom *länsstyrelsen i Kalmar län*, som anser att målet bör vara att uppnå de övre ramvärdena för åren 1985 och 1990, och *länsstyrelsen i Gotlands län*, som dock anser att ramen för år 1985 bör sättas till 53 000–55 000 invånare. *Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kristianstads, Hallands, Skaraborgs, Örebro, Gävleborgs* och *Jämtlands län* vidhåller sina i förslaget till länsprogram framförda planeringsnivåer för år 1990. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser sig kunna godta befolkningsramarna 155 000–165 000 invånare år 1985 och 160 000–170 000 år 1990 med inriktning mot de övre intervallgränserna medan *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att miniminivån för år 1990 inte bör ligga lägre än vad som motsvarar den naturliga folkökningen. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att en planeringsram på 425 000–445 000 invånare år 1990 bättre överensstämmer med en rimlig prognos för länet än betänkandets förslag. Höjningen i förhållande till betänkandets förslag motiveras också med att en befolkningsutveckling inom dessa ramar med största sannolikhet leder till en icke önskvärd nettoutflyttning från länet. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser sig inte kunna acceptera betänkandets förslag till planeringsnivåer bl. a. mot bakgrund av målsättningen att villkoren för sysselsättningen i länet och kommunerna inte försämrats. *Länsstyrelsen* godtar dock en viss nedjustering av sitt tidigare förslag till 265 000–280 000 invånare år 1990 och föreslår befolkningsramen

265 000–275 000 invånare år 1985. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* hävdar att betänkandets förslag till planeringsnivåer är alldeles för låga och förordar att de fastställs till 280 000–290 000 invånare för år 1985 och till 280 000–295 000 för år 1990. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* betraktar den nedre intervallgränsen i betänkandets förslag för år 1990 som helt oacceptabel och anser att det är viktigt att man kan uppnå mittvärdet i länsstyrelsens förslag till planeringsram för år 1980, 275 000 invånare, i mitten av 1980-talet. Därför bör inriktningen för år 1990 i vart fall vara att nå det högre värdet i betänkandets förslag till intervall. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* föreslår att ramen för år 1985 blir 285 000–300 000 invånare och hävdar att utvecklingen inom järn- och stålsektorn blir sådan att den motiverar en nivå för år 1990 som avsevärt överstiger nivån för år 1985.

Centerns ungdomsförbund hävdar att de befolkningsramar, som anvisas i betänkandet inte kan accepteras. Koncentrationen till storstadsområdena har upphört därför att människorna föredragit bättre sociala och miljömässiga villkor än dem som erbjuds i storstadsmiljöerna.

Länsstyrelsen i Värmlands län beklagar att den inte fått gehör för sina förslag till planeringsnivåer och framför att planeringsnivåerna måste bygga på en optimistisk realism för att inte prognoserna skall få en självuppfyllande effekt. Denna optimism skulle då också ses som ett mått på osäkerheten i framtidsbedömningarna. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att förslagen till planeringsnivåer inte ger uttryck för en bestämd och kraftfull viljeyttring om den spontana befolkningsutvecklingen kommer att hamna inom planeringsintervallet. Vidare hävdar länsstyrelsen att värdet av planeringsnivåer kan ifrågasättas, även om planeringen inriktas mot de högre talen i intervallen, så länge det saknas garantier för att talen kan nås.

Av de kommuner, som lagt synpunkter på de föreslagna planeringsnivåerna, instämmer flertalet i de synpunkter, som framförts av länsstyrelsen i respektive län. Detta gäller bl. a. *kommunerna Linköping, Gotland, Malmö, Halmstad och Falkenberg*. *Landstinget i Skaraborgs län* har föreslagit planeringstalen 275 000 invånare år 1985 och 280 000 år 1990, vilka sammanfaller med övre ramvärdet i länsstyrelsens förslag. Såväl *Köpings kommun* som *landstinget i Västmanlands län* anser att befolkningsramarna bör vara i nivå med länsstyrelsens förslag samtidigt som länsstyrelsen accepterar viss nedjustering.

7 Planeringssystem för sysselsättnings- och regionalpolitiken

7.1 Konjunkturpolitiken och den långsiktiga sysselsättningsplaneringen (SOU 1975:90, kap. 13)

Sysselsättningsutredningens arbete berör främst utvecklingen av sysselsättningen på lång sikt. Det innebär emellertid inte att vi kan bortse från de kortsiktiga ekonomiska problemen. Självfallet existerar ett ömsesidigt beroende mellan kortsiktiga fluktuationer och långsiktiga tillväxtförlopp – det har också påpekats tidigare i många sammanhang. Utredningens avsikt i detta kapitel är att erinra om hur konjunkturvariationerna på några väsentliga punkter inverkar på den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen – inte att diskutera de konjunkturberoende sysselsättningsvariationerna i sig.

Konjunkturväxlingarna är aldrig sinsemellan lika. Varaktigheten kan exempelvis variera liksom förloppet inom olika branscher eller områden. Konjunkturpolitiken måste därför ständigt anpassas till en föränderlig ekonomisk verklighet. Utöver vad som hittills sagts måste därför också krävas att de konjunkturpolitiska medlen skall kunna anpassas till styrka och riktning. Åtgärderna måste också snabbt kunna sättas in och avbrytas om läget så kräver. De förändringar i den konjunkturpolitiska medelsarsenalen som utredningen föreslår i det följande bör ses mot denna bakgrund.

Om sysselsättningen skall kunna växa snabbt måste efterfrågan på arbetskraft styras till arbetsmarknader med arbetskraftsöverskott. I annat fall uppstår risker för oacceptabla överhettningstendenser. Mot den bakgrunden är det naturligt att den konjunkturpolitiska arsenalen tillförs medel som direkt kan bidra till en utveckling mot de långsiktiga sysselsättningspolitiska målen.

Utredningen diskuterar förbättringar i den konjunkturpolitiska medelsarsenalen. Bl. a. framhålls önskvärdheten av åtgärder för att i ökad utsträckning använda de outnyttjade resurserna under konjunktursvackor till ökade insatser inom den offentliga sektorn. Åtgärder för att tidsmässigt anpassa investeringsverksamheten inom den offentliga sektorn till konjunkturläget är redan idag ett betydelsefullt inslag i stabiliseringspolitiken. Möjligheterna att under långkonjunkturer tidigarelägga en planerad höjning av sysselsättningen inom ramen för den offentliga konsumtionen har först under senare år uppmärksamrats. Enligt sysselsättningsutredningens mening bör medlen för sådana konjunkturmässigt betingade höjningar av sysselsättningen utvecklas. En stegvis utbyggnad av den offentliga sektorn – med utgångspunkt i långsiktiga ambitioner vad gäller samhällsservicens utveckling – skulle kunna förstärka konjunkturpolitiken.

7.1.1 *Långsiktiga verkningar av en jämn sysselsättningsutveckling*

Antalet personer i arbetskraften under perioden 1964–1974 utvecklades påtagligt olika under olika delar av perioden. I stort sett är mönstret klart: Variationer i efterfrågan på arbetskraft ger på kort sikt utslag inte bara i fördelningen mellan sysselsatta och arbetslösa – de påverkar också den totala arbetskraftens utveckling.

Det är betydligt svårare att ange hur variationerna i efterfrågan påverkar utbudet av arbetskraft på lång sikt. Det finns emellertid enligt utredningen ingen anledning att betvivla att utslagningen av arbetskraft hänger samman med växlingar i efterfrågan, även om takten i strukturomvandlingen har ännu större betydelse. En utveckling präglad av starka svängningar i efterfrågan på arbetskraft resulterar i en större utslagning än en utveckling som på lång sikt är lika snabb men som är stabilare. Med utslagning menas här en arbetslöshet som i sig får sådana konsekvenser för individens möjligheter till förvärvsarbete att den permanentas eller leder till utträde ur arbetskraften.

Det är enligt utredningen mera osäkert om starka konjunktursvängningar också påverkar tillströmningen av arbetskraft till arbetsmarknaden över en längre period. Starka variationer i efterfrågan måste dock göra det svårare att bedöma långsiktiga utvecklingstendenser på arbetsmarknaden. Om konjunkturvariationerna dämpas får arbetstagarna något lättare att bedöma vilka företag eller orter som kan erbjuda en stabil sysselsättning på lång sikt. Arbetsgivarna får större möjligheter att överblicka tillgången på arbetskraft i olika områden.

En ekonomisk utveckling, som innebär att de kortsiktiga balansproblemen i ekonomin minskar, medför naturligtvis också att man kan ägna större uppmärksamhet åt långsiktiga politiska mål. Behovet av ett fortsatt utvecklingsarbete vad gäller information och styrmedel på det konjunkturpolitiska området skall därför inte enbart ses mot bakgrund av de ekonomiska och sociala problem som omedelbart följer av kortsiktiga fluktuationer i den ekonomiska aktiviteten menar utredningen. Ett sådant utvecklingsarbete bör även ha betydelse för de praktiska möjligheterna att föra en ambitiös sysselsättningspolitik på lång sikt.

7.1.2 *Konjunkturpolitiska medel*

Utredningen pekar på några svaga punkter bland de konjunkturpolitiska medlen och i den information som idag utgör underlaget för konjunkturpolitiska beslut. Självfallet är dessa svagheter väl kända inom de myndigheter som svarar för konjunkturbevakningen, men det kan lika fullt finnas anledning att understryka behovet av ökade resurser för förbättringar. En ef-

fektiv konjunkturpolitik är en grundläggande förutsättning för att nå de långsiktiga sysselsättningspolitiska målen.

Utformningen av styrmedel är enligt utredningen mycket betydelsefull. Åtgärderna bör i ökad utsträckning samordnas med mera långsiktigt inriktade politiska mål – exempelvis näringspolitiska eller fördelningspolitiska. De bör naturligtvis dessutom vara avpassade så att de snabbt får en effekt som är begränsad till en kortare tid eller som kan avbrytas med kort varsel.

7.1.3 Konjunkturinformation

En självklar förutsättning för en framgångsrik konjunkturpolitik är tillförlitlig och aktuell ekonomisk korttidsstatistik. Brister i sådan statistik medför att man vid en konjunkturbedömning är osäker om konjunkturutvecklingen under perioden närmast före bedömningstidpunkten. Det för i sin tur med sig att konjunkturprognoserna blir otillförlitliga.

I samband med konjunkturanalyser är det knappast tillräckligt med årsstatistik. De redovisade perioderna är alltför långa för att man skall kunna studera sambandet mellan olika ekonomiska variabler.

Mer än hälften av BNP används för hushållens konsumtion. Variationer i utvecklingen av den privata konsumtionen har därmed avgörande inverkan på den totala efterfrågan inom landet och ger stora utslag i bl. a. sysselsättningen. Det är därför viktigt att de kortsiktiga prognoserna för hushållskonsumtionens utveckling är tillförlitliga.

Det finns i dag ingen pålitlig metod att förutsäga konsumtionens utveckling. Vi vill därför betona angelägenheten i det arbete som för närvarande bedrivs med en förbättring av den statistiska informationen angående hushållens sparande. En annan svag punkt i den ekonomiska korttidsstatistiken är informationen om lagerrörelserna. Lagerförändringen är strategisk variabel i konjunkturförloppet. Utredningen delar den uppfattning som framförts från många håll att en förbättring av lagerstatistiken är ett utomordentligt starkt önskemål.

7.1.4 Den offentliga sektorn

Enligt utredningen bör man i görligaste mån sätta igång de projekt som bedöms som angelägna på lång sikt under perioder då detta sammanfallet med omedelbara behov av sysselsättningstillskott.

Inte minst skulle primärkommunernas och landstingens vård och sociala service kunna inriktas på att öka antalet sysselsatta under perioder av avmattning på andra områden. Det skulle vara en tidigareläggning av en rekrytering som under alla omständigheter skulle komma längre fram. Här kan pekas på ett sådant försök som gjorts med en kombination av bered-

skapsarbete och utbildning av de anställda inom vårdsektorn. Erfarenheterna är goda. De som anställts i beredskapsarbeten har fått praktik som de fått användning för i en kommande anställning eller utbildning. Samtidigt har de anställda fått ett yrkeskunnande som stärker deras ställning på arbetsmarknaden. För att hävda sysselsättningen under vintern 1976 har verksamheten med kombination av beredskapsarbete och utbildning utvidgats till hela den primärkommunala och landstingskommunala sektorn för arbetsökande under 25 år.

Primärkommunerna och landstingen svarar idag för en mycket stor del av den totala sysselsättningen i landet. Det är också inom dessa områden det idag föreligger stora otillfredställda behov. Långtidssjukvård och barnomsorg har tidigare anförts som exempel. Det kan mot denna bakgrund vara naturligt att stimulera kommunerna att upprätta sysselsättningsplaner för sina olika verksamheter. Sådana planer kan sedan ligga till grund för diskussioner om tidigareläggning av standardförbättringar för att motverka eller helst förebygga konjunkturbetingade nedgångar i sysselsättningen. Planeringstekniskt torde detta kunna klaras genom utbyggnader av personalredovisningen i den kommunalekonomiska långtidsplaneringen (KELP) och med kompletteringar i den landstingskommunala ekonomiska långtidsplaneringen (LKELP).

Hittills har inte några särskilda sysselsättningsplaner utarbetats i anslutning till KELP. Under våren 1975 har dock på försök uppgifter om kommunernas sysselsättnings och personalbehov 1974-1979 sammanställts. Kartläggningen görs samtidigt som kommunerna utarbetar KELP och den årliga redovisningen av personalstatistik till kommunförbundet och SCB. De arbetsgivaruppgifter som kommunerna lämnar till riksförsäkringsverket under januari bör också kunna utnyttjas. Sysselsättningsuppgifterna i KELP bör kunna tas fram ganska lätt när kommunerna utarbetar de gemensamma planeringsförutsättningarna för de olika fackorganen och för sin verksamhetsplanering.

Enligt sysselsättningsutredningens uppfattning kan också en omfattande sysselsättningsplanering successivt utvecklas inom ramen för den verksamhetsplanering som nu växer fram inom kommunerna. För konjunkturpolitikens och beredskapsplaneringens del kan detta innebära att kommunerna i sitt budgetarbete går igenom varje verksamhetsgren från sysselsättningspunkt.

Vad som här sagts om primärkommunernas beredskapsplanering gäller i stor utsträckning även landstingens. I arbetet med LKELP¹ ingår emellertid redan nu bedömningar av den framtida sysselsättningen. Detta underlättar givetvis en sådan utbyggnad av beredskapsplaneringen som vi här har skisserat. Landstingens medverkan kan i praktiken innebära att LKELP kom-

¹ LKELP = landstingens ekonomiska långtidsplanering

pletteras med förslag till kombination av beredskapsarbete och utbildning av personal.

Budgetutredningen tar i sitt betänkande (SOU 1973:43) upp kommunernas roll i konjunkturpolitiken. Man framhåller att stat och kommun bör ha ett gemensamt planeringsunderlag. De statliga myndigheterna måste ha goda kunskaper om den kommunala planeringen för att med olika styrmedel förändra de kommunala aktiviteterna i takt med konjunkturutvecklingen. De mer långsiktiga sysselsättningsfrågorna behandlas inte av budgetutredningen.

För den kortsiktiga sysselsättningspolitiken föreslår budgetutredningen att man skall stimulera kommunerna att ha en projektberedskap. Man skulle härvid indela investeringsverksamheten i etapper. Genom etappindelning skulle verksamheten kunna stabilisera ekonomin på ett effektivare sätt.

Budgetutredningens förslag om kommunala beredskapsarbeten gäller främst åtgärder som verkar på kort sikt. I första hand är det fråga om investeringsbidrag.

Enligt sysselsättningsutredningens mening är det väsentligt att man bibehåller grundprincipen för uppläggnings av beredskapsarbeten. Dessa skall alltså bestå endera av projekt som tidigareläggs eller av en tidigarelagd sysselsättningsökning, t. ex. inom vården. Det innebär med andra ord att en expansion som enligt planerna skulle komma först senare tidigareläggs av sysselsättningssskäl. Därmed kan man inom den offentliga sektorn lämna ett väsentligt bidrag till en balanserad ekonomisk utveckling.

De kommunala investeringarna varierar med konjunkturerna. För att stimulera kommunerna till att upprätthålla eller öka sysselsättningen under konjunkturnedgångar har statsmakterna vid några tillfällen beslutat höja det statsbidrag som utgår till kommunala beredskapsarbeten. Den metoden har visat sig effektiv, och sysselsättningsutredningen anser att man bör fortsätta på den inslagna vägen, varvid möjligheterna att stimulera till ökad sysselsättning inom sektorer, där man särskilt vill främja utvecklingen på lång sikt, bör utnyttjas.

Statens egna verksamheter kan ha svårt att göra en konjunktur Anpassning eller att låta en expansion inom en sektor ske "trappstegsformat". I långtidsbudgeten skall dock myndigheterna ange planer för den framtida sysselsättningen. Under flera år har AMS utarbetat förslag till investeringsreserv för olika större investerande myndigheter. Reserven omfattar också kommunala och statsunderstödda projekt. Samtidigt föreslås att en reserv anges i beredskapsstaten.

Arbetet med sysselsättningsplaner i anslutning till långtidsbudgeten och investeringsreserver bör kunna drivas vidare som försök. Sysselsättningsutredningen är för sin del beredd att aktivt medverka i en dylik försöksverksamhet.

7.1.5 Näringslivet

Insatser från samhällets sida för en konjunkturmässig anpassning av näringslivets fasta investeringar har sedan lång tid tillbaka förekommit. På senare år har också åtgärder för att direkt påverka lagerinvesteringarna vidtagits. Lagerstödsutredningen gör för närvarande en översyn av dessa åtgärder. Reglerna för lagerstöd bör enligt lagerstödsutredningens mening utformas så att samhällets intressen av en lugnare lagerutveckling systematiskt slår igenom i företagens planering i alla faser av lagercykeln. Reglerna bör också knytas till den pågående utvecklingen av de anställdas inflytande i företagen. Det senare bör enligt sysselsättningsutredningens mening genomgående gälla för samhällets åtgärder för konjunkturstyrning av näringslivet. De anställda i ett företag har ett direkt intresse av att företaget utvecklas stabilt både på kort och lång sikt. Det är inte minst mot den bakgrunden naturligt att de får ett förstärkt inflytande på planeringen av företagets verksamhet i olika konjunktursituationer.

Lagerstöd är ett konjunkturpolitiskt medel, som syftar till att ge företaget bättre möjligheter att genom egna dispositioner bidra till ett jämnare konjunkturförlopp – inom företaget och i hela samhällsekonomin.

Ett liknande syfte har de sedan lång tid tillämpade investeringsfonderna. Under de senaste åren har intresset ökat för åtgärder, som på liknande sätt "för in" konjunkturpolitiken i företagen. Arbetsmiljöfonden och den särskilda investeringsfonden är andra exempel på insatser som har satts in för att brygga över konjunktursvackor, även om fondernas uppbyggnad i dessa fall motiverats av en rad skilda omständigheter.

Denna form av insatser blir enligt utredningens mening särskilt viktig mot bakgrund av den konjunkturbild som präglat marknadsekonomierna de senaste åren med inslag av s. k. stagflation, dvs. samtidigt uppträdande av inflation och arbetslöshet. Konjunkturpolitiska medel som medger för företaget att var för sig utjämna den ekonomiska aktiviteten över konjunkturcykeln kan bidra till att sysselsättningen upprätthålls vid lägre inflationstakt än som annars varit möjligt.

Vid utvecklingen av de konjunkturpolitiska styrmedlen bör man undersöka möjligheterna att utnyttja dylika system med fonder inom företagen – liknande investeringsfonderna – på nya områden. På motsvarande sätt skulle en form av investeringsfonder kunna utnyttjas för att påverka företagets interna utbildning. Denna har expanderat snabbt under senare år. En förbättrad konjunkturanpassning av verksamheten torde kunna ge inte oväsentliga samhällsekonomiska vinster.

Bland den mängd konjunkturpolitiska medel som utnyttjats under senare år finns många vars effekter inte är tillräckligt kartlagda. Under senare år har – bl. a. inom arbetsmarknadsverket – en verksamhet syftande till en

mera systematisk utvärdering av olika konjunkturpolitiska åtgärder byggts upp. Kartläggningarna av olika åtgärders effekter i olika avseenden skall syfta till att bygga upp en beredskap för den framtida konjunkturpolitiken. Avsiken skall vara att i ökad utsträckning inlemma konjunkturpolitiken i en mera långsiktig ekonomisk politik.

En central fråga för sysselsättningsutredningen är hur konjunkturpolitiken skall samordnas med en långsiktig sysselsättningsplanering. Man måste skapa de organisatoriska förutsättningarna för en sådan samordning. I kap. 14 skisseras en sådan organisation och sådana planeringsformer som försöksvis skulle kunna prövas bl. a. för att underlätta samverkan mellan kortsiktig och långsiktig ekonomisk politik. Avsikten är också att man genom de föreslagna planeringsformerna skall få en klarare uppfattning om sådana konkreta investeringsprojekt som långsiktigt planeras. Man skulle därigenom få större möjligheter att påverka tidsförläggningen av dessa investeringar som ett medel i konjunkturpolitiken.

7.1.6 Remissyttrandena

Ett flertal av de remissinstanser som yttrat sig under denna punkt instämmer i sysselsättningsutredningens konstaterande att de långsiktiga sysselsättningspolitiska målen inte kan uppnås utan en ambitiös konjunkturpolitik.

LO konstaterar således att arbetsmarknadspolitikens roll i stabiliseringspolitiken är central men att den inte ensam kan ta ansvaret för den totala sysselsättningen. Detta är främst en uppgift för den ekonomiska politiken, närings- och regionalpolitiken. Efterfrågestimulerande generella åtgärder får enligt LO i en lågkonjunktur effekter relativt sent på sysselsättningen och kan snarare leda till ökad konkurrens om lätttrölig, attraktiv arbetskraft än till ökad sysselsättning för personer med arbetshinder. Inflationstakten kan också snabbt öka så att en åtstramning blir nödvändig redan innan de generella stimulansåtgärderna fått effekt även för de "potentiella arbetskraftsresurserna". LO konstaterar att selektiva åtgärder i många fall kan vara effektivare än generella när det gäller att lösa sysselsättningsproblemen för utvalda grupper, regioner eller företag. Studier visar att subventioner till företagen som påverkar marginalkostnaderna för förändringar i sysselsättningen, får samma effekt som generella åtgärder t. ex. avgiftsreduktioner, men till lägre kostnader för samhället och mindre vinstökning i företagen. De selektiva åtgärderna är effektivare ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel, då företagsekonomiska förutsättningar inte är det enda som avgör företagets förmåga att anpassa sig t. ex. till de arbetsökandes kapacitet och förutsättningar.

AMS påpekar att kraftiga konjunkturvariationer i efterfrågan på arbetskraft

leder till en större utslagning av äldre och handikappade och försvårar inträdet på arbetsmarknaden för nya grupper, bl. a. ungdomar och kvinnor. Variationerna i efterfrågan på arbetskraft bör enligt AMS mötas genom olika slag av företagsanpassade åtgärder som ökar företagets möjligheter att behålla arbetskraften under tillfällig försvagning i efterfrågan på deras produkter. AMS pekar härvid särskilt på lagerstödet betydelse samt systemet med investeringsfonder för konjunkturutjämning. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att stödet till lageruppbyggnad bör förstärkas och vidareutvecklas.

EFA betonar vikten av att pröva och utvärdera åtgärder som syftar till att öka sysselsättningen samtidigt som de är så lite inflationsdrivande som möjligt.

Folkpartiets ungdomsförbund anför att konjunkturpolitiken i högre grad bör bedrivas med hjälp av finanspolitiska medel. Att använda kreditpolitiken som ett konjunkturpolitiskt medel drabbar enligt förbundet många småföretag.

Länsstyrelsen i Norrbottens län erinrar om den starkt positiva effekt som s. k. kombinationsfrisläpp av investeringsfonder har haft i länet. Genom sådana kombinationsfrisläpp har 1 200 arbetstillfällen tillskapats i Norrbotten. Länsstyrelsen betonar nödvändigheten av att systemet med kombinationsfrisläpp ånyo kommer till användning.

Endast några få remissinstanser har berört utredningens diskussion om behovet av bättre information rörande den kortsiktiga ekonomiska utveckling. *SCB* delar utredningens uppfattning om behovet av förbättringar i den uppgiftsskyldighet i fråga om sysselsättningsutveckling m. m. som under senare år har skett inom bl. a. lagerstatistiken. *Länsstyrelsen i Värmlands län* menar att det nuvarande informationssystemet mellan företag och samhälle ytterligare bör kunna utvecklas. Även *Statsföretag AB* erinrar om den uppgiftsskyldighet i fråga om sysselsättningsutvecklingen m. m. som redan existerar och menar att befintliga kommunikationer mellan företag och samhällsorgan bör utnyttjas och ytterligare förbättras.

Utredningens tankegångar att konjunkturavmattningar i ökad omfattning bör kunna motverkas genom att en planerad utbyggnad av samhällets service tidigareläggs har kommenterats av en rad insatser och i huvudsak biträttats av bl. a. *AMS, Konjunkturinstitutet, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Hallands, Göteborgs och Bohus och Kopparbergs län samt Svenska kommunförbundet och Jönköpings kommun*. Kommunförbundet anser i likhet med utredningen att det vid tidigareläggningar av investeringar eller sysselsättningsökningar, som ingår i kommunernas ordinarie planering, torde vara möjliga och ofta att föredra framför speciellt planerade beredskapsarbeten. Länsstyrelsen i Kopparbergs län understryker vikten av att kommunernas del i beredskapsplaneringen i tillräcklig grad samordnas med den ekonomiska långtidsplaneringen. Enligt länsstyrelsens mening har kommu-

nernas beredskap för att genomföra arbeten som ingår i programmet för beredskapsarbeten ofta varit otillräcklig.

Ett antal remissinstanser påpekar emellertid att konjunkturanpassning av kommunernas och landstingens sysselsättningsexpansion inte är problemfri. Särskilt gäller detta vårdsektorn. *Landstinget i Kopparbergs län* påpekar såfunda att utbyggnaden av långtidssjukvård måste ske kontinuerligt för att tillgodose det fakiska behovet av platser. *Landstinget i Hallands län* menar att några mer betydande personalökningar som regel inte kan ske i befintliga institutioner under en konjunktursvacka. Börjar man bygga ett nytt sjukhus under en konjunktursvacka för att stödja byggsysselsättningen kommer å andra sidan driftstarten med rekrytering av permanent personal ofta i en konjunkturuppgång. Enligt *Göteborgs kommun* är den kommunala verksamheten av sådan omfattning att följsamhet mot konjunkturen svårigen kan åstadkommas. *Landstinget i Gävleborgs län* ställer sig i princip tveksam till att använda vårdverksamheten i konjunkturanpassande syfte och påpekar att bristen på yrkesutbildad personal inom denna sektor också utgör en begränsning för detta. I anslutning till diskussionen om möjligheterna att konjunkturvariera utbyggnaden av samhällets service betonar ett antal remissinstanser att en förutsättning för en sådan variation är att kostnadsfrågan ges en tillfredsställande lösning. Enligt *Helsingborgs kommun* är konjunkturpolitiken en statlig och inte en kommunal uppgift. Vidare är den kommunala budgeten inte så uppbyggd att den tål någon nämnvärd expansion under pågående budgetår. Det måste därför vara angeläget att finna sådana former för det kommunala engagemanget i konjunkturpolitiken att kommunerna hålls skadelösa genom lämpligt utformade statsbidrag. Liknande tankegångar anför av *landstinget i Värmlands län*, *länsstyrelserna i Uppsala och Örebro län* samt *Svenska kommunförbundet* och *Göteborgs kommun*.

I anslutning till diskussionen om konjunkturanpassning av den offentliga sektorns serviceutbyggnad tar några remissinstanser upp beredskapsarbetenas roll. *RRV* understryker t. ex. vikten av att beredskapsarbetena åstadkommer en reell sysselsättningsökning och att kravet på tidigareläggning därför måste bibehållas. *Vilhelmina kommun* däremot finner att kravet på tidigareläggning försvårar kommunernas möjligheter att planera sysselsättningen. *Länsarbetsnämnden i Gotlands län* förordar en större differentiering av statsbidragen till beredskapsarbeten.

Sjöfartsverket erinrar om det system med särskilda konjunkturmarginaler som bl. a. tillämpas för vissa statliga investeringsanslag. Detta system ger möjlighet att i viss utsträckning anpassa investeringsverksamheten enligt de konjunkturpolitiska förutsättningarna. Verket fäster uppmärksamhet vid den tidsförskjutning som regelmässigt föreligger mellan beslut om tidigareläggning och verklig sysselsättningseffekt. De ökade krav på myndigheternas planering som en konjunkturanpassning ställer måste uppmärksam-

mas liksom kravet på att statliga verk med krav på kostnadstäckning erhåller kompensation för de merkostnader som uppstår. *Naturvårdsverket* framhåller bl. a. att miljövårdsinvesteringar inom industrin och genom kommunerna ofta kan konjunkturanpassas om statsmakterna genom olika bidrag stimulerar verksamheten. *Länsstyrelsen i Uppsala län* förordar att kommunerna som beredskapsarbeten får uppföra industrilokaler för uthyrning till sådana företag som redan finns på orten. Liknande synpunkter anförs av *Norrtälje kommun* som också menar att försöksverksamheten med intensifierad kommunal sysselsättningsplanering som f. n. pågår i vissa glesbygdskommuner inom det inre stödområdet borde kunna användas för att öka den bofasta skärgårdsbefolkningens möjligheter att bo kvar.

Ett flertal remissinstanser instämmer i sysselsättningsutredningens tankegångar angående särskilda former för företagens interna utbildning däribland *Konjunkturinstitutet*, *landstinget i Kalmar län*, *länsstyrelserna i Kopparbergs*, *Västmanlands* och *Uppsala län* samt *televerket*. *LO* förutsätter bl. a. att frågan utreds vidare och att särskilt de små företagens möjligheter därvid beaktas. *Sveriges hantverks- och industriorganisation* (SHIO) anser att fondsystemet mer alltmänt bör kunna utnyttjas för att ge företagen möjlighet att avsätta medel för utbildnings- och personalutvecklande insatser i vidare syfte. *SAF*, *Svenska handelskamarförbundet* och *Sveriges industriförbund* konstaterar i ett gemensamt yttrande med tillfredsställelse att fondkonstruktionen avses bli av samma typ som de existerande investeringsfonderna dvs. företagsvisa avsättningar och utnyttjanden. Organisationerna påpekar att de skattemässiga incitamenten att omfördela kostnadsavdragen för internutbildning inte kan antas vara lika starka som för investeringar vid identiskt lika regler för fondutnyttjande.

7.2 Sysselsättningspolitisk planering (SOU 1975:90, kap. 14)

Utredningen visar att sysselsättningspolitiken kräver medverkan från många parter. Näringslivets roll har framhållits. En fortsatt snabb utbyggnad av den offentliga sektorn gör dess ställning än mer markerad. Tillsammans med fackliga organisationer kan primärkommuner, landsting och näringsliv skapa en god fördelning av arbetstillfällena.

Även om staten har det slutliga ansvaret för sysselsättningspolitiken är det angeläget att primärkommuner, landsting och näringsliv bedriver en aktiv sysselsättningspolitisk planering. Kunskaper om lokala förhållanden, förhållanden inom branscher m. m. kan på detta sätt tillvaratas och bilda grund för den politik som är inriktad på arbete åt alla. Sysselsättningsplaneringen kan med fördel bedrivas i decentraliserade former.

En viktig del i den statliga sysselsättningspolitiska planeringen är att skapa samordning och samverkan mellan dem som har ansvaret för olika delar

av sysselsättningspolitiken. Den får enligt utredningen inte heller ses isolerad från annan politik. Behovet av en samlad sysselsättningspolitisk planering är stort. En nära koppling till länsplaneringen och andra övergripande planeringsformer är naturlig.

7.2.1 Sysselsättningsplaneringens uppgifter och allmänna uppläggning

Nuvarande planering

Den samhällsplanering som direkt påverkar sysselsättningen arbetar med både kortsiktiga och långsiktiga tidsperspektiv. För att möta störningar i sysselsättningen som beror på förändringar i konjunkturen eller som har andra orsaker krävs en effektiv beredskapsplanering och för att klara de långsiktiga sysselsättningsfrågorna måste både utbuds- och efterfrågestimulerande åtgärder planeras. De arbetsmarknadspolitiska medlen sätts in för att åstadkomma en sådan anpassning mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Tillsammans med den allmänna ekonomiska politiken, näringspolitik, regionalpolitik och utbildningspolitik ingår arbetsmarknadspolitiken bland de insatser som långsiktigt påverkar inriktningen av samhällets sysselsättning.

Det finns en tendens till att i planeringen i större utsträckning än tidigare beakta långsiktiga perspektiv. Den kortsiktiga sysselsättningsplaneringen har emellertid också förstärkts. De allt större insatserna under lågkonjunkturer skapar behov av detta. Sysselsättningsplanering som sådan är sålunda inte något nytt.

Den offentliga sektorns expansion har ställt anspråk på en god planering. Detta har varit en väsentlig drivkraft för den utbyggnad av den samhälls- och sysselsättningsplanering som hittills kommit till stånd.

Också näringslivet har i större utsträckning än tidigare kommit in i samhällets sysselsättningsplanering. Informella kontakter har under lång tid tagits mellan kommunala och statliga myndigheter å ena sidan och enskilda företag och branschorganisationer å den andra. Länsarbetsnämnderna samlar varje kvartal in uppgifter från företagen. Här kan också nämnas försöken med informationssystemet företag-samhälle som innebär att företag med fler än 50 anställda två gånger per år redovisar sina sysselsättningsplaner för den närmaste femårsperioden. Uppgifterna ingår delvis i underlaget för länsarbetsnämndernas, länsstyrelsernas och kommunernas planering.

Av de övergripande långsiktiga planeringsformerna är det bara långtidsutredningen som inte huvudsakligen är baserad på material som utarbetas på regional och lokal nivå. Länsplaneringen, den fysiska riksplaneringen och den regionala trafikplaneringen grundas på material som tas fram av lokala och regionala myndigheter. De berör fördelningen av resurser inom en region. Trafikplaneringen gäller transporterna mellan kommuner.

Länsplaneringen avser fördelningen mellan kommuner av offentliga verksamheter av olika slag och av olika slag och av stödåtgärder till enskilt näringsliv. Den fysiska riksplaneringen tar också upp fördelning av resurserna inom kommunerna. Det gäller därvid främst områden som skall skyddas för exploatering med hänsyn till kultur- och naturvårdsintressen.

Underlaget för de här angivna övergripande planeringsformerna lämnas i stor utsträckning av kommunerna. Det har därför ansetts vara angeläget att utforma den kommunala planeringen på ett sådant sätt att underlag för den statliga planeringen kan erhållas utan extra utredningar.

Den långsiktiga sektorsplaneringen spänner över ett mycket brett fält. Hit kan väg- och skolplanering räknas, liksom planering av bostadsproduktion, sjukvård, socialvård m. m. Var och en av dessa har en egen förvaltning som sörjer för att planer görs upp för utveckling inom sektorn. För den statliga sektorn gäller att dessa planer ligger till grund för de framställningar som ger underlag för regeringens och riksdagens beslut. För lands- ting och primärkommuner gäller på motsvarande sätt att sektorsorganen utarbetar planer som utgör underlag för det årliga budgetarbetet.

Inom de delar av den offentliga sektorn som expanderat snabbast under efterkrigstiden har också planeringen ändrat karaktär. Dessa organisationsförändringar har medfört utbyggd långsiktig planering.

7.2.2 Lokal sysselsättningsplanering

Tre områden pekas ut som speciellt viktiga i primärkommunernas sysselsättningsplanering. De är, primärkommunernas analys av brister i de lokala arbetsmarknaderna, primärkommunernas utnyttjande av budgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument samt deras beredskapsplanering samt sysselsättningsfrågorna i kommunernas fysiska planering och verksamhetsplanering. En utgångspunkt för diskussionen är att sysselsättningsutredningen under sin andra etapp skall genomföra försök med en vidgad sysselsättningsplanering i några utvalda kommuner.

I primärkommunernas analyser bör enligt utredningen ingå bedömningar av arbetsmarknadens och näringslivets utveckling. Sådana analyser av de lokala arbetsmarknaderna har starka kopplingar med länsarbetsnämndens planeringsarbete och den regionalpolitiska planeringen.

Primärkommunernas analys av brister i de lokala arbetsmarknaderna sammanfattas i begreppet primärkommunernas sysselsättningspolitiska inventering. Den bör enligt utredningen utarbetas och redovisas i anslutning till att kommunen yttrar sig över länsstyrelsernas förslag till sysselsättningsplanering. Den bör omfatta olika delarbetsmarknader i kommunen och utformas så att sysselsättningsläget för olika grupper på arbetsmarknaden blir belyst. Det torde också vara angeläget att utföra den sysselsättningspolitiska

inventeringen på ett relativt enhetligt sätt i hela landet.

Primärkommunernas beredskapsarbeten, och därmed sammanhängande sysselsättningsplanering, har hittills i huvudsak varit inriktad på investeringar. Det är en strävan att i allt högre grad förskjuta denna planering mot andra sysselsättningsformer, bl. a. inom tjänstesektorn.

Utredningen har utgått ifrån att det allttjämt finns stora områden inom den offentliga sektorn där behov av standardförbättringar föreligger. Det gäller särskilt de områden som primärkommunerna svarar för. Genom att tillgodose dessa skapas även sysselsättningstillfällen.

Den kommunala beredskapsplaneringen bör enligt utredningen inriktas på att påskynda utbyggnaden av den offentliga sektorn vid tidpunkter då detta bäst kan motverka konjunkturella och andra variationer i den övriga sysselsättningen. Beredskapsarbeten inom tjänstesektorn får således för det första inriktas på verksamheter, där effekten av personalförstärkningar kan ses som en tidigareläggning av en planerad serviceutbyggnad. För det andra bör de avse sådana åtgärder som visserligen inte medför en långsiktig expansion men ändå ger sysselsättning åt arbetslösa. Båda typerna kan tidvis beröra hela den kommunala sysselsättningen. Den senare typen av sysselsättningsskapande åtgärder kan innebära att man inom arbetsmarknadsutbildningens ram ger vidare utbildning åt redan anställda. Under tiden får arbetslösa rycka in som ersättare i beredskapsarbetets form. Denna modell har med stor framgång prövats inom barnstugeverksamheten och vårdsektorn.

Genom den betydelse kommuner och landsting har från sysselsättnings-synpunkt är det enligt utredningen väsentligt att planeringsformerna förbättras och att det kontinuerliga samrådet med länsarbetsnämnderna fördjupas. Verksamheten bör även utvecklas så att man får ett underlag som visar vilka kommunala insatser som krävs för att undanröja arbetslivshinder för olika grupper på arbetsmarknaden.

Den kommunala planeringen bör enligt utredningen knytas samman med den statliga. Om kommunernas beredskapsplaner skall kunna beaktas i länsens sysselsättningsplaner måste de föreligga i så god tid som möjligt på våren. KELP (som för närvarande lämnas in den 1 april) skulle därför behöva lämnas in någon månad tidigare. Tidpunkten skulle nära sammanfalla med den som gäller för bostadsbyggnadsprogrammen.

Vad som här sagts om primärkommunernas beredskapsplanering och utnyttjande av budgeten som ett sysselsättningspolitiskt instrument sammanfattas under begreppet primärkommunernas sysselsättningsplan. Liksom den sysselsättningspolitiska inventeringen kan den utarbetas och redovisas i anslutning till att kommunen yttrar sig över länsstyrelsernas bedömningar av den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen.

De sysselsättningspolitiska aspekterna påverkar också kommunens planering av den egna verksamheten. De omständigheter som hindrar människor att gå ut i förvärsarbete måste i stor utsträckning angripas just genom

kommunala åtgärder. Barnomsorgen är ett exempel på detta. Trafikfrågorna är ett annat exempel.

Insatserna på den sociala rehabiliteringens område skall också nämnas. Kommunerna har direktkontakter med dem som är utslagna från arbetsmarknaden och har ett ansvar för att de får stöd för återgång till arbetslivet.

Ett starkare kommunalt engagemang i den sysselsättningspolitiska planeringen ger enligt utredningen förbättrade förutsättningar för kommunerna att vid planering av sin verksamhet beakta behov av och möjligheter till åtgärder inriktade på att undanröja hinder mot förvärvsarbete eller andra sådana förändrade förutsättningar för sysselsättningsutvecklingen som faller inom kommunala verksamhetsområden.

Den fysiska planeringen i kommunerna har enligt utredningen också stor betydelse för arbetsmarknadsförhållandena.

7.2.3 Landstingens medverkan i sysselsättningsplaneringen

Vad som här sagts om primärkommunernas medverkan i sysselsättningsplaneringen bör enligt utredningen i tillämpliga delar också gälla landstingen. Också för landstingen är det aktuellt med en årlig sysselsättningsplan. Den kan utarbetas och redovisas i anslutning till att landstingen yttrar sig över länsstyrelsernas bedömningar av den långsiktiga sysselsättningsutvecklingen.

Liksom primärkommunerna bör landstingen kunna använda sin budget för att främja sysselsättningen.

7.2.4 Näringslivets medverkan i sysselsättningsplaneringen

Liksom för kommunerna och staten bör det enligt utredningen åvila företagen att bedriva en aktiv sysselsättningspolitisk planering. När det gäller företagens medverkan i sysselsättningsplaneringen bör åtminstone de större företagen upprätta sysselsättningsplaner. Dessa bör gälla både det kortsiktiga perspektivet och det medellånga. Sysselsättningsplanerna bör utarbetas i samråd mellan företag och representanter för de anställda. Man bör också i större utsträckning föra in arbetsmarknadspolitiken i företagen.

Då näringslivets sysselsättningsplanering skall utformas är det naturligt att ange relationerna till den regionala sysselsättningsplaneringen. En förutsättning för att samhället skall kunna genomföra de näringspolitiska program som utredningen föreslår är att man har överblick över konkreta projekt som planeras inom näringslivet. Ett väl utbyggt informationssystem är en förutsättning för detta.

7.2.5 Regional sysselsättningsplanering

Länsarbetsnämnderna har genom arbetsförmedlingarnas verksamhet och uppläggningsen av beredskapsarbeten en viktig planeringsuppgift. Det är enligt utredningen naturligt att också i framtiden låta länsarbetsnämndernas insatser utgöra en grundstomme i sysselsättningsplaneringen i vart fall ifråga om planering som avser det korta och medellånga perspektivet.

Länsstyrelserna svarar för samordningen av olika verksamheter. Deras roll är att utforma den långsiktiga övergripande planeringen. Däri ingår att söka genomföra de arbetsmarknadspolitiska, regionalpolitiska och näringspolitiska riktlinjer som angetts av statsmakterna.

Enligt utredningens uppfattning finns det ett förhållandevis stort behov av en utbyggnad av sysselsättningsplaneringen på länsnivå. Man utgår ifrån att huvudansvaret för sysselsättningspolitiken alltjämt skall ligga hos staten. År 1964 fastslog riksdagen att den regionala planeringen skall ha sin tyngdpunkt på länsnivå. Samma skäl som då anfördes kan användas för att betona att länsmyndigheterna har goda förutsättningar för att bedriva en sysselsättningsplanering i nära kontakt med arbetsmarknadens parter.

Sysselsättningspolitiken på länsnivå torde också kunna tillföras delvis nya moment. Bl. a. föreslår utredningen att de näringspolitiska inslagen starkare betonas. Det finns också skäl att införa ett något kortare tidsperspektiv i såväl länsplaneringen som övergripande sysselsättningsplanering. Om länsplaneringen därtill ses över årligen utgör den enligt utredningen en naturlig grund för den långsiktiga sysselsättningsplaneringen på länsnivå.

Sammanfattningsvis framför utredningen att den statliga sysselsättningsplaneringen på länsnivå bör omfatta en årlig analys av näringslivet och den offentliga sektorns utveckling samt av de lokala arbetsmarknaderna i länen. Kommunerna, de fackliga organisationernas och företagens lokala bedömningar bör kunna sammanvägas till en länsvis bedömning av den långsiktiga utvecklingen av sysselsättningen.

7.2.6 De centrala statliga organens sysselsättningsplanering

När det gäller sysselsättningsplaneringen på centrala nivån konstaterar utredningen att den bör bygga på en samordning av olika sektorsplanerande myndigheters verksamheter. Sysselsättningsplaneringen måste därför vara nära knuten till regeringens och riksdagens arbete. I fråga om åtgärder som krävs med hänsyn till konjunkturläget görs undersökningar av såväl statliga verk som av regeringens kansli. Detta gäller även de långsiktiga bedömningarna som från verksamhetsnivå redovisas i anslagsframställningarna. Härvidlag kan emellertid förändringar av inriktning och innehåll aktualiseras som en följd av en mera utbyggd planering på regional och lokal nivå. Budget-

utredningen har i sitt betänkande tagit upp dessa frågor. Det förslag till planeringssystem som budgetutredningen lämnar synes i princip kunna ge förbättrade förutsättningar för den regional- och sysselsättningspolitiska planeringen.

De statliga verkens sysselsättningsplanering kan också byggas ut i andra avseenden. Bl. a. skulle information om strömmarna av arbetskraft till och från de statliga verken enligt utredningen ge ett bättre planeringsunderlag. Det är också tänkbart att i de långsiktiga sysselsättningsbedömningarna ta med uppskattningar av såväl direkt som indirekt karaktär.

7.2.7 Remissyttrandena

När det gäller utredningens förslag till allmän utformning av sysselsättningsplaneringen konstaterar LO att den skiss som presenteras bör kunna utvecklas för ökad samverkan och samordning mellan arbetsmarknads, närings, regional- och utbildningspolitik. Man betonar också angelägenheten av att utredningen i det fortsatta arbetet tillsammans med långtidsutredningen tar fram alternativ vilka är konsistenta med den totalekonomiska bedömningen. Först då kan en fullständig diskussion om den framtida resursfördelningen och sysselsättningsutvecklingen ske. Utredningens förslag till riktlinjer för kommunernas (inkl. landstingens), företagens, länsorganens och de centrala statliga myndigheternas sysselsättningsplanering har LO:s stöd och bör prövas och utvärderas under utredningens fortsatta arbete. LO anser dock att det redan nu är nödvändigt att följa kommunernas och landstingens verksamhet ur sysselsättningspolitisk synvinkel i synnerhet som betydande stimulansåtgärder sätts in f. n. Denna senare uppfattning förs även fram av bl. a. *Östergötlands läns (FCO-distrikt)* och *Göteborgs- och Västsveriges FCO-distrikt*.

TCO menar att utredningen på ett förtjänstfullt sätt angivit grunddragen i ett planeringssystem för en aktiv sysselsättningspolitik. Man konstaterar dock att utredningen i mycket liten utsträckning har diskuterat hur det förbättrade planeringsunderlaget skall användas och vilka styrmedel samhället erfordrar för att uppnå de angivna målen. Man förutsätter att dessa frågor kommer att behandlas i huvudbetänkandet. SACO/SR pekar på behovet av att såväl primär som landstingskommuner upprättar realistiska sysselsättningsprognoser för det framtida personalbehovet. En förstärkning av de kommunala planeringsresurserna och den fysiska planeringen är angelägen menar man. Sammanfattningsvis understryker man nödvändigheten av att planeringen präglas av flexibilitet.

Svenska arbetsgivareföreningen, *Sveriges industriförbund* och *Svenska handelskammarförbundet* instämmer i sitt gemensamma remissyttrande över utredningen till fullo i den reservation som avgivits av ledamoten Faxén i utredningen. Man tycker allmänt att det är beklagligt att utredningen inte

mer ingående har behandlat de centrala sysselsättningspolitiska problemen. *Handelskammaren i Kronobergs* och *Blekinge län* menar att ett genomgående mönster för utredningens metod för att lösa de sysselsättningspolitiska frågorna är att föreslå en utökad och fördjupad planering. Utredningen har inte då tagit hänsyn till företagens rådande planeringssituation. Företag och samhälle arbetar med olika planeringsförutsättningar och planeringsperspektiv vilket resulterar i ett komplicerat kommunikationsproblem. För att överbygga detta krävs en ömsesidig förståelse för motpartens problem och behov. Detta har i väsentlig grad förbisetts i utredningens betänkande menar man.

En överväldigande majoritet av de kommuner som kommenterat utredningens förslag om en utbyggd sysselsättningsplanering är positiva till detta. Flera av kommunerna betonar betydelsen av den försöksverksamhet som förslaget inrymmer. *Linköpings kommun* menar att det för den övergripande statliga sysselsättningsplaneringen måste vara angeläget att den omfattande lokala informationen och kunskaperna tas till vara i ökad utsträckning. Även för den primärkommunala planeringen synes införandet av det skisserade systemet vara av stort värde. Man finner även tanken att knyta sysselsättningsplaneringen till en årlig revision av länsplaneringen vara en lämplig utvecklingslinje. *Sala kommun* säger sig stödja utredningens förslag om en sysselsättningspolitisk planering. Man understryker att planeringen bör omfatta såväl det privata näringslivet som den offentliga sektorn. *Skellefteå kommun* påpekar emellertid att det är svårt att bilda sig en uppfattning om att ta ställning till utredningens mera allmänt formulerade principer och förslag innan ett mer definitivt ställningstagande redovisas i ett huvudbetänkande. *Svenska kommunförbundet* instämmer med utredningen i att om målet arbete åt alla skall nås måste planeringen för förbättrade sysselsättningsmöjligheter bedrivas på alla administrationsnivåer i samhället. Det är naturligt att kommunerna deltar aktivt i sysselsättningsplaneringen och ökar sina insatser i takt med att samhällets ambitioner inom sysselsättningspolitiken höjs.

Även de flesta remissvaren från landstingen är positiva till utredningens förslag till system för sysselsättningsplanering. *Landstinget i Värmlands län* konstaterar t. ex. att sysselsättningspolitik med utgångspunkt i målsättningsarbete åt alla utan tvekan kommer att kräva en samordnad sysselsättningsplanering. Man ifrågasätter dock om inte en sådan sysselsättningsplanering bör ingå i länsplaneringen. Några landsting uttrycker en viss tveksamhet till utredningens förslag. *Landstinget i Blekinge län* anser sålunda att finansieringsfrågorna i samband med landstingens och kommunernas medverkan i sysselsättningspolitiken måste utredas närmare innan utredningens förslag kan bedömas i sin helhet. *Landstingsförbundet* konstaterar att utredningens syn på planeringen för landstingens del främst medför ökade krav på planberedskap. Detta ligger väl i linje med den utveckling som präglar den landstingskommunala planeringen menar förbundet.

Länsstyrelserna är i allmänhet positiva till det av utredningen framlagda

förslaget om ett planeringssystem för en aktiv sysselsättningspolitisk planering. Länsstyrelserna har dock skilda uppfattningar i fråga om planeringssystemets roll, resurskrav m. m. Flera länsstyrelser betonar vikten av att en försöksverksamhet i några utvalda kommuner får klarlägga de praktiska möjligheterna för ett genomförande av de olika delförslagen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att det redan på nuvarande stadium i utredningsarbetet finns anledning att diskutera utredningens argument beträffande sysselsättningspolitisk planering. Det framgår nämligen inte klart, menar man, hur sysselsättningsplaneringen skall infogas i den allmänna samhällspolitiken. Man ifrågasätter om sysselsättningsplanering som en särskild planeringsform är en förutsättning för att målen för sysselsättningspolitiken skall uppnås. Däremot understryker länsstyrelsen vikten av att sysselsättningspolitiken ges ett större utrymme i den kommunala och regionala planeringen. Detta bör emellertid ske inom ramen för redan befintliga planeringsformer och då i första hand länsplaneringen.

Flera länsstyrelser betonar att det föreslagna årliga länsplaneringssystemet utgör den mest naturliga grunden för det av utredningen skisserade planeringssystemet. I denna grupp återfinns *länsstyrelserna i Kalmar, Malmöhus, Hallands, Värmlands, Västmanlands, Jämtlands* samt *Norrbottnens län*.

En mera negativ attityd mot utredningens förslag intar *länsstyrelsen i Värmlands län*. Man säger sig vara mycket tveksam till både nödvändigheten och önskvärdheten av ett nytt planeringsbegrepp och planeringssystem mot bakgrund av den föreslagna framtida uppläggnings av länsplaneringssystemet.

De centrala ämbetsverk som uttalar sig om sysselsättningsplaneringens allmänna utformning ansluter sig till utredningens förslag. *Arbetsmarknadsstyrelsen* betonar att sysselsättningsaspekterna bör få större betydelse inom samhällsplaneringens olika delar och att den långsiktiga planeringen i högre grad bör bli inriktad på åtgärder. Man anser vidare att det är väsentligt att primärkommuner och landsting i större utsträckning än för närvarande medverkar i sysselsättningsplaneringen och att samarbetet med länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar fördjupas. *RRV* påpekar att planeringens omfattning och status måste klargöras. Planeringen måste emellertid oberoende av valt alternativ komma att kräva nära samverkan mellan berörda företag, kommuner och statliga myndigheter.

Sysselsättningsutredningen föreslår en lokal sysselsättningsplanering med tre huvudmoment

- primärkommunernas analys av lokala arbetsmarknader
- budgeten som sysselsättningspolitiskt instrument – beredskapsplanering
- sysselsättningsaspekter på verksamhetsplanering och fysisk planering.

När det gäller det första momentet i den lokala sysselsättningsplaneringen – analys av lokala arbetsmarknader – är de *kommuner* som yttrar sig i de flesta fall positiva. Flera kommuner påpekar att man redan idag företar en analys liknande den som föreslås. Även *Svenska kommunförbundet* ansluter sig till utredningens förslag men konstaterar att planeringen måste

anpassas till förhållandena i de olika kommunerna. Även de länsstyrelser som yttrat sig i denna fråga är positiva. Några länsstyrelser bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att analyser av bristerna på de lokala arbetsmarknaderna utgjort en av de väsentligaste delarna i kommunernas arbete med länsplaneringen och att detta moment således inte utgör någonting nytt i den kommunala planeringen. *FCO-distriktet i Göteborg och Bohus län* menar att det är nödvändigt att kommunerna för en effektivare information om arbetsmarknaden genom t. ex. utvidgning av arbetskraftsundersökningar.

Utredningens förslag att den kommunala budgeten skall användas som ett sysselsättningspolitiskt instrument accepteras av flertalet av de remissinstanser som kommenterar förslaget. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* menar att planeringen i ökad utsträckning bör inriktas på att tillskapa beredskapsarbeten också inom tjänstesektorn. Man anser att möjligheterna att ge statsbidrag för uppbyggnad av en projekteringsreserv i kommunerna bör prövas. *Landstinget i Jämtlands län* menar att budgeten bör användas som ett sysselsättningspolitiskt instrument och att man är beredd att verka för att den ekonomiska långtidsplaneringen kompletteras med årliga sysselsättningsplaner för landstingets olika verksamheter. *Svenska kommunförbundet* menar också att den kommunala budgeten bör kunna användas som ett sysselsättningspolitiskt instrument på så sätt att en viss tidigareläggning sker av investeringar liksom av planerade sysselsättningsökningar inom vissa sektorer. I den meningen menar man bör konjunkturanpassade budgetar kunna användas. Det förutsätter emellertid av de finansiella problemen kan lösas. *TCO* delar utredningens uppfattning om att kommuner och landsting på samma sätt som enskilda företag bör planera sysselsättningsutvecklingen inom olika förvaltningsenheter. Exempelvis bör de sysselsättningsmässiga konsekvenserna av budgeten noggrant kartläggas menar man. *Landstingsförbundet* ser helst att under en försöksperiod i något eller några län landsting och kommuner i intim samverkan med statliga organ medverkar i uppbyggandet av en beredskapsplanering som kan avstämmas mot årliga genomgångar av sysselsättningsituationer och planeringsläget. Det bör enligt förbundet ankomma på länsstyrelsen att sammanfatta detta arbete årligen. Försöksverksamheten bör kunna resultera i en sysselsättningsplan för varje län. De kommuner som tar upp utredningens förslag på denna punkt redovisar en i stort sett positiv inställning till förslaget.

De sysselsättningspolitiska aspekterna på kommunernas verksamhetsplanering och fysiska planering tas också upp av utredningen. Omkring hälften av länsstyrelserna kommenterar på ett närmare sätt utredningens synpunkter i detta avseende. Inställningen är genomgående positiv. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser sålunda i likhet med utredningen att kommunerna i sin översiktliga planering bör sträva efter en sådan lokalisering av bostäder och arbetsplatser att förutsättningar ges för att så många människor som möjligt skall kunna ha tillgång till arbets-

tillfällen. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* konstaterar att utvecklingen av kommunernas verksamhetsplanering är en väsentlig uppgift genom att kommunerna direkt och indirekt påverkar sysselsättningsförhållandena. *Svenska kommunförbundet* konstaterar att sysselsättningsfrågorna redan nu beaktas i kommunernas fysiska planering och verksamhetsplanering. Man påpekar att många frågor av sysselsättningspolitisk betydelse måste uppmärksammas i dessa typer av planering bl. a. de äldre arbetsområdenas ofta ogynnsamma utveckling. *Statens planverk* delar utredningens uppfattning att de offentliga organen och näringslivet bör utarbeta konkreta sysselsättningsplaner. Dessa bör följas upp och stödjas i den fysiska planeringen. En på detta sätt utvecklad planering, främst på lokal nivå, bör enligt verkets mening kunna bilda ett väsentligt underlag för statsmakternas långsiktiga ställningstaganden till såväl sysselsättningspolitik i vid mening som till investeringarnas regionala fördelning. *Skövde kommun* konstaterar att sysselsättningsfrågorna har betydelse för fysisk planering främst när det gäller trafiksystem och arbetsplatsers läge i förhållande till bostadsbyggandet. Dessa frågor menar man bör belysas i samband med redovisning av markens användning i en kommunplan. Verksamhetsplanen, som bör utarbetas inom av fullmäktige antagna planeringsförutsättningar, bör ligga till grund både för KERP och kommunplan. Sådana verksamhetsplaner bör upprättas och belysa sysselsättningsfrågor på längre och kortare sikt menar kommunen.

Ett av utredningens förslag är att det bör åvila företagen, liksom kommunerna och staten att bedriva en aktiv sysselsättningspolitisk planering. Enligt förslaget bör de större företagen upprätta sysselsättningsplaner både för det kortsiktiga och det medellånga perspektivet menar utredningen. Ett väl utbyggt informationssystem beskrivs som en förutsättning för att näringspolitiska program skall kunna upprättas. *LO* menar att genom de lekmananämnder som nu knyts till distriktskontoren vid arbetsförmedlingen bör både kommuner och företag bibringas medvetande om de lokala och regionala arbetsmarknadsproblemen. Därvid skapas en bättre grund för att analysera dessa arbetsgivares sysselsättningspolitik och för att åtgärder skall kunna vidtas både från kommunens och företagets sida. Man finner det vidare motiverat att genom lekmananämndernas medverkan i synnerhet mindre företag utan tillräckliga egna administrativa resurser bör kunna få stöd från arbetsmarknadsverket för att planera personalpolitiska eller andra anpassningsåtgärder. *TCO* delar utredningens uppfattning att de större företagen bör upprätta sysselsättningsplaner. Uppgifter om företagens sysselsättningsplaner är emellertid inte tillräckligt. Det är väl så viktigt att få kännedom om planeringen av investeringsprojekt. Utredningen tycks mena att endast företag som avsatt medel till någon av investeringsfonderna skall åläggas att långsiktigt planera olika investeringsprojekt. Detta är enligt *TCO* en omotiverad begränsning. Man understryker vidare att såväl upprättandet av sysselsättningsplanerna som planeringen av konkreta investeringsprojekt måste ske i samråd med de lokala fackliga organisationerna.

Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska handelskammarförbundet och Sveriges industriförbund tar i sitt gemensamma yttrande avstånd från utredningens förslag om att mer precisa styrmedel skall införas och att lokaliseringsbeslut skall kunna fattas på direkt politisk väg. Bland de kommuner som närmare kommenterat utredningens förslag i det aktuella avseendet återfinns *Karlstads kommun* som menar att förslaget om näringslivets medverkan är den verkliga nyheten bland förslagen. Man menar att en medverkan i planeringsarbetet från företagens sida måste vara väsentligt.

Närmare hälften av länsstyrelserna har på ett mer direkt och ofta positivt sätt kommenterat dessa förslag från utredningen. *Länsstyrelsen i Blekinge län* framhåller att utarbetandet av sysselsättningsplaner inom näringslivet är förenat med stora problem. Det är endast ett fåtal företag som har en mer detaljerad långsiktig planering. Länsstyrelsen understryker i sammanhanget betydelsen av att de planerande myndigheterna ges förutsättningar att utvärdera sysselsättningsplanerna.

7.3 Utvecklingsplaneringens framtida utformning (SOU 1975:91, kap. 13)

7.3.1 Nuvarande utformning

Länsplaneringen – som kan sägas vara den del av den regionalpolitiska planeringen som bedrivs på länsnivå – bygger på riksdagens beslut år 1964 om riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik (prop. 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964:408), år 1970 om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten (prop. 1970:75, SU 1970:103, BaU 1970:40, rskr 1970:270 och 304) och år 1972 om regionalpolitiskt handlingsprogram m. m. (prop. 1972:111 bil. 1, InU 1972:28, rskr 1972:347).

Med utgångspunkt i detta beslut genomfördes en första länsplaneringsomgång – länsplanering 1967 och länsprogram 1970. Resultatet av länsplanering 1967 anmäldes för riksdagen 1969 (prop. 1969:1, bil. 13, SU 1969:57, BaU 1969:30, rskr 1969:188 och 309). Utvärderingen av länsplanering 1970 presenterades av regeringen i 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram. I handlingsprogrammet uttalades också att en regionalpolitisk planering med den allmänna uppläggning som kännetecknat länsplanering 1967 och länsprogram 1970 borde bli ett bestående inslag i samhällsplaneringen.

Genom det regionalpolitiska handlingsprogram som statsmakterna antog år 1972 skapades underlag för en rullande regional utvecklingsplanering. Beslut om länsplanering 1974 fattades av Kungl. Maj:t den 5 juni 1973. Anvisningar för verksamheten utfärdades också nämnda dag (Ds In 1973:9). Enligt dessa anvisningar har följande allmänna uppläggning och tidplan gällt för länsplanering 1974.

Det första huvudmomentet var att länsstyrelserna utarbetade det underlag som behövs för den fortsatta regionala utvecklingsplaneringen. Här ingår

en analys av den hittillsvarande befolknings- och näringslivsutvecklingen, klarläggande av betingelserna för utvecklingen av den regionala strukturen, kartläggning av kommunernas och näringslivets framtidsbedömningar samt slutligen en samlad befolknings- och näringslivsprognos. Arbetet i länen skulle bedrivas i sådan takt att huvuddelen av detta planeringsunderlag kunde tillställas kommuner och landsting senast den 15 april 1974.

Kommunerna analyserade därefter det presenterade utredningsmaterialet. Konsekvenserna för den kommunala planeringen av olika handlingsalternativ skulle belysas och åtgärdsbehoven anges. I denna fas av arbetet förutsattes det att kommunerna inhämtade de fackliga organisationernas synpunkter på här berörda frågor.

Landstingen analyserade på motsvarande sätt effekterna på deras verksamheter av olika handlingsalternativ.

Kommunernas och landstingens sammanfattande synpunkter och förslag med anledning av det framlagda planeringsunderlaget skulle lämnas till länsstyrelserna senast den 1 december 1974.

Efter eventuell komplettering av planeringsunderlaget med anledning av de synpunkter som kommuner, landsting m. fl. förde fram utarbetade länsstyrelserna därefter förslag till riktlinjer och handlingsprogram för den regionala utvecklingen i länet. I programmet skulle bl. a. redovisas de riktlinjer som enligt resp. länsstyrelse bör gälla för en samhällsplanering i länet som syftar till att lösa de problem som enligt befolknings- och näringsanalysen med tillhörande prognoser bedöms föreligga. Länsstyrelserna skulle också analysera den regionala strukturen med hänsyn till den framtida utvecklingen. Synpunkter på ändringar i den av statsmakterna antagna planen för utveckling av den regionala strukturen skulle redovisas liksom förslag till planeringsnivåer för resp. län för åren 1980 och 1990.

Länsstyrelserna skulle vidare bl. a. med hänsyn till behovet av samordning med den fysiska planeringen för varje ort ange betingelser i fråga om den yttre miljön som kan påverka förutsättningarna för att förverkliga den eftersträlvade regionala strukturen.

Slutligen anges de åtgärdsbehov som följer inom olika samhällssektorer av den regionala strukturen och de planeringsnivåer som länsstyrelsen förordar.

Länsplanering 1974 – med det huvudsakliga innehåll som här har beskrivits – remitterades till kommuner och landsting samt regionala organisationer som representerar näringsliv och arbetsmarknadens parter senast den 28 februari 1975. Efter avslutad remissbehandling redovisade länsstyrelserna den 15 juni 1975 till arbetsmarknadsdepartementet resultatet av länsplanering 1974 jämte remissammanfattning och egna synpunkter med anledning av remissbehandlingen.

Information direkt till medborgarna om den regionala utvecklingsplaneringen byggdes ut i länsplanering 1974 och lämnades under tiden april 1974 – december 1974. Informationen gavs huvudsakligen på kommunal nivå i samband med kommunernas deltagande i planeringsarbetet.

Arbetsmarknadens parter

Länsplaneringen har efter hand byggts ut och kretsen av medverkande intressenter har ökat. Sysselsättningsfrågorna kom i länsplanering 1974 att spela en mer central roll än tidigare länsplaneringsomgångar. Det tedde sig därför naturligt att på ett organiserat sätt ta in de fackliga organisationernas synpunkter. Tyngdpunkten i den fackliga medverkan har legat på kommunnivån.

De fackliga organisationerna har lagt ner ett omfattande arbete på länsplaneringen. En samstämd reaktion från fackligt håll är att man fortlöpande önskar medverka i den regional- och sysselsättningspolitiska planeringen på kommun- och länsnivå.

För LO:s vidkommande har större delen av arbetet legat på lokala arbetsgrupper som bildats inom varje FCO. FCO-distrikten har dock samordnat och understött verksamheten samt avgivit remissvaren på de preliminära förslagen till länsprogram. Totalt har 340 lokala arbetsgrupper medverkat.

TCO organiserade sin medverkan genom de 65 TCO-kommittéerna över hela riket. Särskilda TCO-delegationer utsågs i kommunerna genom TCO-kommittéernas försorg. Sammanlagt 240 TCO-delegationer, omfattande närmare 1 100 personer, arbetade sedan med länsplanering 1974.

SACO/SR har arbetat med länskommittéer för samtliga län vilka har haft i uppgift att stödja verksamheten i kommunerna. På flera håll har kommunala SACO/SR-föreningar arbetat med länsplaneringsmaterialet. Man har dock inte lyckats täcka in samtliga kommuner.

7.3.2 Framtida planeringssystem

Allmän utformning av planeringen

Sysselsättningsfrågorna är centrala i länsplaneringen. I takt med att planeringen utvecklats har dessa frågor kommit att få allt större vikt. Syftet med regionalpolitiken är att åstadkomma regional balans. Länsplaneringen har anpassats härtill och belyser utvecklingen, tillgången och efterfrågan på arbetskraft samt åtgärder som syftar till att åstadkomma förändringar i denna tillgång och efterfrågan. Med hänsyn till att beslut med konsekvenser för sysselsättningen oavbrutet fattas inom såväl privat som offentlig verksamhet blir det enligt rapporten nödvändigt att göra sådana ändringar i planeringsrutinerna att underlaget blir relevant med hänsyn till de beslut som skall påverkas och dessutom ständigt aktuellt.

Detta synsätt leder till en ytterligare accentuering av sysselsättningsfrågorna i länsplaneringen. De regionalpolitiska målen innefattar emellertid också serviceförsörjning och miljöaspekter. Detta måste liksom hittills också återspeglas i planeringen. Om man till dessa nya krav på planeringen lägger erfarenheterna av den tidigare genomförda länsplaneringen blir slutsatsen

i rapporten att fullständiga länsplaneringsomgångar av det slag som länsplanering 1974 representerar blir nödvändiga även i framtiden. Kritiken mot länsplaneringens bristande flexibilitet och otillfredsställande aktualitet leder emellertid även till slutsatsen att länsplaneringsmaterialet fortlöpande bör följas upp och utvärderas. En sådan översyn måste ske i enkla former.

Det samordnande ansvaret i planeringen åvilar länsstyrelserna som också svarar för huvuddelen av utredningsarbetet. Kommunernas och landstingens medverkan i planeringen är emellertid av mycket väsentlig betydelse. Detta gäller i fråga om den statliga planeringens förankring hos medborgarna vilket lättast sker i kommunerna, där enskilda människor genom politiska partier och fackliga organisationer kan lägga sina synpunkter på planeringen. Men det gäller också i fråga om åtgärdernas utformning där statliga insatser kan kräva följdåtgärder av kommuner och landsting.

De fackliga organisationerna har medverkat med länsplanering 1974. På många håll har man lagt ner ett omfattande arbete för att delta i dialogen med kommuner och länsstyrelser. Alla inblandade parter har uttalat sig för att de fackliga organisationerna bör medverka i länsplaneringen även i fortsättningen.

Sektorsplaneringen t. ex. för bostäder, skolor och vägar är av intresse för regional- och sysselsättningspolitiken på två sätt. För det första har flertalet sektorer planering effekter på förutsättningarna för utvecklingen genom den service både företag och hushåll får. Det är viktigt framst när det gäller samhällsinvesteringarna. För det andra är sektorsplaneringen intressant också från sysselsättningsynpunkt, dels genom den sysselsättning investeringsverksamhet av skilda slag ger under utbyggnadstiden, dels genom den mera bestående sysselsättning som driften av anläggningarna kan ge. Som påpekades redan i beslutet om den aktiva lokaliseringpolitiken år 1964 är en samordning i tid och rum mellan regionalpolitik och övriga grenar av samhällsplaneringen av utomordentlig betydelse för att samlade insatser skall kunna göras för en Orts eller bygds utveckling. Ett av länsplaneringens huvudsyften är att tjäna som underlag för en sådan samordning. Kungl. Maj:t förordnade därför år 1973 (SFS 1973:24) att statlig myndighet skall lägga resultatet av länsplaneringen – med de modifieringar riksdag och regering anger – till grund för sin planering. Planeringen följs upp genom att länsstyrelserna enligt länsstyrelseinstruktionen (SFS 1971:460) även samordnar de konkreta beslut på länsnivå som har regionalpolitisk betydelse.

Möjligheten att nå samverkan mellan sektorernas planering och den regionalpolitiska verksamheten är störst på ett tidigt stadium i sektorsplaneringen. Två förändringar i länsplaneringsarbetet föreslås för att nå bättre samordning. Dels föreslås att gemensamma planeringsförutsättningar skall hämtas från länsplaneringen och läggas till grund för sektorsplaneringen dels föreslås att utvärderingar sker inom ramen för länsplaneringssystemet av t. ex. utredningsförslag med mera påtagliga regionala effekter.

När det gäller uppläggningsen av det framtida länsplaneringsarbetet konsta-

teras i rapporten att det underlag i form av nulägesbeskrivningar, problemanalyser och prognoser över befolknings- och näringslivsutvecklingen m. m. som togs fram till länsplanering 1974 genom successiv översyn kan utvecklas till ett ständigt aktuellt planeringsunderlag. En årlig översyn föreslås därför. Omfattningen på denna översyn är beroende av förekommande planeringsproblem och av tillgången på aktuell information. Revisionen av prognoser bör främst avse tidsperspektivet upp till fem år.

Med utgångspunkt i denna kontinuerliga översyn av planeringsunderlaget bör länsstyrelsen enligt rapporten ungefär vart femte år, efter beslut av regeringen, utarbeta ett länsprogram av den typ som ingick i länsplanering 1974. Under mellanliggande år skall länsstyrelsen följa upp detta länsprogram.

De långsiktiga målen bl. a. Ortsstrukturplan och planeringsnivåer bör utom i undantagsfall modifieras endast i samband med fullständiga länsplaneringsomgångar. Däremot måste de etappmål till vilka är kopplade åtgärder för förverkligandet av de långsiktiga målen fortlöpande ses över med hänsyn till de ev. ändrade förhållanden som framgår av bl. a. planeringsunderlaget. Samordningen kan förbättras om länsprogrammet resp. den fortlöpande översynen utarbetas i samverkan mellan länsstyrelsen och de sektorsmyndigheter som är företrädare i länen. Sektorsmyndigheternas medverkan syftar bl. a. till att visa vilka anpassningar till de regionalpolitiska målen som kan resp. inte kan göras i sektorernas planering.

Resultatet av länsstyrelsens fortlöpande uppföljning och utvärdering skall sammanställas i en årlig rapport. Dess innehåll bör anpassas till de aktuella problemen i resp. län.

Rapporten skall, som länsberedningen har föreslagit, för kännedom tillställas landstinget och kommunerna i länet. Den bör föreligga i god tid före landstingets vårmöte. Den förändring av länsplaneringen som här beskrivits föreslås bli genomförd under åren 1976–1978.

Den framtida länsplaneringen kommer att tjäna som en långsiktig sysselsättningsplanering på regional nivå. Den mera kortsiktiga planeringen på länsnivå has om hand av länsarbetsnämnden.

Med oförändrad arbetsfördelning kommer länsstyrelse och länsarbetsnämnd att ansvara för var sin del av det som på länsnivå kommer att utgöra den framtida sysselsättningsplaneringen. I rapporten understryks därför att det är angeläget att samverkan byggs ut mellan länsstyrelser och länsarbetsnämnder.

Den centrala utvärderingen i regering och riksdag av länsplaneringen innebär att man erhåller en samlad utvecklingsplanering också på riksnivå som bör läggas till grund för beslut hos centrala statliga myndigheter.

Länsplaneringen erbjuder, med sin decentraliserade uppbyggnad, dessutom ett utmärkt system för utvärdering av de regionala konsekvenserna av skilda centrala beslut och utredningsförslag. Därvid ställs krav på snabbt informationsutbyte mellan central nivå och länsnivå. De försök med ut-

vidgad ADB-användning i länsplaneringen som har bedrivits i vissa län syftar bl. a. till en förbättring i dessa avscenden.

Den samverkan mellan statliga sektorsorgan och länsstyrelserna som har föreslagits förutsätter att man i sektorsplaneringen kan belysa bl. a. de direkta och indirekta sysselsättningseffekterna. I samband med utvärderingen av länsplanering 1974 har det framgått att vissa centrala ämbetsverk har möjlighet att i ökad utsträckning i sin planering belysa i varje fall de direkta sysselsättningseffekterna. Regeringen har i särskilda budgetanvisningar uppdragit åt ett antal centrala verk att i samband med sina anslagsframställningar också redovisa sysselsättningskonsekvenserna, om möjligt ned på kommunnivå, av budgetförslagen. Värdefull information kan dessutom hämtas från den årliga långtidsbudgeten.

I de fall ett centralt verk har länsorgan som kan delta i planeringen föreslås i rapporten att det bör ankomma på det centrala verket att utforma de anvisningar som behövs för att sektorns planering skall kunna samverka med länsplaneringen på länsnivån.

En fråga av särskild betydelse för den regionala utvecklingsplaneringen på central nivå är avstämningen mellan länsplanering och långtidsutredning. Metoderna för denna avstämning har uppmärksammats av både ERU och långtidsutredningen. Ytterligare utvecklingsarbete återstår där erfarenheterna av avstämningen mellan länsplanering 1974 och 1975 års långtidsutredning måste tas tillvara.

Arbetsmarknadens parter

De fackliga organisationerna har medverkat i länsplanering 1974 både på kommun- och länsnivå. Erfarenheterna av samarbetet är goda. Inslag av motsvarande slag bör enligt samstämmiga uppgifter ingå även i den fortsatta länsplaneringen. Klagomål har förts fram om materialets omfattning och svårighet. Problem som bör kunna bemästras i en kontinuerlig planering.

Vid fullständiga länsplaneringsomgångar dvs. ungefär vart femte år bör de fackliga organisationernas medverkan organiseras på samma sätt som i länsplanering 1974 dvs. så långt möjligt bör överläggningar ske mellan företrädare för kommuner och lokala fackliga organisationer. Den rapport som länsstyrelsen som ett led i översynen av länsplaneringen varje år utarbetar och för kännedom tillställer kommuner och landsting bör även tillställas de lokala fackliga organisationerna för att bereda dem möjligheter att avge synpunkter.

Näringslivet har medverkat genom att via informationssystemet näringsliv-samhälle (DIS) redovisa sina planer som underlag för länsplaneringen. Inom ramen för DIS-systemet har överläggningar dessutom skett mellan företrädare för kommuner, länsstyrelser och näringsliv. På länsnivån har näringslivets organisationer i allmänhet medverkat i prognosarbetet och dessutom deltagit i remissbehandlingen av länsplaneringens slutprodukt. Er-

färdigheterna av denna verksamhet är i stort positiva. Samarbetet med näringslivet är av stor betydelse för planeringens kvalitet och det mönster som successivt har byggts upp torde därvid kunna följas även i den fortsatta planeringen.

Information till allmänheten

Resultatet av planeringsinformation 1974 kan i huvudsak betraktas som gott. Men kritik har också riktats mot verksamheten. De gjorda erfarenheterna bör komma till användning i det fortsatta arbetet med informationen i samhällsplaneringen.

Erfarenheterna i samband med länsplanering 1974 är att informationsverksamheten blir mycket tidskrävande om den skall bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Därför är det nödvändigt att informationsverksamheten kring länsplaneringen sker huvudsakligen i anslutning till de fullständiga länsplaneringsomgångarna. Intresset för regional- och sysselsättningspolitiska frågor kommer emellertid troligen att ha aktualitet i olika län vid skilda tidpunkter. Ett år kanske utvecklingen inom ett län väntas bli uppseendeväckande och en livlig debatt förs. Ett annat år är intresset mindre i detta län. Informationsverksamheten bör kunna anpassas till sådana skiftande förhållanden.

I rapporten betonas att informationsfrågorna bör ses som en del i arbetet med länsplaneringen, både i arbetsmarknadsdepartementets och länsstyrelsernas fortlöpande arbete med planeringen. Den primära uppgiften torde därvid bli att ta fram underlagsmaterial till folkrörelserna. Dessa kan därefter komplettera och inrikta materialet efter eget gottfinnande.

7.3.3 Remissyttrandena

Flera remissinstanser är positiva till den ökade roll sysselsättningsfrågorna får i länsplaneringen. Det gäller bl. a. *länsstyrelserna i Gotlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus* och *Kopparbergs län* samt *Svenska kommunförbundet*.

Viss kritik mot det föreslagna innehållet i länsplaneringen förs fram av *länsstyrelsen i Norrbottens län* som menar att en övergripande regionalpolitisk helhetssyn saknas under vilken bl. a. utbildnings- och forskningspolitik, trafikpolitik, energipolitik inordnas. Man efterlyser också en starkare koppling mellan den ekonomiska, den fysiska och den sociala planeringen. Liknande synpunkter framförs av *socialstyrelsen*. Mera allmänt kritisk mot förslaget om länsplaneringens framtida utformning är *Stockholms läns landsting*. Man konstaterar att landstingets regionplanering bedrivs parallellt med länsplaneringen. Detta menar man är otillfredställande ur flera synpunkter. Om regionplaneringen skall bli meningsfull måste en klar gräns dras mellan

statlig och kommunal planeringskompetens.

Rapportens förslag om att förbättra samordningen mellan den regionalpolitiska planeringen och sektorernas planering, dels genom att de inhämtar gemensamma planeringsförutsättningar från länsplaneringen, dels genom att utvärdera centrala beslut och utredningsförslag inom ramen för länsplaneringssystemet, får stöd av flertalet länsstyrelser. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller t. ex. att kommande länsplaneringar måste innehålla ett dataunderlag som bygger på länsplaneringens sektorövergripande synsätt men som är anpassat till sektorplaneringens konkreta behov. Man menar också att länsplaneringen i större omfattning än hittills bör användas för utvärdering av regionala konsekvenser av centrala beslut och utredningsförslag. Även länsstyrelsen i *Västerbottens län* ser positivt på en förbättrad sektorsamordning men påpekar samtidigt att samordningen med de regionalpolitiska målen när det gäller bostadsbyggandet, vägplanering och skolplanering inte har någon långsiktig effekt på sysselsättningsmöjligheterna i mindre kommuner. Också de landsting som kommenterar de båda samordningsförslagen är positiva.

I det närmaste samtliga remissinstanser på den centrala nivån som kommenterat de båda samordningsförslagen är positivt inställda. LO betonar i sammanhanget vikten av ett ökat inslag av närings- och industripolitiska bedömningar i länsplaneringen. TCO understryker allmänt behovet av en bättre samordning med andra planeringsformer. *Statens planverk* konstaterar att en samordning av statliga insatser på regionalpolitikens område är viktig mot bakgrund av att resursfördelningsuppgifter idag ligger inom olika myndighetsområden. *Statskontoret* påtalar svårigheterna att skapa ett sammanhängande planeringssystem. Man menar att rapportens förslag är ett steg mot en förbättrad inomregional samordning. Det är emellertid nödvändigt med en systematisk undersökning om relationerna mellan de planerande instanserna är ändamålsenligt utformade liksom om länsstyrelsens roll i detta sammanhang. *RRV* fäster särskilt uppmärksamheten på behovet av en samordnad långsiktig planering på det regionala planet. Man har inget att erinra mot rapportens samordningsförslag men vill påpeka att en samordning mellan myndigheter på central nivå är väl så viktig när det gäller att integrera länsplanering och sektorplanering. Av de kommuner som kommenterat förslagen i denna del märks *Skellefteå kommun* som ställer sig skeptisk till rapportens konstaterande att i de fall länsstyrelsen inte själv fattar beslut kan man utgå ifrån att de åtgärder som behöver vidtas aktualiseras genom de kanaler som redan finns för sektorplanering. Detta innebär enligt kommunen risk för att den regionala utvecklingsplaneringen kommer att styras av sektorplaneringen och inte omvänt. Det är därför nödvändigt, menar man, att de regionalpolitiska handlingsprogrammen och åtgärdsförslagen tas in direkt i det statliga budgetarbetet och ges en prövning av de olika sektorsäskandena.

Förslaget att förbättra samordningen inom olika delar av sysselsättnings-

planeringen på regional nivå genom att bilda en beredningsgrupp mellan länsstyrelse och länsarbetsnämnd får stöd av de remissinstanser som yttrat sig i denna fråga. Det gäller bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge och Älvsborgs län, länsarbetsnämnden i Örebro och Linköpings kommun.*

Rapportens förslag om att fullständiga planeringsomgångar skall genomföras vart femte år har genomgående tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

När det gäller rapportens förslag om en **f o r t l ö p a n d e u p p f ö l j n i n g** och **u t v ä r d e r i n g** av länsplaneringen är *samtliga länsstyrelser* positivt inställda även om man skiljer sig något åt när det gäller tidshorisont, betoning av åtgärdssidan samt formerna för den årsvisa översynen. Flera länsstyrelser påpekar att den årliga översynen måste ske i enkla former.

Av de 23 landsting som har avlämnat remissvar är samtliga utom ett också positivt inställda till förslaget om en fortlöpande aktualisering och uppföljning av länsplaneringen. *Landstinget i Jämtlands län* anför därvid att förslaget bör kunna skapa bättre förutsättningar för genomförande, utvärdering och uppföljning av förslagen i länsplaneringen. Genom en årlig översyn erhålls ett ständigt aktuellt planeringsunderlag. Översynen bör tidsmässigt avpassas med hänsyn till den kommunala planeringsprocessen.

Majoriteten av de övriga remissinstanser som kommenterat förslaget om en årlig översyn är också positivt inställda. Endast *Sveriges industriförbund, Svenska handelskammarförbundet* samt *Svenska arbetsgivareföreningen* är direkt negativa. Man anser visserligen i enlighet med rapporten att fullständiga planeringsomgångar bör äga rum vart femte år men att en uppdatering mellan dessa planeringstillfällen endast bör tillgripas då betydande förändring har skett på det lokala planet.

LO menar att en årlig översyn av länsplaneringen innebär att en stor del av den kritik som förts fram mot denna planering beaktas. Detta gäller bl. a. bristande aktualitet och alltför stor stelhet. Man tror även att den årliga översynen skall möjliggöra en ökad betoning av problem och åtgärder. *TCO* understryker särskilt behovet av ett aktuellare planeringsunderlag. Länsplaneringssystemet bör också göras mer beslutsinriktat och syfta till att ge underlag för konkreta förslag till åtgärder på det regionala och lokala planet. *Svenska kommunförbundet* konstaterar att det är angeläget att finna former för planeringen som möjliggör en bättre aktualitet och smidigare anpassning till den faktiska situationen i länen. En sådan anpassning skulle troligen bli möjlig om vissa delar av planeringsunderlaget ses över årligen. Man betonar emellertid att länsplaneringen i första hand måste vara en långsiktig planering. *RRV* instämmer i rapportens förslag att länsplaneringen fortlöpande följs upp och utvärderas. Man konstaterar i detta sammanhang att om en uppföljning inte sker torde dock små möjligheter finnas att bedriva fortsatt planering med någon högre grad av realism. *Naturvårdsverket* anför att miljöfrågorna bör granskas vid den årliga översynen.

FCO-distriktet i Göteborgs och Bohus län framhåller länsplaneringens stora värde som program för det regionala och kommunala samhällsarbetet för

att öka välfärden för medborgarna. Den är en decentraliserad och demokratiskt förankrad investerings- och programplanering. Därför, menar man, är det önskvärt att vidareutveckla denna planeringsform och man finner det positivt att den fortsättningsvis sker årligen. Det övervägande antalet kommuner som kommenterat förslaget om en årlig översyn är positiva.

När det gäller förslaget i betänkandet om en årlig rapport, som tillställs kommuner, landsting och fackliga organisationer för kännedom har majoriteten av länsstyrelserna erinringar att göra. Ett flertal länsstyrelser betonar starkt nödvändigheten av att den årliga rapporten skall lämnas till regeringen för utvärdering. Sådana påpekanden lämnas av bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Älvsborgs, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län*. Samma uppfattning förs fram av LO som betonar att en årlig rullande länsplanering är angelägen men att den för att bli meningsfull måste följs upp årligen på central nivå dvs. av regering och riksdag. Man menar att utan en central utvärdering kommer det att vara svårt att få till stånd det engagemang från berörda parter som är nödvändigt för att länsplaneringen skall kunna fungera som en väsentlig del i sysselsättningspolitiken. Man föreslår därför att de årliga länsrapporterna utvärderas på central nivå och regering och riksdag därvid tar ställning till dessa som ett led i en utbyggd sysselsättningsplanering.

Flera remissinstanser betonar vikten av att de årliga rapporterna inte bara tillställs kommuner och landsting för kännedom utan att dessa, tillsammans med fackliga organisationer, även skall ha möjligheter att påverka utformningen av rapporterna inom ramen för ett formellt remissförfarande.

Sådana påpekanden görs av *länsstyrelserna i Östergötlands, Älvsborgs och Västmanlands län* vidare av *landstingen i Uppsala och Kristianstads län* samt ett antal kommuner. *Norrköpings kommun* anför t. ex. att om kommunerna varje år enbart för kännedom erhåller resultatet av länsstyrelsens översyn av länsplaneringen skapas inga garantier för en kontinuerlig kommunal medverkan i det regionalpolitiska planeringsarbetet. Enligt kommunens mening är en sådan medverkan mycket angelägen. Kommunerna måste beredas tillfälle att yttra sig innan länsstyrelsen utarbetar sin slutliga rapport. *Göteborgs kommun* påpekar att den hittillsvarande ordningen där kommuner och fackliga organisationer bereds tillfälle att inkomma med synpunkter och yttra sig över förslag har fungerat bra och bör bibehållas även vid en årlig översyn.

Ett antal remissinstanser kommenterar den ökade ADB-användning som omnämns i rapporten. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anför att en årlig länsplanering visserligen kommer att innebära en jämnare arbetsbelastning men samtidigt en ökad total arbetsinsats. Mot denna bakgrund framstår en ökad ADB-användning som nödvändig. Personella resurser bör i största möjliga utsträckning användas i länsplaneringens programskede. Liknande synpunkter förs fram av ett antal andra länsstyrelser. *Socialstyrelsen* menar att rapporten sannolikt överbetonar datateknikens rationaliserande

och arbetsbesparande funktion. All dataproduktion måste trots allt i planeringssammanhang sammanställas, analyseras och sammanfattas. *Svenska kommunförbundet* understryker vikten av att arbetet i länsplaneringen förenklas. En av bristerna med den hittillsvarande planeringen har varit att underlagsmaterialet har varit för omfattande och svårtillgängligt. Förenklningar i handläggningen genom exempelvis en ökad ADB-användning är därför angelägna konstaterar man. *SCB* konstaterar att en årlig länsplanering innebär ökade ambitioner i planeringen. Materialen är redan i dag omfattande, svåröverskådliga och svårhanterliga. Det krävs, menar man, förenklningar i arbetet med materialen bl. a. med hjälp av ADB. I detta sammanhang ser man det naturligt att utnyttja den regionalstatistiska databasen (RSDB).

Förslagen i betänkandet om de centrala ämbetsverkens roll i länsplaneringen har fått ett positivt mottagande av de remissinstanser som kommenterat denna fråga. Endast ett fåtal remissinstanser har på ett mer direkt sätt kommenterat detta förslag. *Postverket* menar att det med hänsyn till det egna verkets mål och arbetsuppgifter är betydelsefullt att verket på ett tidigt stadium bereds möjlighet delta i planeringsarbetet. *SJ* säger sig inte ha något att erinra mot de önskemål om samordning och dennas syften som rapporten synes ge uttryck åt. *Luftfartsverket* anser att luftfartsfrågor i länsplaneringen bäst bevakas genom den naturliga samordning som erhålls med riks- och trafikplaneringsarbetet inom länsstyrelserna. Man menar dock att det borde ha klarlagts hur denna samordning skall ske. *RRV* pekar på att uppfyllandet av regionalpolitiska mål – som utgör delmål för andra mer sektorinriktade myndigheter – skulle kunna underlättas genom att man i konkreta och situationsanpassade anvisningar i särskilda budgetdirektiv starkare markerar de regionalpolitiska mål som fastställs av statsmakterna. *Statskontoret* konstaterar att en metod för att förbättra samordningen mellan länsorgan och sektororgan är att öka preciseringen i de regionala målen. En sådan precisering kunde vara att ange de regionala planeringsnivåerna i sysselsättningstermer.

Några remissinstanser kommenterar frågan om information till allmänheten i anslutning till den framtida länsplaneringen. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* menar att det är väsentligt att information till allmänheten lämnas på ett fullgott sätt. Denna information kan ske direkt i form av utställningar m. m. men bör, i enlighet med rapportens förslag, framför allt ske via folkrörelser av skilda slag. *Landstinget i Örebro län* ser likaledes en fortsatt verksamhet med information till olika medborgargrupper i form av utställningar och lättillgängliga publikationer som ett viktigt led i den fortsatta planeringen. *Svenska kommunförbundet* konstaterar att informationen rör frågor med en sådan svårighetsgrad att en väl tilltagen tid för planering och bearbetning av materialet är nödvändig. Det har visat sig att resultatet blivit bäst där organisationer haft möjlighet att tränga in i materialet. En fortsatt, välplanerad och genomarbetad information är därför väsentlig enligt kommunförbundet. *Nämnden för samhällsinformation* påpe-

kar att informationsfrågorna bör beaktas ytterligare vid utformningen av den framtida länsplaneringen. *Hässleholms kommun* anser att ansvaret för informationen i högre grad bör läggas på politiska partier, fackliga organisationer samt att mer omfattande information huvudsakligen bör ske i samband med fullständiga länsplaneringsomgångar. *Övertorneå kommun* anför att det redan p. g. a. bristande resurser är uppenbart att den breda informationen till allmänheten inte kan ske vid den årliga översynen. Man påpekar dock att det kan inträffa omständigheter som tvingar fram en mer allmän information om den regionala planeringen även utom ramen för fullständiga länsplaneringsomgångar.

7.4 Statistik och prognoser för arbetsmarknaden – nuvarande informationskälla (SOU 1975:90, kap. 3)

7.4.1 Utredningen

Informationen om arbetsmarknaden består av information från enskilda medborgare, bl. a. folk- och bostadsräkningar och arbetskraftsundersökningar (AKU) och information från företag och myndigheter. En planering som syftar till arbete åt alla kräver enligt utredningen en samordning och komplettering av informationen.

Sysselsättningsplaneringen kan inte grundas endast på folkräkningsmaterialet. För att sätta in åtgärder vid rätt tidpunkt krävs nämligen att statistiken kommer oftare än vart femte år. För att t. ex. följa konjunkturförloppen är det ofta nödvändigt att få information varje månad. Det kan också behövas mer fördjupad information om olika grupper av arbetstagare än vad folkräkningarna kan ge.

Det är ur flera synpunkter naturligt att använda AKU som underlag för sysselsättningsplaneringen. De visar hur sysselsättningen är och hur den förändras. Med deras hjälp kan med jämna mellanrum nytillkommande grupper på arbetsmarknaden studeras närmare. AKU kan t. ex. kompletteras med frågor om orsakerna till att de intervjuade står utanför arbetskraften. Samtidigt är det uppenbart att AKU inte kan vara annat än en del av sysselsättningsplaneringens underlag. Den kompletterar folk- och bostadsräkningar, industristatistik m. m. Flera invändningar kan riktas mot att basera planeringen helt på AKU.

Från och med juli 1974 har arbetsförmedlingarnas arbetslöshetsräkningar lagts om. Den nya arbetssökandestatistiken ger information om strömmen av arbetssökande. Den tillgodoser därför behovet av planerings- och driftsstatistik bättre än de tidigare mittmånadsräkningarna. Bl. a. erhålls sådan information som arbetsförmedlingen behöver för att kunna fördela resurserna så att största möjliga effekt erhålls.

7.4.2 Remissyttrandena

Drygt trettioalet remissinstanser behandlar statistikunderlaget för sysselsättningsplaneringen. Samtliga framhåller behovet av en förbättrad tillgång till lokal och regional statistik.

Länsstyrelsen i Södermanlands län och *Göteborgs kommun* m. fl. ställer krav på en årlig sysselsättningsstatistik som är anpassad till sysselsättningsplaneringen. *Norrträle kommun* anser att aktuell sysselsättningsstatistik skall produceras ned till kommunalnivå. *Arvika och Jönköpings kommuner* framhåller behovet av ändringar av planeringsrutinerna så att underlaget blir relevant med hänsyn till de beslut som fattas inom privat och offentlig verksamhet. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framhåller med skärpa behovet av en årlig sysselsättningsstatistik på regional nivå samt därvid en redovisning av hel- och deltidssysselsatta.

Karlstads och Borås kommuner önskar en utbyggnad av arbetskraftsundersökningarna så att de blir användbara på lokal nivå. *Svenska kommunförbundet* önskar en utvärdering av möjligheterna till lokala arbetskraftsundersökningar. *Länsstyrelsen i Värmlands län* framhåller att omprioritering bör göras så att tillförlitliga AKU-värden kan fås på länsnivå. *Vetlanda kommun* anser å andra sidan att stickprovsundersökningarna är mindre tillförlitliga och förordar att självdeklarationerna anpassas för statistikproduktion. *SCB* omtalar att planer föreligger att genomföra s. k. longitudinella studier som avser att belysa flödena in i och ut ur arbetskraften. Vidare påpekas att AKU alltid medgett analyser av flöden på arbetsmarknaden men att tillgängliga medel täckt tillfälliga analyser.

Flertalet remissinstanser diskuterar AKU i förhållande till de sysselsättningsuppgifter som kan erhållas av de s. k. administrativa registren. *Länsstyrelserna i Kristianstads, Malmöhus, Örebro, Kopparbergs län* samt *Svenska kommunförbundet* anser att de administrativa registren bör utnyttjas och kräver ett fortsatt utvecklingsarbete. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* efterlyser jämförelse av kostnaderna för en utbyggd AKU i förhållande till statistikproduktion grundad på administrativa register. *Länsstyrelsen* anser även att det material som finns på försäkringskassorna bör utvärderas.

Jönköpings kommun och *länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands och Skaraborgs län* anser att en utbyggnad av AKU för att passa sysselsättningsplaneringens behov inte kan göras med rimliga insatser. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* understryker särskilt att man i arbetet med det nya systemet för folkbokföring och beskattning bör åstadkomma en sådan uppläggnings av de regionala administrativa registren att de kan utnyttjas för statistikändamål på länsnivån. Vidare bör länsstyrelserna förses med lämplig teknisk utrustning för att kunna göra uttag och bearbetningar av statistikdels för länsorganens egna behov, dels som service till kommunerna. Detta

skulle innebära ett samordnat utnyttjande av tekniska och administrativa resurser vilket på sikt troligen också skulle medföra avsevärda ekonomiska vinster för samhället. Tyngdpunkten i den föreslagna sysselsättningsplaneringen ligger på länsnivån och i kommunerna. Det är därför ytterst väsentligt med en ändamålsenlig statistikförsörjning för dessa avnämare.

Centrala företagsregistret (CFR) framhålls som alternativ statistikkälla av *Norrköpings kommun* medan *Jönköpings kommun* anser att det s. k. DIS-systemet bör permanentas och utvidgas. *Landstinget i Kalmar län* understryker behovet av förbättrad arbetslöshetsstatistik samt att underlaget förbättras för bl. a. avvägning mellan arbetsmarknadspolitiska och andra ekonomisk-politiska åtgärder. TCO betonar vikten av en mer socialt inriktad statistik.

8 Forskning

8.1 Orter i regional samverkan (SOU 1974:1)

8.1.1 Inledning

ERU lämnar i rapporten (SOU 1974:1) Orter i regional samverkan med bilagor en redogörelse för aktuell regionalpolitisk forskning. Forskningsresultaten ligger till grund för en analys av den regionala utvecklingen. Betänkandet remissbehandlades parallellt med att arbetet med länsplanering 1974 pågick i kommuner och länsstyrelser.

ERUs verksamhet bygger på samarbete med och mellan forskare vid olika universitet. Detta har fördjupats och breddats under den nu avslutade etappen. Nya former för samarbetet mellan forskare och planerare har också utvecklats. I utarbetandet av underlag för betänkandet deltog tre större arbetsgrupper med ledamöter från universitet, länsstyrelser, statliga verk, kommuner och departement. Gruppen behandlade följande problemområden.

- a. Hushållens levnadsvillkor i olika ortstyper
- b. Produktionskostnader i olika regioner
- c. Prognos- och planeringsmetoder

Produktionskostnadsstudierna har genomförts på uppdrag av Kungl. Maj:t efter beslut av riksdagen (BaU 1969:30, rskr 1969:309).

8.1.2 Hushållens levnadsvillkor i olika ortstyper

De studier av hushållens levnadsvillkor som bedrivs inom ERUs ram gäller främst sådana tillgångar som är knutna till boendeorten med omnejd. Flera skäl talar för att de ortsbundna tillgångarna, främst arbete och service, skall tillmätas stor betydelse vid bedömningar av olika befolkningsgruppers välfärdssituation. ERU betonar att allt fler av hushållens göromål förutsätter

att orterna är rikligt utrustade med arbetsplatser, skolor, vägar, kollektiv trafik m. m. Den förändrade arbetsfördelningen i hushållen och i samhället ställer också större krav på orternas tillgångar. Förändringen medför bl. a. större anspråk på förvärvsarbete i bostadsorten för kvinnor.

Studierna av hushållens levnadsvillkor kompletterar bl. a. låginkomstutredningens undersökningar som främst gällde individernas egna tillgångar. Undersökningar av förhållanden inom enskilda hushåll och grupper av hushåll ger tillsammans med studier av de ortsbundna levnadsvillkoren en bred bild av välfärdsförhållandena i samhället. Ett krav på underlagsdata är därvid att de skall ta hänsyn till skillnader i arbetsfördelningen mellan invånare i olika ortstyper i Sverige. Inkomstförhållanden kan därmed inte ensamma återspegla standardförhållanden. ERU fäster stor vikt vid möjligheterna att utnyttja tidsmätt för beskrivning och planering. Med inom forskningen utvecklade tidsstudier visas hur olika befolkningsgrupper kan utnyttja de ortsbundna utbuderna av arbete och service.

ERU visar på ett noggrant sätt att arbetsmarknads- och serviceförhållanden i olika delar av landet kan anges. Arbetsmarknadsstudierna gäller bl. a. arbetsplatsernas tillgänglighet. Det framhålls att bilisterna inom samma tidsram ofta har mer än dubbelt så många arbetsplatser att välja mellan som de som ej disponerar bil. Kartläggningarna av serviceförhållandena sammanfattas i vad som benämns välfärdslandskap. De visar hur stora reseuppföringar som krävs för att individer i olika ortstyper skall nå utbud av sådan service som sjukhus, tandläkare, skolor och bibliotek.

De studier av individernas inställning till serviceförhållanden på lokal nivå som utförts inom ERUs ram visar att kraven på service är större i stora orter än i små. En förklaring kan här vara att kommunernas ekonomiska läge är mera överblickbart för de enskilda hushållen i små kommuner samtidigt som anspråken inte är så stora. Kartläggningar av tillgången till service visar närmast att kommuner med stort befolkningsunderlag har högre värden. De s. k. välfärdslandskapen ger också underlag för en sådan bedömning.

Även om tillgången till kvalificerad service ökat under perioden 1968–1972 kvarstår betydande skillnader mellan olika delar av landet. Norrlands inland uppvisar alltså låga värden då tillgången på läkare, tandläkare, viss skolutbildning och bibliotek jämförs med befolkningsunderlaget.

På samma sätt som det är viktigt att översätta de nationella målen till mål för det nationella ortssystemets utformning är det viktigt, enligt ERU, att på den lokala nivån följa upp vilka konsekvenser olika mål får för bebyggelsens utformning. För att belysa målkonflikter som då uppstår diskuteras som ett tankeexperiment hur olika mål för utbyggnaden av ett lokalt tätortssystem står i konflikt med varandra. För att renodla målkonflikterna och för att visa hur bebyggelsestrukturen skulle se ut om något mål prioriteras framför andra visas hur några alternativa lokala tätortssystem kan se ut. De olika tätortssystem som behandlas är det naturnära alternativet, ser-

vicealternativet och arbetsalternativet. Det är uppenbart att det i den regionala planeringen knappast kan bli aktuellt att utifrån dessa alternativ prioritera ett visst mål. Analysen genomfördes emellertid för att ange konsekvenserna av vissa handlingsprogram. Den genomförs också för att visa hur nuvarande lokala tätortssystem skulle kunna klassificeras med avseende på levnadsvillkor. Beskrivningstekniken visar likheter med den som är vanlig inom framtidsstudier.

8.1.3 Produktionskostnader i olika regioner

Vid uppläggnen av ERUs produktionskostnadsstudier har en utgångspunkt varit att levnadsstandardens utveckling i olika regioner måste sättas i relation till de totala resursinsatserna i samhället. Kostnadskalkylerna har gällt såväl hushållens som företagens och den offentliga sektorns resursuppföringar. ERU betonar emellertid att det inte finns någon skarp gräns mellan de olika sektorernas kostnads- och intäktsposter. Mot denna bakgrund har det bedömts som naturligt att ge de samhällsekonomiska kalkylerna en central roll. Under senare år har sådana kalkyler tilldragit sig allt större uppmärksamhet i samhällsplaneringen. Någon definitiv allmänt omfattad form för kalkylerna har emellertid ännu inte vuxit fram.

I direktiven till ERUs produktionskostnadsstudier ställs frågan om produktionskostnaderna är högre eller lägre i storstäderna än i andra delar av landet. Resultaten av produktionskostnadsstudierna visar att något entydigt svar inte kan ges. De enskilda orternas kapacitetsförhållanden har stor betydelse för kostnadssituationen på kort och medellång sikt. Mycket sammanhänger också med företagens möjligheter att anpassa sig till de förhållanden som råder på lokaliseringssorten. För enskilda kostnadsposter föreligger emellertid stora skillnader.

Av resultaten från de samhällsekonomiska kalkylerna kan nämnas att kostnaderna för en expansion i olika ortstyper skiljer sig kraftigt. Vid undersökningstillfället befann sig Malmö och Ludvika sålunda i ett utvecklingskede som karaktäriseras av en viss överkapacitet. En viss sysselsättningsökning ryms sålunda inom tillgänglig kapacitet. Andra orter låg närmare ett balansläge.

Bland de enskilda kostnadsposter som oftast brukar uppmärksammas i anslutning till redovisningar av näringslivets produktionskostnader kan främst lönerna nämnas. Av studierna framgår att lönenivån är högre i storstadsregionerna än i övriga delar av landet. Företagen har emellertid möjlighet att beakta detta genom att välja en produktionsteknik som kräver relativt låg insats av arbetskraft. Uppgifter om hur stor andel av produktionens saluvärde som går åt till lönekostnader ger en antydning om hur företagen utnyttjar denna substitutionsmöjlighet. Trots att lönenivån i Göteborgs- och Malmöregionerna är bland de högsta i landet så är den andel av produktionsvärdet som går till löner i stort sett lika stor som i andra delar av landet.

En studie av transportkostnaderna visar att dessa kostnader i genomsnitt utgör drygt 7 % av försäljningsvärdet för företagen i Norrbottens och Västerbottens län. För exempelvis Smålandslänen är motsvarande tal, för jämförbara företag, drygt 5 %. Transportkostnadernas relativa betydelse varierar emellertid med hänsyn till företagens branschtillhörighet.

ERUs undersökningar av leveransförhållanden i några regioner ger information om förekomsten och utformningen av regionala produktionssystem. De mindre och medelstora företagen och deras leveranser visar på lokalt och regionalt avgränsade underleverantörssystem. De stora företagens leveranser ingår i ett nationellt leveranssystem.

Leveranser av varor inom och mellan regionerna och sektorerna svarar mot ett utbyte av personkontakter. Av uppgifterna framgår att kontaktmöjligheterna mellan regionerna har starkt förbättrats under 1960-talet. Fortfarande är det dock väsentligt dyrare för ett företag i en Norrlandsregion att upphålla ett generellt personkontaktnät än det är för ett Stockholmsföretag.

ERU framhåller att den fortsatta forsknings- och utredningsverksamheten bör inriktas på en fortsatt och fördjupad kartläggning av företagssektorns regionala produktionssystem. Därvid är det särskilt väsentligt med ytterligare förbättrade kunskaper om sammansättningen av de regionala produktionssystemen. Ökad information om vilka företag och branscher som ingår i produktionsblocken i olika regioner är därför motiverade. Möjligheten att planera för och stimulera uppkomsten av nya block bör beaktas.

8.1.4 Prognos- och planeringsmetoder

ERUs studier av regionala prognoser för ett medellångt tidsperspektiv syftar till att vidareutveckla instrumenten för samordning av olika prognoser. När det gäller samordningen av nationella och regionala prognoser krävs enligt ERU att utvecklingen för både sysselsättning och produktion beaktas. Den snabbt ökande insatsen av maskiner och andra realkapitalföremål inom de varuproducerande sektorerna medför minskat arbetskraftsbehov. Härigenom skapas utrymme för sysselsättningsökning inom de tjänsteproducerande sektorerna. För att beräkna de regionala konsekvenserna av sektorsförändringarna är det enligt ERUs bedömning lämpligt att ett regionalräkenskapssystem byggs upp.

Utbyggnaden under senare av den regionala statistikproduktionen har givit en grund för ett regionalt räkenskapssystem. Vissa kompletteringar är dock nödvändiga. Hit kan räknas de tidigare omnämnda kartläggningarna av det enskilda näringslivets och den offentliga sektorns köp och försäljningar av varor och tjänster i olika regioner. Bostadsbyggandets omfattning i värdestermer och hushållens konsumtionsutgifter i olika regioner.

Prognoser baserade på räkenskapsdata återspeglar det ömsesidiga beroendet mellan olika sektorer. De kalkyler som redovisas för vissa försökslän

anger på ett detaljerat sätt hur sysselsättningen i hela länet påverkas av enskilda industrisektors utveckling.

8.1.5 ERUs bedömningar och slutsatser

Genom 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram övergår regionalpolitiken alltmer till att bli vad ERU betecknar en ortssystempolitik. Det primära målet i en sådan politik bör enligt ERUs bedömning vara att förbättra de enskilda individernas levnadsvillkor i skilda delar av landet.

Såväl statliga som kommunala åtgärder kan komma ifråga för att förbättra hushållens levnadsvillkor. Det första steget i en planering av ortssystemet kan bestå av att kartlägga och fastställa systemets minsta enhet – hushållens lokala aktionsfält. Det andra steget är att se hur hushållens, företagens och den offentliga sektorns lokala och regionala omland ser ut. Här kommer analyser av bl. a. de lokala arbetsmarknaderna in som en naturlig del.

Ett viktigt medel i regionalpolitiken kan enligt ERU vara att upprätta normer för goda ortsomland. Förbättringar av omlanden genom samverkan mellan flera kommuner bör speciellt kunna stimuleras.

Även om den regionalpolitiska medelsarsenalen redan nu är omfattande torde nya styrmedel krävas i framtiden. ERU framhåller att ett direkt stöd till hushållen för att öka deras möjligheter att nå olika utbud inom service- och arbetsmarknadsomlanden kan komma ifråga. Den övervägande delen av medelsarsenalen måste dock vara inriktad på att påverka företagssektorns lokaliseringsval. Den offentliga sektorns lokalisering måste vidare beaktas i allt större utsträckning.

ERU vill för sin del framhålla att åtgärder som förbättrar transportförhållandena kan räknas till de mest angelägna. En rad forskningsresultat har pekat mot att sådana åtgärder bör prioriteras. Huvudparten av stödet bör gälla det kollektiva trafiknätet. Försök med en utökad färdtjänst bör enligt ERUs uppfattning övervägas, en färdtjänst som också bör gälla arbetsresor.

8.1.6 Inriktningen på ERUs fortsatta forskningsinitierande verksamhet

ERU framhåller två utvecklingsdrag som närmare bör penetreras från regionalpolitiska utgångspunkter. Det ena gäller tjänstesektorns och då speciellt den offentliga sektorns utveckling. Det andra gäller att fler sektorer än de areella kan förväntas bli tillbakagående. Båda dessa ämnesområden bör enligt ERUs bedömning tas upp i den fortsatta forskningsinitierande verksamheten vid sidan av de områden som aktualiseras i bl. a. prop. 1972:111. Till de senare hör främst fortsatt forskning kring befolkningens levnadsförhållanden.

Som ett övergripande program för forskningsverksamheten anger ERU planering av ortssystem i det tjänsteproducerande samhället. Forskningen

om individernas önskemål och förutsättningar vid bostadsval, den offentliga sektorns roll i regionala utvecklingsförlopp och de regionala struktursambandens betydelse för den regionala utvecklingen anges som tre programområden. Inom ramen för vart och ett av dessa områden bör olika forskningsprojekt genomföras. Arbetsgrupper bör tillsättas för att samordna arbetet.

Enligt ERUs bedömning har kontaktutbytet mellan forskare och tjänstemän kunnat ske på ett effektivt sätt i den tidigare etappens arbetsgrupper. I den nya etappen kommer denna typ av samverkan att vidareutvecklas. Dess kanske viktigaste förtjänst är att forskarna får information om tidsplaner och viktigare politiska frågeställningar på ett tidigt stadium och att tidsplaner kan sättas upp som leder till att resultat föreligger då problemen skall behandlas.

8.1.7 Remissyttrandena

I synpunkterna på ERUs analyser av hushållens levnadsvillkor gäller generellt att resultaten från tidsstudieundersökningarna och kompletteringen av låginkomstutredningen med material på ortsbundna data rönt stor uppmärksamhet.

Flera länsstyrelser menar att tidsstudier, efter en framtida kompletterande metodutveckling, med fördel skulle kunna användas främst inom den kommunala planeringen. Bland annat *länsstyrelsen i Västerbottens län* tar upp två användningsområden, nämligen vid beslut om detaljlokalisering av arbetsplatser och serviceinrättningar.

Med den nämnda framtida metodutvecklingen, avser de flesta länsstyrelser en kartläggning av människornas attityder och preferenser. *Länsstyrelserna i Blekinge och Västernorrlands län* menar att ERUs forskning bör göras mer tvärvetenskaplig, med hjälp av discipliner som medicin och beteendevetenskap. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anför att en grundlig attitydundersökning skulle kunna klargöra vilken ortstyp och ortsstorlek som bäst motsvarar individens önskemål angående arbete, bostad, service, miljö etc. Även *länsstyrelsen i Norrbottens län* önskar en inriktning på mer "individorienterade välfärdsanalyser", genom att ERUs rumsliga och tidsliga studier närmare kopplas till låginkomstutredningen och socialstyrelsens välfärdsteoretiska utvecklingsarbete.

Flera länsstyrelser kommenterar i sina remissvar ERUs begrepp Lokala arbetsmarknader. En mer exakt begreppsbestämning när det gäller lokala arbetsmarknader önskar *länsstyrelsen i Jönköpings län*. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att ERUs slutsats att en utbyggnad av de kollektiva transporterna skulle öka möjligheterna att nå arbete, service etc., inte gäller skogslänen. Sysselsättningsproblemen i små och större orter exempelvis kommuncentra och de ofta stora avstånden, gör att ökad pendling inte kan ses som någon lösning.

Statens institut för byggnadsforskning menar att ERU utförligt utvecklat sin syn på problemet att mäta olika levnadsvillkor och välfärd. Institutet pekar på att ERU givit en bra översikt på välfärdsområdets område, men man anser att ERU alltför ensidigt koncentrerat sig på materiella välfärds-kriterier och att ERU mer än tidigare bör beakta de i sociologisk forskningsstradition förankrade beskrivningssystemen.

Statens råd för byggnadsforskning anför att ERU-forskningen har arbetat inom en smal sektor. Synsätt och metoder har företrädesvis hämtats från kulturgeografien. Denna koncentration har haft klara fördelar. En gedigen kunskap som vilar på kvalificerad metodutveckling har byggts upp. I ett längre tidsperspektiv blir dock denna inriktning otillfredsställande snäv. Om målsättningen är ökad kunskap om befolkningens levnadsvillkor i olika ortstyper kan den inte begränsas till tid – rumsliga relationer mellan individ och omgivning där det geografiska läget tillmäts central betydelse för individens beteende på ett sätt som inte motsvarar dess faktiska roll. De förda välfärdsresonemangen förankrade i valhandlings- och konsumtionsteori med en uppdelning av levnadsvillkor i ortsbundna och individbundna tillgångar ger en statisk och otillräcklig bild av individens beroende av omgivningen. Det krävs därför att beteendevetenskaperna får komma in med uppgift att utveckla ekologiska metoder för analys av olika orters levnadsförhållanden där den sociala dimensionen av människors beteende tas med. Vilka förändringar i social struktur medför t. ex. de regionala förändringarna i människors bosättning och hur förändras livsvillkoren för de människor som lämnar sociala grupper de varit anpassade till för att ingå i nya annorlunda grupper.

Institutet för social forskning vid Stockholms universitet välkomnar den idéutveckling som skett inom den regionalpolitiska forskningens område, främst att hushållens levnadsvillkor och sysselsättningsmöjligheter fått ökad omfattning. Man anser att det är nödvändigt att klargöra vilka faktorer som styr den regionala utvecklingen. Dessutom är det nödvändigt att klargöra ortssystemets, dvs. den regionala strukturens framtida form.

I ERUs analyser av produktionskostnader i olika regioner har remissinstanserna framför allt fäst uppmärksamheten vid de samhällsekonomiska kalkylerna och vid analyserna av regionala produktions-system och produktionsblock.

LO framhåller i sitt yttrande att ERUs utveckling av samhällsekonomiska kalkylmetoder givit intressanta resultat. Enigheten om det angelägna i att få fram bättre sådana är lika stor som enigheten om de stora svårigheter man här möter. Den teknik som ERU presenterar och som har speciell relevans till lokaliseringsfrågor innebär enligt *LO* ett intressant steg framåt både när det gäller att bedöma effekterna av en enskild lokalisering eller nedläggning och mer allmänt sett en förbättring av den regionalpolitiska planeringen. Den kartläggning av näringslivets inköps- och leveransströmmars geografiska fördelning som har gjorts för några regioner utgör den

ena komponenten i denna utveckling av den samhällsekonomiska kalkylmetoden. Genom utvidgade sådana kartläggningar ökar möjligheterna att bedöma de spridningseffekter i olika delar av landet som uppstår t. ex. vid en viss lokalisering eller nedläggning. En andra viktig bit är lägesbestämda uppgifter om kapaciteten t. ex. vad gäller lediga bostäder, samhällelig service, arbetskraft etc. ERU illustrerar hur man genom att kombinera uppgifter om leverans- och inköpsförhållanden och de lägesbestämda kapacitetsuppgifterna avsevärt kan förbättra beslutsunderlaget för t. ex. en viss lokalisering eller nedläggning jämfört med vad som hittills varit fallet. Även om steget till en fullständig samhällsekonomisk kalkyl ännu är långt bör de metoder ERU illustrerar redan idag kunna komma till användning i närmast berörda myndigheter under förutsättning att ett mer heltäckande empiriskt material tas fram.

ERUs samhällsekonomiska kalkyler, har också föranlett kommentarer från bl. a. *länsstyrelserna i Gävleborgs och Norrbottens län*. Den förra menar att en grundlig samhällsekonomisk kalkyl, skulle kunna svara på frågor som hur stora exempelvis samhällets totala kostnader för kapitalförstöring, arbetslöshetsunderstöd, flyttningkostnader m. m. är i kommuner med fortgående folkminskning och ogynnsam ålderfördelning jämfört med de stödinsatser som skulle behövas för att skapa tillräckligt med arbetstillfällen för att upprätthålla befolkningsbalans.

Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet framhåller att det hade varit önskvärt om metoderna för mätning av produktionskostnaderna i olika ortstyper hade diskuterats och prövats som prognos- och planeringsinstrument. Särskilt gäller detta produktivitetsanalyserna. Jämförelserna mellan företagets vinster i olika regioner ger intressanta resultat och är förmodligen en fruktbar metod för regionala branschprognoser.

Produktivitetsstudierna tas också upp av *SCB* som betonar att de statistiska problemen vid produktivitetsjämförelserna är svårlösta. De är emellertid av så stor betydelse, att ytterligare analyser genomförs i framtiden.

I yttrandena över avsnitten om prognos- och planeringsmetoder betonas frågan om hur och var insamlingen av den erforderliga statistiken skall ske. Många länsstyrelser ser svårigheter i datainsamlingen. *SCB* betonar att det mot bakgrund av de avsevärda resursinsatser som är nödvändiga för att upprätta regionala input- och outputtabeller är befogat att ytterligare utvärdera användbarheten av den planeringsmodell som diskuteras av ERU.

SCB vill för sin del förordna en successiv uppbyggnad av regionalräkenskaper. Redan i dagsläget bör man dock kunna börja arbetet med upprättandet av förhållandevis enkla tabeller avseende produktion och användning i löpande och fasta priser kompletterat med sysselsättningstabeller.

LO instämmer i sitt remissvar i flera av ERUs bedömningar och slutsatser. *LO* framför sålunda att tanken att regionalpolitiken skall

byggas upp med utgångspunkt från samverkan mellan orter är riktig. LO framför att synsättet är en vidareutveckling av uppläggningsen av det regionalpolitiska handlingsprogrammet som riksdagen beslutade om år 1972.

Bland remissinstanser som tar upp ortssystemteorin kan också nämnas *institutionen för kulturgeografi vid Stockholms universitet* som anser det delvis nya synsättet som ERU lanserar rörande landets regionala utveckling – ortssystem – teoritanken – utgör ett viktigt steg mot en förståelse av den utveckling vi haft och den vi går emot.

Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet säger om ortssystemteorin att den nått ett avsevärt mått av allmängiltighet och övergripande förklaringskraft. Institutionen avger kompletteringar och delvis nya synsätt genom det publika beslutsfattandet, dess förutsättningar, former och följder. Det kommer in på två principiellt olika sätt.

1. Som ett element bland många i välfärdsstrukturen medinflytande – effektivitet.
2. Som ett instrument bland många för realiserande av de politiska målen.

Institutionen påpekar vidare att resultaten ofta är utmärkt redovisade och/eller sammanfattade i kartform. Man anser att resultaten inte bara har betydelse som underlag för praktiskt – politiskt handlande utan också som synnerligen stimulerande incitament till fortsatt forskning.

ERUs förslag till ortssystem ses av många *länsstyrelser* som en naturlig följd av det regionalpolitiska handlingsprogram som framkom genom prop. 1972:111.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att man i länsplaneringen hittills betraktat en ort som synonym till kommun. Planeringen för olika orter inom en kommun har i princip varit en primärkommunal angelägenhet. Man ifrågasätter om inte ERUs synsätt med en aktiv ortssystemplanering påverkar arbetsfördelning mellan lokal, regional och nationell planering.

Många länsstyrelser ger i sina yttranden uttryck för en önskan om en mer nyanserad ortssystempolitik. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller att ett fungerande ortssystem kräver att centralorterna ges resurser att utveckla olika funktionella verksamheter där produktions samband och komparativa fördelar får fälla utslag. Ett generellt betraktelsesätt, menar man, skulle kunna leda till samhällsekonomiskt felaktiga beslut. Ortssystemet bör därför anpassas efter länens och regionens speciella struktur.

Beträffande ERUs fortsatta forskningsinstitierande verksamhet ansluter sig de flesta remissinstanserna till det program som ERU presenterar i betänkandet.

Statens råd för byggnadsforskning framhåller att det är otillräckligt att begränsa sig till tid-rumsliga relationer mellan individ och omgivning när man skall öka kunskaperna om befolkningens levnadsvillkor i olika ortstyper. Det krävs därför enligt rådet att beteendevetenskapen får komma in

med uppgift att utveckla ekologiska metoder för analys av olika levnadsförhållanden där den sociala dimensionen av människors beteende tas med. Institutet pekar vidare på de beröringspunkter som finns mellan dess verksamhet och ERUs program för den kommande etappen. Dessa beröringspunkter avser framför allt delprojektet Utvärdering av grannskapets miljö, samt i viss mån metoder för tidsstudie- och attitydmätningar.

SCB noterar att forskare, politiker och utredare i allt större utsträckning har börjat intressera sig för verkligheten utifrån hur den upplevs från individernas och hushållens synvinkel och att detta medför ett ökat informationsbehov. Den kraftiga utbyggnad av individbaserad statistik som behövs för att täcka de nya informationsbehoven måste, menar man, ske successivt av bl. a. kostnadsskäl. De enskilda individernas krav på sekretesskydd och integritet medför också att utbyggnaden måste ske på ett varmsamt sätt.

LO framhåller i sitt remissyttrande att det är angeläget att konsekvensen av en växande tjänstesektor både vad det gäller mål och medel tas upp i ERUs fortsatta verksamhet. Enligt LO tenderar tjänstesektorn att växa snabbt i mer tätbefolkade områden. Denna utveckling försvårar strävan till utjämning av sysselsättningsförhållandena. Till detta kommer att de regionalpolitiska stödåtgärderna i dag till stor utsträckning är inriktade på varuproduktionen och därvid framför allt på industrin.

ERUs forskning kring den offentliga sektorns roll i regionala utvecklingsförlopp har i övrigt kommenterats särskilt på två sätt. För det första anser t. ex. *AMS*, *EFA* och *nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet* att offentliga sektorns olika regionalpolitiska medel behöver utvärderas. Arbetsmarknadsstyrelsen understryker betydelsen av att andra medel med regionalpolitisk innebörd än utlokaliseringen av statlig verksamhet även fortsättningsvis blir föremål för ingående studier.

För det andra har *Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet* presenterat ett forskningsprojekt som kan komplettera ERUs forskningsprogram kring offentliga sektorn. Institutionen redogör i sitt svar på remissen för forskningen kring det publika beslutsfattandet, dess förutsättningar, former och följder.

Några remissinstanser diskuterar den del av ERUs program som berör regionala struktursamband. *AMS* påpekar att industrin även i fortsättningen kommer att spela en nyckelroll i den regionala utvecklingen eftersom den utgör basen för andra mer arbetsintensiva näringar. Samma bedömning återkommer indirekt i *Ingenjörsvetenskapsakademiens* svar där en breddning önskas av ERUs perspektiv för att belysa det ökade internationella beroendets konsekvenser för arten och fördelningen av olika verksamheter. Man anser det nödvändigt att diskutera Sveriges roller i en globalushållning som en utgångspunkt för studier av den regionala utvecklingen. I debatten om en övergång till ökad tjänsteproduktion har detta problem

hittills ej beaktats tillräckligt.

Dessa påpekanden synes vidare ligga i linje med synpunkter som lämnats av *nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet* och *företagsekonomiska institutionen vid Umeå universitet*. Den förra vill uppmärksamma analyser av hur en stigande knapphet på råvaror och energi återverkar på den regionala utvecklingen. Den senare institutionen efterlyser en omorientering av ERUs verksamhet mot större ansträngningar för att förklara orsakerna till händelseförloppen.

Flera länsstyrelser tar upp ERUs arbetsformer. En fråga som berörs av många länsstyrelser gäller utvidgat samarbete mellan tjänstemän och forskare. *Länsstyrelsen i Värmlands län* föreslår speciella informationsträffar och utbildningssymposier med deltagande av forskare och tjänstemän. Utan dessa kontakter, anser *länsstyrelsen i Västmanlands län*, tenderar dagens uppläggning att gynna ett centralistiskt syn- och angreppssätt i planeringen på bekostnad av den regionala och lokala nivån. Vidare önskar *länsstyrelsen i Gävleborgs län* att en referensgrupp bildas med forskare och tjänstemän. Detta skulle medföra ett tillvaratagande av planerarnas kunskaper om behovet av olika analyser och modeller, tillämpningsproblem, samordningsproblem m. m. tas till vara. Avslutningsvis menar *länsstyrelsen i Malmöhus län* att ett ökat samarbete mellan forskare och tjänstemän skulle kunna betyda att man gemensamt utvecklar metoder vilka bättre är anpassade till länsstyrelsernas och kommunernas direkta behov.

9 Föredraganden

9.1 Inledning

Arbetet och dess villkor formar en väsentlig del av människans liv. Arbetet är ett medel att skapa en god försörjning. Men arbetet har också ett egenvärde som en väg till social gemenskap. Arbetet svarar mot grundläggande mänskliga behov att utveckla och berika tillvaron.

Denna uppfattning om arbetets betydelse angav jag i direktiven till sysselsättningsutredningen (A 1974:2). Den har legat till grund för samhällets insatser för att skapa och upprätthålla full sysselsättning och för förbättringarna av arbetslivets villkor.

Efter genombrottet för den aktiva konjunkturpolitiken i början på 1930-talet har allt fler ställt sig bakom uppfattningen att statsmakterna skall ingripa för att bekämpa arbetslöshet och hävda sysselsättningen. I takt med framgångarna för den aktiva sysselsättningspolitiken har kraven på arbete stegrats och gett stöd för ytterligare ökning av insatserna. De ökade ambitionerna att tillgodose kraven på goda sysselsättningsmöjligheter i hela landet har nödvändiggjort en utveckling av sysselsättningspolitiken. Sålunda har arbetsmarknadspolitiken under de senaste två årtiondena fått starkt ökade

resurser och uppgifter när det gäller att medverka till att full, produktiv och fritt vald sysselsättning kan upprätthållas. Vidare har lokaliserings- och regionalpolitiken byggts ut för att människorna i olika regioner skall kunna erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö. Industripolitiken har fått en ny och aktiv uppläggning i syfte att medverka till att lösa de problem, som företag och branscher ställs inför, och att åstadkomma en industriell förnyelse i överensstämmelse med de ekonomiska och sociala strävandena.

Under senare år har förhållandena på arbetsmarknaden tilldragit sig ytterligare ökad uppmärksamhet. Till detta bidrar den kraftiga konjunkturedgången och den fortskridande strukturomvandlingen i hela den industrialiserade världen och de därav följande arbetsmarknadsproblemen. Men uppmärksamheten är också en följd av människornas krav på att statsmakterna medverkar till att arbete och inkomst kan erbjudas en växande del av befolkningen.

Det är mot den bakgrunden som sysselsättningsutredningen verkar och som arbetet med länsplaneringen pågår. I delbetänkandet (SOU 1975:90) Arbete åt alla och i rapporten (SOU 1975:91) Politik för regional balans har ett omfattande material redovisats. Betänkandena har varit föremål för remissbehandling och för en bred offentlig debatt. Mina förslag i det följande kan därför i betydande omfattning grundas på lokalt och regionalt förankrade uppfattningar och förslag. Till grund för mina överväganden har också legat 1975 års långtidsutredning (SOU 1975:89). Denna utredning har tidigare redovisats för riksdagen i prop. 1975/76:150. Av betydelse för mina förslag är också betänkandena (SOU 1974:1) Orter i regional samverkan och (SOU 1974:29) Att utvärdera arbetsmarknadspolitik.

Avsikten är att nu ange den allmänna inriktningen av sysselsättnings- och regionalpolitiken och att ange hur en samordning skall ske för att de uppställda målen skall kunna uppnås. Jag skall först beskriva nuläge och framtidsbedömningar när det gäller såväl tillgången på arbetstillfällen som kraven på arbete. Därefter kommer jag att redovisa mina slutsatser när det gäller behovet av en samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik och i fråga om de mål som bör anges för denna politik. Därefter avser jag att närmare beskriva de insatser som kommer att krävas av statsmakterna.

9.2 Sysselsättningsmöjligheter

Utvecklingen på arbetsmarknaden har fått en ingående belysning i sysselsättningsutredningens betänkande, rapporten om länsplaneringen och i långtidsutredningen. Detta material bör bilda utgångspunkten för ställningstagandena till upplägningen av den framtida sysselsättnings- och regionalpolitiken. Jag vill därför kort redovisa huvuddragen i materialet.

Sysselsättningen har under de senaste decennierna ökat snabbt. Under

Tab. 9.1 Sysselsatta i 1 000-tal åren 1970 och 1975. Årsmedeltal enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU)

	1970	1975	Förändring
Jord- och skogsbruk	314	261	- 53
Industri	1 109	1 191	+ 82
Byggnadsverksamhet	371	290	- 81
Summa varuprod.	1 794	1 742	- 52
Handel, samf., priv. tjänster	1 298	1 314	+ 16
Offentliga tjänster	762	1 006	+ 244
Summa tjänsteprod.	2 060	2 320	+ 260
Totalt	3 854	4 062	+ 208

femårsperioden 1960–1965 ökade antalet arbetstillfällen enligt arbetskraftsundersökningarna med 140 000. Under åren 1965–1970 tillkom ytterligare 160 000 arbetstillfällen och under åren 1970–1975 blev sysselsättningsökningen ännu större. Den uppgick då till ca 210 000 arbetstillfällen. Detta innebär att antalet sysselsatta ökade med 4 % under var och en av de två första femårsperioderna och med mer än 5 % under den senaste femårsperioden.

Ser man till utvecklingen inom olika näringsgrenar är ett framträdande drag den fortgående minskningen inom varuproducerande näringar och den kraftiga ökningen inom tjänstesektorn.

Sysselsättningsminskningen inom varuproducerande näringar har varit störst inom jord- och skogsbruk (tab. 9.1). Tillbakagången har dock dämpats efterhand och den var under perioden 1970–1975 mindre än hälften av minskningen under åren 1965–1970.

Antalet sysselsatta inom tillverkningsindustrin har ökat under första delen av 1970-talet. Utvecklingen har emellertid varierat beroende på konjunkturläget. Sysselsättningsökningen har varit särskilt kraftig mellan åren 1973 och 1975. Från år 1970 till år 1973 inträffade däremot en minskning efter den kraftiga uppgången under perioden 1968–1970.

Byggnadsverksamheten, som kunde redovisa en stadigt ökande sysselsättning fram till år 1969, har under 1970-talet haft en vikande sysselsättning, beroende framför allt på ett minskat bostadsbyggande.

Samtidigt som de varuproducerande sektorerna sammantagna har haft en vikande sysselsättning har antalet anställda inom tjänstesektorn vuxit kraftigt. Under åren 1970–1975 ökade antalet sysselsatta inom denna sektor med inte mindre än 250 000. Nästan hela denna ökning har skett inom statlig och kommunal verksamhet. Tyngdpunkten ligger på den kommunala verksamheten. Det är framför allt utbyggnaden av hälso- och sjukvården med 90 000 nya arbetstillfällen och utbildning med 40 000 nya arbetstillfällen som har gett upphov till ökad sysselsättning.

Under 1970-talets första del ökade den totala sysselsättningen med ca 150 000 personer mer än vad man räknade med vid periodens början. Sysselsättningen inom industrin har haft en faktisk ökning mot en förutsatt minskning. Vidare har sysselsättningen inom offentlig sektor ökat snabbare än vad man räknade med i början på 1970-talet. Dessa förändringar bör ses som uttryck för ökade sysselsättningspolitiska ambitioner och som resultat av kraftigt ökade insatser från statsmakternas sida.

De nettoförändringar som har redovisats ger inte på något sätt en uttömmande bild av de sysselsättningseffekter, som uppstår genom den fortgående omvandlingen av näringslivet. Bakom förändringarna ligger bl. a. en omfattande investeringsaktivitet. Industrins investeringar, som är av strategisk betydelse för samhällsekonomin, har ökat varje år sedan år 1968. De uppgår f. n. till ca 14 miljarder kr. per år. Det saknas säkra uppgifter om hur många arbetstillfällen som kommer till varje år inom industrin till följd av dessa investeringar och om hur många som samtidigt försvinner till följd av nedläggningar och rationaliseringar. En viss uppfattning kan man få genom att studera nettoförändringarna i sysselsättningen för de olika industribranscherna. Under åren 1970–1975 ökade t. ex. sysselsättningen inom maskinindustrin med ca 23 000 personer och inom transportmedelindustrin med ca 30 000. Samtidigt minskade antalet sysselsatta med ca 8 000 i livsmedelsindustrin och med ca 14 000 i beklädnadsindustrin. Om man i stället studerar nettoförändringarna i sysselsättningen för enskilda företag kommer man till ännu högre tal för nytillkomna resp. försvunna arbetstillfällen.

Denna omfattande strukturförändring har effekter på arbetsmarknaden i flera avseenden, t. ex. när det gäller antalet människor som måste söka sig nya arbetsuppgifter, sysselsättningens regionala fördelning och yrkesfördelningen.

Vad beträffar sysselsättningens regionala utveckling kan konstateras att samtliga skogslän förlorade arbetstillfällen under åren 1965–1970. Jämtlands, Kopparbergs och Västernorrlands län gjorde de största förlusterna. Sysselsättningen ökade på andra håll i landet. Särskilt snabbt ökade antalet arbetstillfällen i storstadslänen och vissa storstadnära län. Under den första delen av 1970-talet har förhållandena ändrats markant. Sysselsättningen fortsätter att öka i storstadslänen men i en mera dämpad takt. I skogslänen har en stabilisering skett. I Värmlands och Västernorrlands län har det skett en fortsatt minskning, men tillbakagången är inte lika omfattande som tidigare. Några av skogslänen visar upp en mycket god sysselsättningsutveckling hitills under 1970-talet. Detta gäller särskilt Norrbottens och Kopparbergs län. Denna markanta omsvängning i skogslänens utveckling beror dels på en starkare ökning av sysselsättningen inom industrin än i resten av landet, dels på en snabb ökning av sysselsättningen inom samhällsservice.

De här beskrivna förändringarna i sysselsättningens regionala utveckling

har starkt påverkat befolkningsutvecklingen. Under 1960-talet lämnade netto mellan 10 000 och 15 000 personer stödområdet per år, medan stödområdet hittills under 1970-talet har haft nettoinflyttning. Även i storstadsområdena har flyttningsrörelserna blivit mera balanserade och rent allmänt har befolkningsförskjutningarna mellan länen minskat under 1970-talets första hälft.

Såväl långtidsutredningen som länsplaneringen och sysselsättningsutredningen redovisar kalkyler över sysselsättningsutvecklingen fram till år 1980.

Långtidsutredningen redovisar fyra alternativa kalkyler över den ekonomiska utvecklingen fram till år 1980. Alternativ I och II bygger på ett antagande om veckoarbetstid på 40 timmar medan i alternativ III och IV provas följderna av en minskning till 37,5 timmar. Här skall endast alternativ I och II beröras.

Alternativ I förutsätter en privat konsumtionsökning på 3 % per år varvid den offentliga sektorn skulle kunna öka med ca 140 000 sysselsatta. Alternativ II förutsätter en privat konsumtionsökning på 2 % per år och skulle kunna ge utrymme för en sysselsättningsökning inom samhällsservice på ca 230 000 personer. En utveckling enligt alternativ I skulle innebära att industrissysselsättningen ökar med ca 25 000 personer medan alternativ II skulle resultera i att antalet sysselsatta inom industrin minskar med ca 30 000 personer.

Sysselsättningsutredningen lämnar i räkneexemplets form bedömningar av utvecklingen inom den offentliga sektorn men bygger i övrigt på långtidsutredningens material. Sysselsättningsutredningen redovisar tre huvudalternativ för sysselsättningsutvecklingen inom offentlig sektor under perioden 1975–1980. En oförändrad ambitionsnivå i stat och kommun – vilket innebär att endast förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning beaktas samt att nuvarande köer inte tillåts växa – kräver en ökning av antalet anställda med ca 70 000 personer. Det är främst hälso- och sjukvården samt social service som svarar för denna ökning. Verksamhetsplaneringen i kommuner och landsting pekar enligt utredningen på en ökning med ca 150 000 sysselsatta. Detta antal överensstämmer alltså nära med den sysselsättningsökning som anges i långtidsutredningens alternativ I. Slutligen räknar utredningen med vad man kallar en högre ambitionsnivå som baserar sig på inventeringar av behov på skilda områden inom samhälllig service, främst hälso- och sjukvård, social service (bl. a. barnomsorg) och undervisning (fig. 9.1). Denna högre ambitionsnivå skulle enligt utredningen motsvara ca 250 000 sysselsättningstillfällen. Det innebär en sysselsättningsökning inom offentlig sektor av ungefär samma omfattning som under den första hälften av 1970-talet och något högre än vad långtidsutredningen räknar med enligt alternativ II.

Sysselsättningsutredningen drar för sin del slutsatsen att många akuta brister skulle kvarstå vid en utbyggnad enligt nu föreliggande planer. Det högsta alternativet inrymmer bl. a. överenskommen om utbyggnaden av

barnomsorgen fram till år 1980 och en väsentlig standardförbättring inom långtidssjukvården. De framräknade sysselsättningstalen kan enligt utredningen tjäna som mycket allmänna riktmärken för politiken men kan inte utgöra preciserade mål för politiken.

Länsplaneringens prognoser visar enligt arbetsmarknadsdepartementets utvärdering i rapporten (SOU 1975:91) Politik för regional balans, att den balanserade utveckling som har kännetecknat början av 1970-talet kommer att bestå under resten av 1970-talet och även under 1980-talet. Den omfördelning av befolkningen som ännu äger rum sker främst inom länen. Dessa befolkningsförskjutningar synes dock bli avsevärt mycket mindre än under 1960-talet.

Några länsstyrelser i södra Sverige – bl. a. länsstyrelsen i Kalmar län – instämmer i att regionalpolitiken haft betydelsefulla effekter inom stödområdet men påpekar samtidigt att länen utanför stödområdet inte haft

Arbetskraftsbehov (tusental)
nyanställda

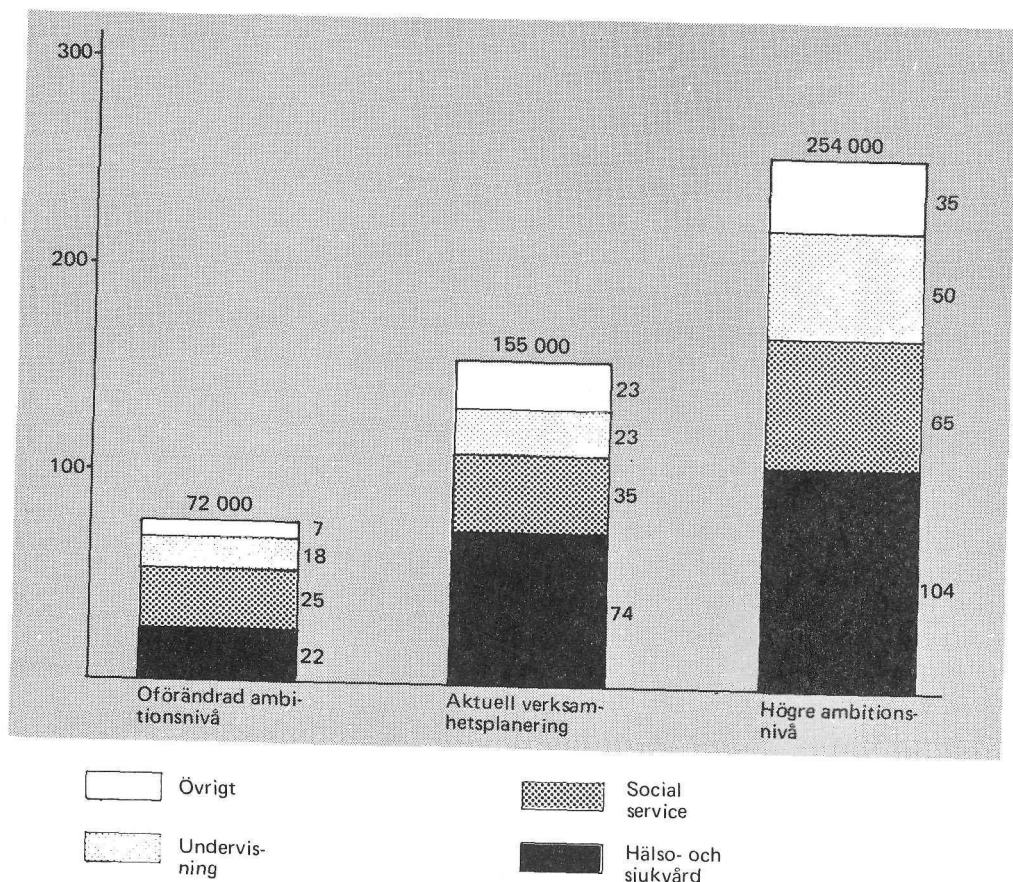


Fig. 9.1 Arbetskraftsbehov inom den offentliga sektorn enligt sysselsättningsutredningens tre alternativ. Ökning i tusental sysselsatta under perioden 1975–1980.

samma positiva utveckling.

I samarbete mellan arbetsmarknads- och finansdepartementen har utförts en regional nedbrytning av långtidsutredningens sysselsättningskalkyler. Nedbrytningen bekräftar i likhet med länsplaneringsmaterialet de senaste årens tendens till en stabilare sysselsättning inom stödområdet. Samma slutsats kan dras för storstadsområdenas utveckling. Obalanser synes emellertid kunna uppkomma på andra håll i landet.

I rapporten konstateras att det i flera fall synes möjligt att eliminera de beräknade obalanserna genom att yrkesverksamhetstalen utvecklas något snabbare än beräknat. Två reservationer görs dock. För det första kan ett ökat deltagande av kvinnor i arbetslivet i de mera glest befolkade delarna av landet bli svårt att förverkliga på grund av bl. a. kommunikationshinder. För det andra påpekas beträffande Stockholms län att yrkesverksamhetstalen där redan ligger så högt att ökningen under 1980-talet inte kan fortsätta i samma takt som hittills. Samma sak kan komma att gälla vissa primära centra med redan nu hög sysselsättningsgrad bland kvinnor.

9.3 Den enskildes krav på arbete

Jag har redan nämnt att sysselsättningstillväxten har varit snabbare under första delen av 1970-talet än under den föregående femårsperioden. Mellan dessa båda perioder har en viktig förändring skett på arbetsmarknaden. Under åren 1966–1970 svarade befolkningsförändringarna – och då främst invandringen – för närmare tre fjärdedelar av ökningen av antalet personer i arbetskraften. Endast en fjärdedel av det ökade antalet förvärvsarbetande beror på en ökad andel sysselsatta i de arbetsföra åldrarna. Under den första delen av 1970-talet gäller det omvända förhållandet. Endast en mycket liten del av ökningen (ca en tiondel) beror på befolkningsförändringar. Resten hänger samman med ett ökat deltagande i arbetslivet. Det innebär således att vi under 1970-talet på ett bättre sätt än tidigare inom landet har kunnat ta till vara viljan att delta i arbetslivet.

Tillskottet till sysselsättningen genom förändringar i sysselsättningsgraden uppgick under perioden 1965–1970 till ca 40 000 personer och 1970–1975 till ca 200 000 personer. Det är framför allt kvinnorna som i ökad utsträckning har kommit in på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden för kvinnor i åldrarna 16–64 år har ökat från 53 % år 1965 till 58 % år 1970 och 66 % år 1975. Särskilt snabb har ökningen varit för gifta kvinnor, för vilka andelen sysselsatta har ökat från 46 % år 1965 till 55 % år 1970 och 65 % år 1975. Skillnaden i sysselsättningsgradens utveckling under de två perioderna förklaras till stor del av förändringar i andelen studerande. Under 1960-talets senare del ökade antalet studerande kraftigt medan en omsvängning har skett under 1970-talets första år.

Männens sysselsättning har utvecklats sig annorlunda än kvinnornas. Antalet män i arbetskraften har i stort sett varit oförändrat under de senaste

tio åren, och en viss minskning har skett i andelen sysselsatta. Detta kommer främst till uttryck i de allra lägsta och de högsta åldersgrupperna. Det är där en fråga om att en större andel av de unga männen befinner sig i utbildning än tidigare. När det gäller de äldre är förklaringen dels en sänkt pensionsålder, dels en ökad förtidspensionering.

Genom den snabba ökningen i kvinnornas deltagande i arbetslivet har en utjämning skett mellan män och kvinnor när det gäller sysselsättningsförhållandena. Men det föreligger alltså betydande skillnader på detta för jämställdhet mellan könen avgörande område.

För kvinnor i åldersgruppen 15–24 år är skillnaderna mellan männens och kvinnornas deltagande i arbetslivet förhållandevis liten. Skillnaden hänförs till sin helhet till kvinnor med barn.

För kvinnor i åldern 25–44 år, som inte har barn under sju år, är andelen förvärvsarbete ca 85 % mot ca 95 % för männen. För kvinnor i samma ålder men med barn under sju år är skillnaden betydligt större. Andelen förvärvsarbete i denna grupp är ca 60 %. Denna stora skillnad understrekar bl. a. barnomsorgens centrala roll för dessa grupper.

För kvinnor i åldern 45–64 år är andelen förvärvsarbete något mer än 60 %. Bland män i samma åldersgrupp är andelen förvärvsarbete nästan 90 %. Både bland män och kvinnor är yrkesverksamhetsgraden lägre bland de äldre (55–64 år) än bland medelålders (45–54 år).

Skillnaderna mellan männens och kvinnornas deltagande i arbetslivet gäller inte enbart sysselsättningsgraden utan också arbetstiden. Inemot 90 % av männen arbetar mer än 35 timmar i veckan mot ca 55 % bland kvinnorna. Ca 30 % av kvinnorna arbetar 20–34 timmar och 15 % mindre än 20 timmar i veckan. Av den stora ökningen i antalet sysselsatta kvinnor under 1970-talets första fem år ligger ca 140 000 i gruppen med s. k. lång deltid (20–34 timmar i veckan) och ca 60 000 i gruppen med mer än 35 timmar i veckan. Antalet personer med kort deltid (mindre än 20 timmar i veckan) har varit i stort sett oförändrat under perioden.

Skillnaden i mäns och kvinnors deltagande i arbetslivet är sålunda alltså betydande, även om en påtaglig utjämning har skett under senare år. Detta förhållande måste därför vara en av utgångspunkterna för inriktningen av sysselsättningspolitiken och för utformningen av statsmakternas åtgärder. En annan utgångspunkt utgörs av de regionala skillnaderna i yrkesverksamhetsgraden, vilka har ägnats stor uppmärksamhet i länsplaneringen. En tredje utgångspunkt utgörs av det förhållandet att de största outnyttjade arbetskraftsresurserna i absoluta tal finns i de relativt tätt befolkade regionerna.

Ökningen av antalet förvärvsarbete kvinnor har, som framgår av fig. 9.2, varit jämnt fördelat över landet. Detta gäller för förhållandet mellan riksområden och mellan län, men det gäller också mellan olika ortstyper. Detta innebär att de skillnader som fanns mellan regioner år 1970 kvarstår i stort sett oförändrade vid 1970-talets mitt. Skillnaderna mellan riksområden är störst för medelålders och äldre kvinnor. För kvinnor i åldern 45–54

år är skillnaden i yrkesverksamhetsgrad mellan de högsta och lägsta värdena ca 15 procentenheter, och för kvinnor i åldern 55–64 år ca 25 procentenheter.

Även bland män i åldern 55–64 år finns påtagliga regionala skillnader. Runt ett riksgenomsnitt på ca 82 % i yrkesverksamhetsgrad finns en spridning från 86 % i Smålandslänen ner till ca 70 % i de två nordligaste riksområdena. Förtidspensioneringen uppvisar motsvarande regionala variationer. I Norrbottens län motsvarar den nästan 15 % av totalantalet sysselsatta i åldersgruppen 55–64 år mot endast 5 % i Jönköpings län.

De undersysselsatta äldre männen finns främst i storstadsområdena och i skogslänen. De är i allmänhet inte gifta och ofta fränskilda. Deras grund- och yrkesutbildning är ofta kort och bristfällig. I storstäderna har de ofta svåra sociala problem som antingen är en följd av eller en orsak till att de är utestängda från arbetslivet.

Yrkesverksamheten bland män i åldersgruppen 65–74 år har fallit snabbt på senare år. År 1970 var ca 30 % av männen i denna ålder i arbetskraften mot ca 20 % år 1975. Generösare pensionsvillkor och det minskade antalet jordbrukare med traditionellt hög pensionsålder spelar här en avgörande roll.

När de skilda reformer som nu genomförs för att ge möjlighet till en successiv avtrappning i arbetet har hunnit verka en tid, bör ett mönster

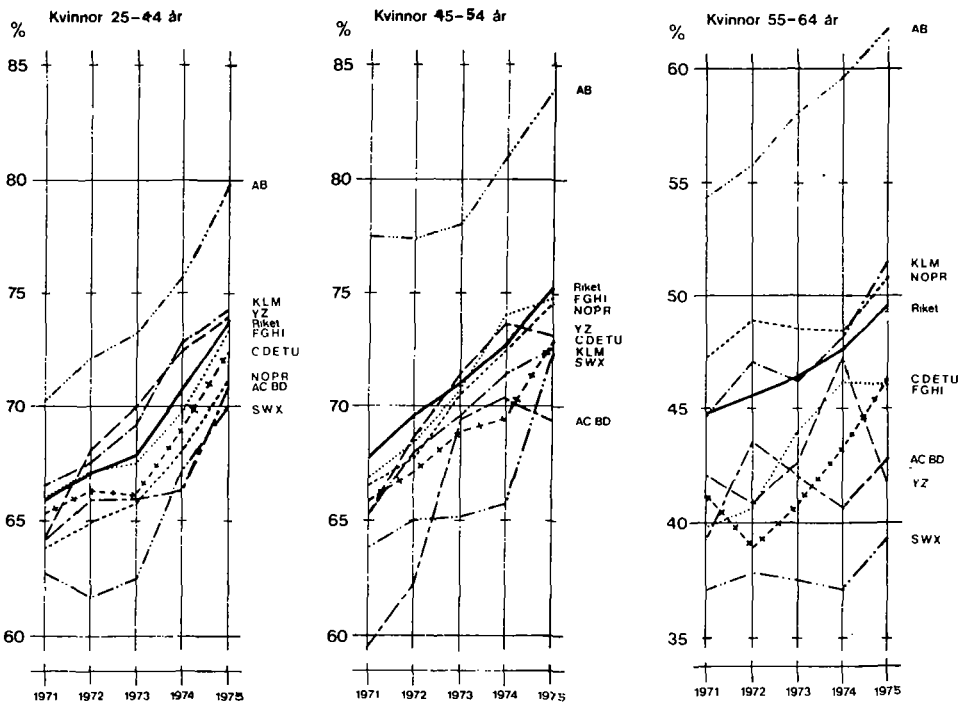


Fig. 9.2 Andel kvinnor i arbetskraften 1971–1975.

präglat av en stor individuell valfrihet utkristallisera sig för denna grupp. Det finns vissa tecken som tyder på att en ganska stor del av denna åldersgrupp önskar en fortsatt yrkesverksamhet. Det är främst den förhållandevis höga andelen yrkesverksamma i Stockholmsregionen som tyder på detta. I denna region finns på grund av den lokala arbetsmarknadens storlek och variationsrikedom möjligheter till anpassade arbetsuppgifter, som en förhållandevis stor grupp människor har utnyttjat.

Med utgångspunkt i de faktiska förhållandena på arbetsmarknaden har flera olika bedömningar gjorts av de krav som kan komma att ställas framöver på ökade sysselsättningsmöjligheter.

Långtidsutredningen (SOU 1975:89) räknar i sitt betänkande med att antalet sysselsatt ökar med drygt 120 000 personer under perioden 1975–1980, vilket innebär en långsammare ökning än under första hälften av 1970-talet. Den beräknade ökningen förklaras nästan helt av ökat deltagande i arbetslivet. De naturliga folkmängdsförändringarna – liksom invandringen – väntas inte ge något nämnvärt tillskott till sysselsättningen. Antalet förvärvsarbetande kvinnor beräknas öka med ca 160 000 medan antalet män i arbetslivet förutses minska med ca 30 000.

Rent principiellt bör man räkna med att samband föreligger mellan efterfrågestrukturen på arbetsmarknaden och arbetskraftsutbudets utveckling. Kunskapen om dessa samband är emellertid ofullständig. Långtidsutredningen har av detta skäl räknat med samma ökning i totalsysselsättningen i sina olika kalkyler över samhällsutvecklingen till år 1980. Alla alternativen förutsätter utbyggnad av barntillsynen. Långtidsutredningen visar också att kraftiga ökningarna i kvinnornas andel inom t. ex. industri krävs om dess alternativ I och III skall kunna förenas med den beräknade tillgången på arbetskraft.

Om arbetskraftsresurser avsätts för att undanröja förvärvshinder är det naturligt att utbudet av arbetskraft som en direkt följd härav kan öka totalt sett. En utbyggd barnomsorg innebär t. ex. att förvärvshinder undanröjs. Långtidsutredningen räknar för sin del med att den ökade sysselsättningen bland kvinnorna till 40 % kommer att bestå av kvinnor med barn under sju år. Det ökade behov av barntillsyn som denna utveckling för med sig kan anses ligga väl inom ramen för den mellan Svenska kommunförbundet och regeringen hösten 1975 överenskomna utbyggnadstakten. Den totala sysselsättningsökningen beror alltså bl. a. på hur nya sysselsättningstillfällen kommer att fördelas på privat och offentlig sektor. Vidare påverkas arbetskraftsutbudet av efterfrågans geografiska och yrkesmässiga fördelning. Erfarenheterna från den första delen av 1970-talet kan tala för att en expansion inom den offentliga sektorn kan bli förhållandevis jämnt regionalt fördelad och därtill kommer att arbetskraftsresurserna inte i någon region ännu är fullt utnyttjade.

Även sysselsättningsutredningen pekar på att arbetskraftsefterfrågans geografiska och yrkesmässiga sammansättning påverkar arbetskraftsutbudet. LO

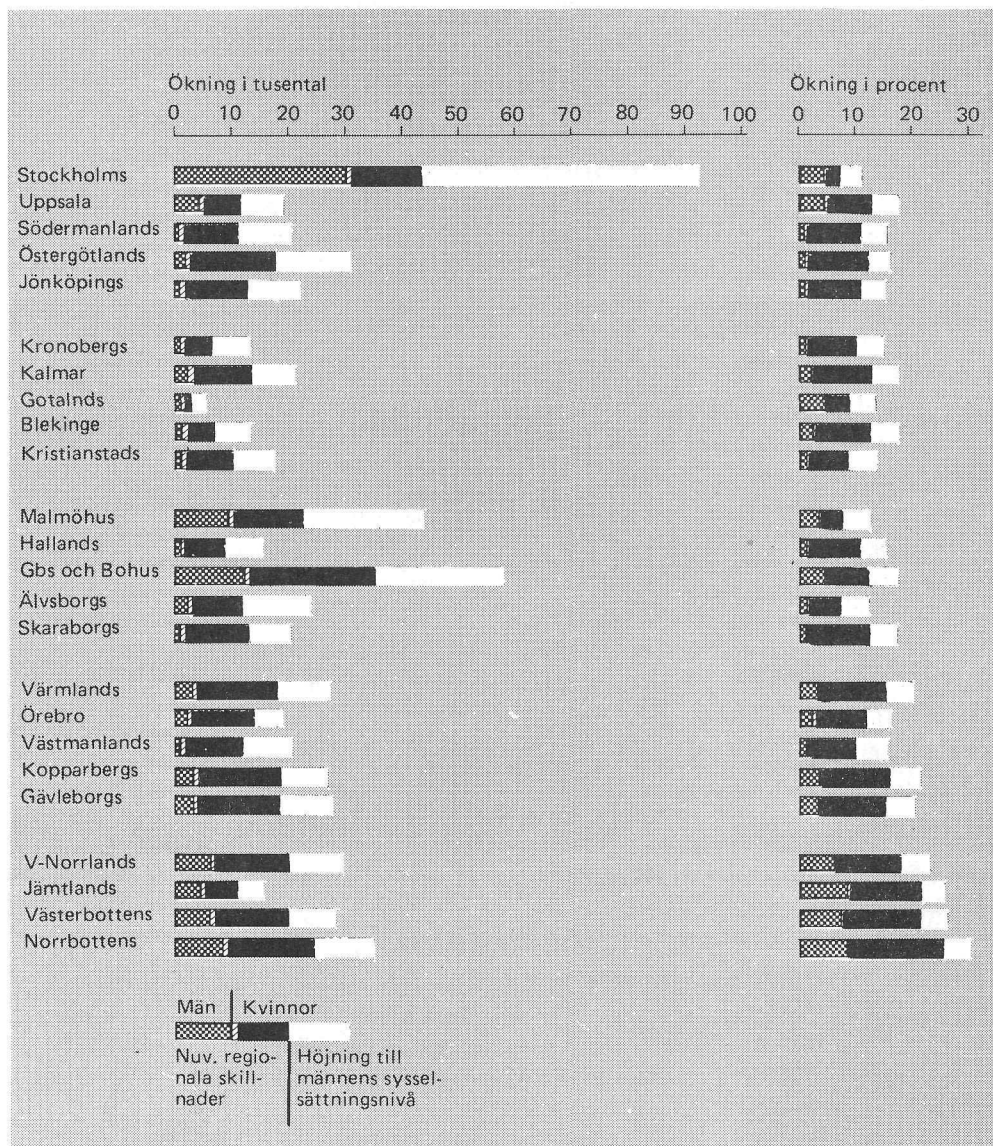


Fig. 9.3 Potentiella arbetskraftstillgångar i de skilda länen.

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

gör i sitt remissyttrande den bedömningen att insatserna för att mobilisera de betydande potentiella arbetskraftsresurserna borde kunna medge en ökning av den offentliga sysselsättningen samtidigt som sysselsättningen inom industrin upprätthålls.

Sysselsättningsutredningen har redovisat några räkneexempel för att belysa vilka anspråk som kommer att ställas på arbete under olika antaganden. Om man antar att kvinnorna skulle ha samma sysselsättningsgrad som männen hade år 1975 skulle ytterligare ca 600 000 personer delta i arbetslivet. Om man i stället utgår från att alla kommuner i landet skulle nå upp till de förvärvsfrekvenser som gäller för män i Jönköpings län och för kvinnor i Stockholms län skulle ca 380 000 personer gå in på arbetsmarknaden. Tre fjärdedelar av dessa är kvinnor. Hälften av dessa är i sin tur över 45 år. Utredningen betonar att dessa räkneexempel måste tolkas med stor försiktighet. Som jag utvecklar mera i detalj längre fram finner utredningen att önskemålen att få arbete i åldrarna över 45 år är förhållandevis låg. Mindre än en tredjedel av kvinnorna i dessa åldrar skulle vilja ha arbete omedelbart eller senare.

Utredningen sammanfattar dessa räkneexempel i en bild som illustrerar hur stora sysselsättningsökningar som skulle krävas i de olika länen om man skulle få en regional utjämning och om den kvinnliga sysselsättningsgraden skulle överensstämma med männens. Av fig. 9.3 framgår att de relativt sett största ökningarna skulle behövas i skogslänen men att det samtidigt i absoluta tal krävs mycket stora tillskott även i andra delar av landet och därvid främst i storstadsområdena.

I fig. 9.4 lämnas motsvarande uppgifter om fördelningen av de potentiella arbetskraftstillgångarna på ortstyper. Relativt sett är dessa arbetskraftstillgångar för kvinnor ungefär dubbelt så stora i kommuncentra som i stor-

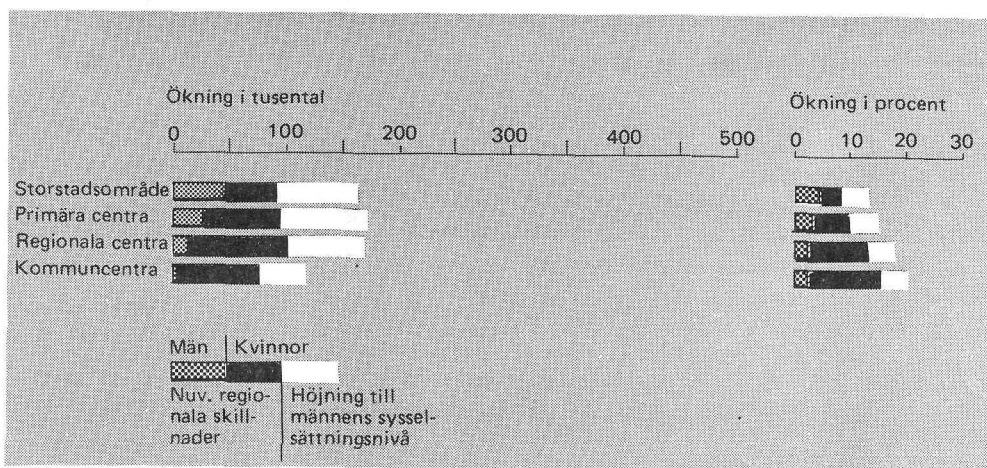


Fig. 9.4 Potentiella arbetskraftstillgångar i kommuner inom skilda ortstyper. Beräknade på samma sätt som för länen i fig. 9.3.

stadsområdena.

Flera remissinstanser understryker att ökad uppmärksamhet bör ägnas sysselsättningsgraden. Så anser t. ex. länsstyrelserna i Kopparbergs och Jämtlands län samt landstinget i Gävleborgs län att målet för regionalpolitiken bör innefatta en utjämning av sysselsättningsgraderna mellan de skilda länen. Jag återkommer till dessa frågor.

Sysselsättningsutredningen redovisar också undersökningar, som belyser viljan bland personer som står utanför arbetskraften att ta förvärvsarbete. I en tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningarna har SCB frågat dem som i mars-april 1975 inte var sysselsatta, om och när de önskade förvärvsarbete.

SCB:s intervjuundersökning visar att något mer än 180 000 kvinnor i åldersgruppen 25-44 år vill ha arbete omedelbart eller något senare. Sysselsättningsutredningen drar slutsatsen att av kvinnor i denna ålder så gott som inga avser att ägna sig helt åt arbete i hemmet. Som framgår av fig. 9.5 dominerar barntillsyn bland de angivna förvärvshindren.

I sysselsättningsutredningens räkneexempel utgör de medelålders och äldre kvinnorna den största gruppen bland dem som enligt gjorda antaganden skulle kunna komma att delta i arbetslivet. Om man utgår från att kvinnorna i dessa åldersgrupper skulle förvärvsarbeta i samma omfattning som männen skulle det innebära att ca 90 000 kvinnor i åldern 45-54 år och inte mindre än 150 000 kvinnor i åldern 55-64 år skulle gå in på arbetsmarknaden, dvs. totalt ca 250 000 personer. Enligt intervjuundersökningen var det mindre än en tredjedel av dessa (ca 70 000 personer) som uppgav sig vilja ha förvärvsarbete omedelbart eller först senare. Många olika förvärvshinder förelåg. Hälsoskäl anges ofta som en anledning. Hushållsarbete och vård av äldre eller handikappad redovisades också som förvärvshinder. I många fall torde

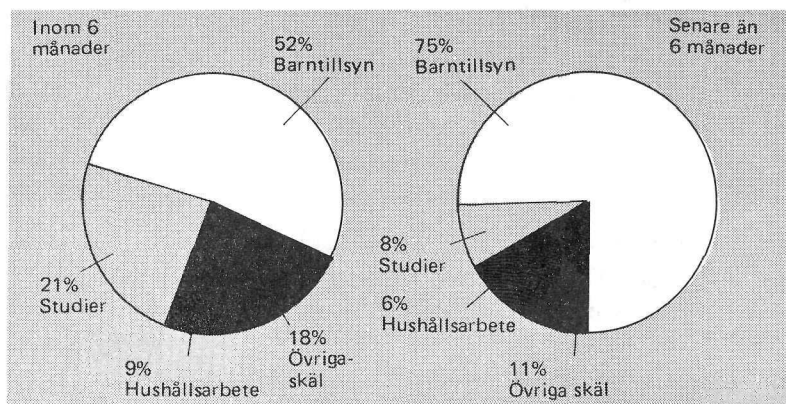


Fig. 9.5 Huvudsakliga förvärvshinder för ej sysselsatta kvinnor i åldern 25-44 år, som vill förvärvsarbeta inom 6 månader eller senare. Procentuell fördelning.

förvärvshindren för kvinnor i denna grupp vara svåra och ibland omöjliga att undanröja. Utredningen påpekar dock att i ett längre tidsperspektiv kommer det med stor säkerhet att ske en kraftig ökning av yrkesverksamhetsgraderna för kvinnor i denna åldersgrupp, eftersom de yngre kvinnor som nu har hög sysselsättningsgrad kommer att vilja stanna kvar på arbetsmarknaden när de blir äldre.

Antalet arbetslösa och s. k. latent arbetssökande är förhållandevis litet jämfört med de tal som sysselsättningsutredningen anger för de potentiella arbetskraftstillgångarna. År 1975 var enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU) ca 70 000 personer arbetslösa. I relation till arbetskraften är det i stort sett samma nivå som under högkonjunkturåret 1970. Samtidigt har antalet latent arbetssökande minskat kraftigt under senare år. Med latent arbetssökande avses därvid personer som uppger sig vilja förvärvsarbeta under mätveckan om det funnits lämpligt arbete på orten. År 1968 uppgick antalet latent arbetssökande fortfarande till 145 000 och i början av 1970-talet var det ännu över 100 000. År 1975 hade antalet minskat till något färre än 80 000 personer av vilka 60 000 var kvinnor.

I både sysselsättningsutredningen och länsplaneringen redovisas fakta som förklarar skillnaderna i yrkesverksamhetstalen mellan grupper av människor och mellan regioner. Detta har redovisats i det föregående. Jag vill här ta upp några huvuddrag i detta omfångsrika material.

Det grundläggande h i n d r e t för en ökande yrkesverksamhet ligger naturligtvis i att antalet sysselsättningstillfällen kan vara otillräckligt i vissa delar av landet. En ökad total sysselsättning är en nödvändig förutsättning för en ökad yrkesverksamhet. Men det är inte tillräckligt med ett kvantitativt synsätt. Arbetstillfällena måste utformas och lokaliseras så att de kan sökas av dem som står utan sysselsättning. Vidare måste förvärvshinder undanröjas så att människorna kan ta de arbetstillfällena som står till buds.

Möjligheterna till arbete skiftar starkt mellan lokala arbetsmarknader av olika storlek. Också inom de lokala arbetsmarknaderna skiftar möjligheterna att nå arbetstillfällena. Detta beror främst på bristande kommunikationer mellan arbetsplatser och bostadsorter men hänger också samman med det sätt på vilket bebyggelsen har planerats. Människor utan bil kan inte nå alla de arbetstillfällena som finns inom den lokala arbetsmarknaden. Detta drabbar främst kvinnorna.

Kvinnor i åldern 25–44 år, som inte har barn under sju år, har nästan lika höga yrkesverksamhetstal som männen. För kvinnor med barn i förskoleåldern är yrkesverksamheten påtagligt lägre. Nästan alla kvinnor i denna grupp vill förvärvsarbeta. De anser att barntillsynen är det främsta förvärvshindret.

Hälften av alla i aktiv ålder som står utanför yrkeslivet är över 45 år. Kvinnorna dominerar i denna grupp. De efterfrågar emellertid inte förvärvsarbete i samma utsträckning som de yngre kvinnorna. Sysselsättningsutredningen konstaterar att orsaken till att de inte förvärvsarbetar i huvudsak

är brist på lämpligt arbete på orten. Hälsoskäl är ett annat viktigt förvärvshinder. Samtidigt är brister i utbildning och yrkeserfarenheter ännu mer markerade än för de yngre kvinnorna.

Arbetslösheten är förhållandevis hög i de yngsta åldersgrupperna. Övergången mellan skola och arbetsliv är svår för vissa grupper. Det främsta förvärvshindret är enligt sysselsättningsutredningen bristen på en direkt användbar grundläggande yrkesutbildning.

Valet av yrke är könsbundet. Trots stora insatser har inga större förändringar skett under det senaste årtiondet. Ungdomarnas studie- och yrkesval är enligt sysselsättningsutredningen fortfarande alltför könsrollsbundet och utgör ett direkt hinder för jämställdhet i arbetslivet. Det försvårar också i många fall möjligheterna att få arbete.

Hälsoskäl utgör för män över 45 år ett dominerande förvärvshinder. För få arbetstillfällen anpassade efter den enskildes förutsättningar utgör för denna grupp ett hinder för deltagande i arbetslivet.

9.4 Riktlinjer för sysselsättnings- och regionalpolitiken

Sysselsättningen har, som jag nyss redovisat, ökat snabbt under senare år. Det har inneburit att grupper som tidigare saknade förvärvsarbete har fått möjlighet att delta i arbetslivet. Det har möjliggjort en ökad produktion av varor och ökade insatser inom vård, utbildning och andra former av serviceverksamhet.

Den ökade sysselsättningen har tack vare de regionalpolitiska insatserna blivit jämnt fördelad mellan landets olika delar. Den kraftiga befolkningsminskningen i skogslänen har hejdats och vänts till en ökning. Den tidigare snabba befolkningsökningen i storstadsområdena har dämpats.

Sysselsättningsökningen har framför allt inneburit nya arbetsmöjligheter för många kvinnor som tidigare stod utanför arbetsmarknaden. Därmed har klyftan mellan män och kvinnor när det gäller tillgången till arbete till en del jämnats ut.

Men trots en kraftig ökning av sysselsättningen finns det alltså fortfarande män, som vill eller kan väntas vilja delta i arbetslivet om möjligheter erbjuds. Och trots en ständigt ökad produktion finns det angelägna behov som ännu inte är uppfyllda.

Även om sysselsättningsökningen har varit förhållandevis jämnt fördelad mellan landets olika delar och en bättre balans har skapats i befolkningsutvecklingen, så föreligger det alltså betydande regionala skillnader. Dessa tar sig bl. a. uttryck i att kvinnorna i skogslänen inte kan förvärvsarbete i samma utsträckning som kvinnorna i andra delar av landet och de tar sig också uttryck i att arbetslöshetsnivån i allmänhet är högre i skogslänen än i landet i övrigt. Samtidigt finns även i övriga län stora grupper som önskar förvärvsarbete.

Det är mot bakgrund av de vunna framgångarna och de framförliggande

uppgifterna som riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och regionalpolitiken bör utformas.

En första utgångspunkt för denna politik bör vara den uppfattning om arbetets betydelse för den enskilde och för samhället vilken jag angav i direktiven till sysselsättningsutredningen och som jag inledningsvis anknöt till. Där understryks att arbetet och dess villkor formar en väsentlig del av människans liv. Arbetet är ett medel att skapa en god försörjning. Men arbetet har också ett egenvärde som en väg till social gemenskap. Arbetet svarar mot grundläggande mänskliga behov.

En andra utgångspunkt för politiken utgörs av de allmänna ekonomiska förutsättningarna. Dessa har utförligt redovisats i den reviderade finansplanen (prop. 1975/76:150) och i den föregående regionalpolitiska propositionen (prop. 1972:111). I prop. 1972:111 betonas att det är ökningen av våra ekonomiska resurser som har möjliggjort de materiella framstegen och den ökade sociala välfärden. Ekonomiskt tillväxt är alltså ett medel att nå allmänna välfärds mål. Endast en ekonomi som befinner sig i expansion kan ge utrymme för ökning av sysselsättningen i underförsörjda områden.

Ekonomisk tillväxt förutsätter, speciellt i ett land som Sverige med dess stora utlandsberoende, en fortsatt omvandling av det ekonomiska livet. Huvuddragen i en sådan utveckling kännetecknas av specialisering, utnyttjande av stordriftsfördelar, ökad användning av teknisk utrustning m. m. Detta förutsätter rörlighet hos kapitalet mellan och inom sektorerna, dvs. fortsatt strukturomvandling. Mot denna bakgrund krävs en fortsatt snabb utbyggnad av vår industriella kapacitet. Detta understryks av nödvändigheten att återställa balansen i utrikesbetalningarna till år 1980, vilket riksdag och regering har lagt fast som en uppgift för den ekonomiska politiken. I prop. 1975/76:150 framhålls att den investeringsfrämjande politik som har förts kommer att fullföljas med kraft. När det gäller fördelningen av utrymme för konsumtion framhålls att en snabb ökning av offentlig konsumtion inte kan åstadkommas samtidigt. Det är inte heller möjligt att göra en ensidig satsning på endera sektorn. Angelägna reformönskemål och standardförbättringar måste därför förverkligas i en takt som de samlade resurserna medger. För att komma till rätta med det nuvarande underskottet i bytesbalansen krävs ovillkorligen att sparandet i vår ekonomi ökar. Detta måste ske inom den offentliga sektorn.

En tredje utgångspunkt är att produktionen skall inriktas på att tillgodose medborgarnas behov av varor och tjänster. Utvecklingen i alla industrialiserade länder kännetecknas av en förskjutning från varuproducerande näringsgrenar till tjänsteproducerande områden.

De varuproducerande näringarna har förmått att kraftigt öka produktionen med oförändrad eller minskad sysselsättning. I tjänstenäringarna har efterfrågan på social omsorg, sjuk- och hälsovård, utbildning samt annan gemensam och personalkrävande service varit stor. Denna förskjutning kan väntas fortsätta. I den allmänna debatten har det ibland skapats ett mot-

satsförhållande mellan de varuproducerande näringarna, särskilt industrin, och tjänstesektorn, främst den offentliga verksamheten. Det är visserligen sant att avvägningsproblem mellan dessa verksamheter existerar och många gånger är av central betydelse. Å andra sidan gäller samtidigt att verksamheten på dessa områden förutsätter varandra. En framgångsrik industri kräver i ett land som vårt en väl utbyggd samhällsservice. En utbyggnad av samhällets verksamhet för att tillgodose behovet av bättre vård, omsorg och utbildning kräver i sin tur en industriell förnyelse som kan bidra till en ekonomi i balans.

En fjärde utgångspunkt för sysselsättnings- och regionalpolitiken är insikten om att det inte finns en enda sammanhängande arbetsmarknad. I stället finns det ett stort antal lokala arbetsmarknader, vars omfattning varierar beroende på den enskildes möjligheter att nå tillgängliga arbetstillfällen. Inom varje lokal arbetsmarknad sker en ytterligare avgränsning som bestäms av vars och ens yrkeskunskaper. Situationen kan skifta från den ena lokala arbetsmarknaden till den andra, från det ena yrkesområdet till det andra. En god tillgång på arbete kan föreligga för en viss yrkesgrupp, medan det råder brist för andra. En god tillgång på arbete innebär inte nödvändigtvis att arbetstillfällena är lämpligt utformade med hänsyn till den enskildes förutsättningar. Och även om det finns tillräckligt med lämpliga arbetstillfällen kan en otillräckligt utbyggd barnomsorg och brister i kommunikationer mellan bostad och arbetsplatsen utgöra svåra förvärvshinder.

Det finns i en ekonomi av vår typ med starkt utlandsberoende och decentraliserat beslutsfattande inga automatiskt verkande krafter som löser dessa problem och skapar rätt typ av arbete på rätt plats och vid rätt tidpunkt. Det krävs politiska beslut och samhälleliga insatser. Med hänsyn till problemens skiftande karaktär måste åtgärder av mycket varierande typ kunna sättas in. De ökade kraven på arbete som har kommit till uttryck under senare år har understrukt nödvändigheten av en sådan politik med starka selektiva inslag, dvs. riktade åtgärder.

Detta understryks ytterligare av att de internationella konjunkturrörelserna under senare år har fått nya inslag som har försvårat olika länders stabiliseringspolitik. Priserna har stigit snabbt, samtidigt som situationen på arbetsmarknaden försämrats och arbetslösheten blivit omfattande. En ekonomisk politik med mycket stark tonvikt på generella medel har visat sig vara otillräcklig för att lösa problemen. Det förefaller snarast som om en sådan inriktning av politiken bidrar till att försvåra problemen. Det är nödvändigt med åtgärder som är direkt inriktade på att stödja sysselsättningen i utsatta regioner, branscher eller företag och att stödja de personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Dessa åtgärder måste vara så utformade att de inte ökar efterfrågan i andra delar av ekonomin, där det råder brist på produktionsfaktorer.

Sysselsättningspolitikens uppgift bör – mot denna bakgrund – bli att i

görligaste mån undanröja hinder som står i vägen för dem som vill förvärvsarbета och att öka sysselsättningen så att arbete kan erbjudas alla som vill delta i arbetslivet.

Strävan att ge arbete åt alla innebär att var och en skall ha möjlighet att medverka i arbetslivet efter sin förmåga. Sysselsättningspolitiken måste förenas med en social förnyelse av arbetslivet. Arbetsmiljön måste förbättras och anpassas så att fysiska, psykiska eller sociala handikapp inte utgör hinder som stänger människorna ute från förvärvsarbete.

Strävan att ge arbete åt alla innefattar också en vilja att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet. En huvuduppgift blir därvid att komma till rätta med de förhållanden som gör att många kvinnor hindras från att förvärvsarbета även när det finns lediga platser. Dessa förvärvshinder utgörs ofta av brister i samhället, t. ex. i fråga om barnomsorg och kommunikationer. Jämställdheten i arbetslivet kräver också insatser för att främja ett mindre könsbundet yrkesval och en fortsatt utjämning av löne- och anställningsvillkor mellan olika yrkesområden.

Strävan att ge arbete åt alla innefattar en vilja att skapa trygghet i anställningen. Grunden för detta är lagstiftningen om anställningskydd. Det innebär en skyldighet för varje arbetsgivare att ta ansvar för varje anställd. Lagstiftningen kompletteras i särskilda lägen med stödåtgärder för att upprätthålla aktiviteten i företagen och därmed sysselsättningen.

Strävan att ge arbete åt alla innefattar vidare de regionalpolitiska mål som har kommit till uttryck i statsmakternas beslut om regionalpolitiken från år 1972 (prop. 1972:111, InU 1972:28, rskr 1972:347). Detta innebär att människorna i olika regioner skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö. Om detta skall kunna ske kan sysselsättnings- och regionalpolitiken inte behandlas skilda från varandra. Sysselsättningspolitiken har alltid en regionalpolitisk dimension och regionalpolitiken har alltid ett sysselsättningspolitiskt innehåll.

I likhet med sysselsättningsutredningen utgår jag från att regional utjämning av sysselsättningsgraden för kvinnor bör vara ett riktmärke för regionalpolitiken. Detta är ett motiv för fortsatta regionalpolitiska stödåtgärder. Jag utgår också från att dessa insatser även fortsättningsvis kommer att behöva koncentreras till skogslänen och ofta dess inre delar. I takt med att obalansen mellan landsdelar och län har minskat, har problemen inom länen tilldragit sig ökad uppmärksamhet. Till detta kommer att brister och problem på arbetsmarknaden också uppstår i regioner med en hög sysselsättningsnivå och en i övrigt bra arbetsmarknad.

Med en sådan inriktning av politiken, som jag här har angett, måste sysselsättningsfrågorna ges en central plats i politiken på en rad områden. Detta får konsekvenser för samhällsplaneringen, som måste inriktas mot ett samhälle, där fler vuxna har en större anknytning till arbetslivet än

vad som nu är fallet och där det finns en större flexibilitet mellan arbete, fritid och utbildning.

För att politiken skall bli effektiv måste rätt åtgärd kunna sättas in på rätt plats och vid rätt tidpunkt. Detta förutsätter en planering som samordnar besluten inom skilda politikområden och ger möjlighet till samverkan mellan lokala, regionala och centrala organ. Politikens allmänna inriktning blir därvid bestämmande för det sätt på vilket planeringen skall bedrivas. Om man lägger tyngdpunkten på allmänt verkande åtgärder kan planeringen bedrivas centralt. Om man i stället lägger en större vikt vid selektiva åtgärder måste planeringen i ökad utsträckning bedrivas på lokal och regional nivå.

Under de närmaste åren blir en huvuduppgift att undanröja hinder som står i vägen för dem som vill förvärvsarbeta. I takt med framgångarna i förverkligandet av den uppgiften måste arbetstillfällena kunna erbjudas dem som vill delta i arbetslivet. Ett sådant program får inte upplevas som ett tvång för dem som på grund av utbildning, familjeskäl eller annat, för kortare eller längre tid inte önskar förvärvsarbeta. Ett program för att bryta ned förvärvshinder och öka arbetstillfällena bör inte låsas fast i form av ett visst antal arbetstillfällen. Människornas önskemål förändras hela tiden i takt med samhällets förändringar. Det grundläggande för sysselsättningspolitiken är att samhället ständigt söker tillgodose den enskildes rätt till arbete på samma sätt som samhället på andra områden har åtagit sig att skydda och stödja den enskilde medborgaren.

9.5 Åtgärder för att undanröja förvärvshinder

9.5.1 Allmän inriktning

Med utgångspunkt i de faktiska förhållandena på arbetsmarknaden och med de riktlinjer som jag nyss har angivit blir huvuduppgiften för sysselsättningspolitiken under de närmaste åren att medverka till att systematiskt bryta ned en lång rad hinder som stänger människor ute från arbetslivet.

När planeringen på så sätt inriktas mot ett samhället där fler vuxna har en större anknytning till arbetslivet måste insatser göras över ett stort fält. Det gäller därvid att konsekvent fullfölja de åtgärder som satts in under de senaste åren. I det följande kommer jag dessutom att föreslå ytterligare insatser.

Det pågår ett omfattande reformarbete för att förnya arbetslivets villkor. Det syftar till en utjämning och en kvalitetshöjning när det gäller arbets- och anställningsvillkor. Dit hör förkortningen av arbetstiden, förlängningen av semestern, förbättringen av villkoren i sjuk- och pensionsförsäkringarna, införandet av ett lagfäst anställningsskydd och medbestämmande för de anställda. Denna utjämning av villkoren har stor betydelse för att riva konstlade gränser och därmed göra arbetslivet mera öppet och tillgängligt både

för dem som redan finns på arbetsmarknaden och för dem som ännu står utanför.

Det pågår samtidigt en reformering av arbetsmarknadspolitiken som syftar till att flytta in mer av den på arbetsplatserna. Anpassningsgrupperna och åtgärderna för arbetsanpassning är några av de konkreta uttrycken för statsmakternas strävan att bereda arbete åt dem som har någon form av arbetshandikapp. Andra åtgärder att nämna här är de stimulanser som har satts in för att få företag och kommuner att kombinera vidareutbildning för de redan anställda med nyanställning eller med undvikande av permittering vid produktionsinskränkningar.

Det finns, som sysselsättningsutredningen framhåller, ingen skarp gräns mellan de krav som ställs på arbetsmiljön för att skydda de anställdas hälsa och insatserna för redan handikappade. Därför bör enligt min mening de omfattande insatserna för att förbättra arbetsmiljön, strävandena att flytta arbetsmarknadspolitiken in på arbetsplatserna samt förnyelsen av anställningsvillkoren ses i ett sammanhang. Alla dessa åtgärder har det gemensamt att de medverkar till att undanröja förvärvshinder som har sin grund i arbetslivet. Jag skall strax återkomma till frågan om ökade insatser från statsmakternas sida på dessa områden.

Men hindren för ett deltagande i arbetslivet finns inte bara på arbetsplatserna. Även förhållandena utanför arbetsplatserna kan, som både sysselsättningsutredningen och länsplaneringen har visat, innebära hinder för många att gå ut i arbetslivet.

Redan vid övergången från skola till arbetsmarknad möter ungdomar svårigheter, och arbetslösheten bland ungdomar är högre än bland de vuxna i övrigt. Ett bättre samspel mellan skola och arbetsmarknad måste skapas, för att alla ungdomar skall kunna erbjudas arbete, praktik eller utbildning. Såväl undervisningssystemet som i arbetsmarknadspolitiken, reformeras f. n. med hänsyn härtill.

För en stor grupp, som i dag står utanför arbetslivet men har starka önskemål om att förvärvsarbeta, är bristen på barnomsorg det avgörande förvärvshindret. En kraftig utbyggnad av den kommunala barnomsorgen är därför nödvändig. Regeringens överenskommelse med kommunförbundet har lagt grunden för en sådan utbyggnad (prop. 1975/76:92).

I länsplaneringen har stor uppmärksamhet riktats mot de lokala arbetsmarknadernas sätt att fungera. Av det materialet har tydligt framgått behovet av insatser för att öka den enskildes möjligheter att nå de arbetsplatser som finns tillgängliga. Det kan här vara fråga om att ordna bättre resemöjligheter, eller att åstadkomma en bättre planering av bebyggelsen som underlättar resorna mellan arbete och bostadsort. Med ökade insatser av detta slag kan valmöjligheterna ökas på den lokala arbetsmarknaden, men det utesluter inte att ett betydande antal personer kan finna flyttning önskvärd. Det är därvid angeläget att den enskilde inte drabbas ekonomiskt av en av arbetsmarknadsskäl nödvändig flyttning.

9.5.2 Åtgärder för att förändra arbetslivet

En utjämning av löner och andra anställningsvillkor har ägt rum på den svenska arbetsmarknaden, främst sedan mitten av 1960-talet. Denna utveckling har varit av avgörande betydelse för en väl fungerande arbetsmarknad även när de strukturella förändringarna varit kraftiga.

Den allmänna tjänstepensioneringen som successivt infördes under 1960-talet har suddat ut skillnaderna i pensionsförmåner och relativt sett underlättat rekryteringen till arbetaryrkena. Förbättrade förmåner i fråga om semester och andra arbetstidsförhållanden som har åstadkommit lagstiftningens vägen har minskat skillnaderna i arbetsvillkor mellan skilda grupper i arbetslivet. Särskilt betydelsefullt har det varit att skillnaderna i veckoarbetstiderna har utjämnats på arbetsplatserna. Sammantaget har utvecklingen i fråga om de allmänna villkoren i arbetslivet inneburit väsentligt förbättrade förhållanden för de stora löntagargrupperna inom industri och service samtidigt som avståndet till övriga anställda i dessa hänseenden har knappast in eller helt försvunnit.

Av största betydelse har utvecklingen av lönerelationerna varit. På LO-området har till följd av den solidariska lönepolitiken avståndet mellan bättre och sämre betalda yrkesområden krympts avsevärt genom att anställda med låga löner har fått sin ställning förbättrad. I hög grad har detta lett till högre lön för kvinnor, eftersom dessa i stor utsträckning arbetar inom de sämst betalda yrkesområdena. Även utanför LO-området föreligger uppgifter om en kraftig relativ förbättring av kvinnornas löner. För den höjda förvärvsverksamheten bland kvinnor har denna utveckling varit av största betydelse.

Denna utveckling mot mer likartade arbetsvillkor har varit betydelsefull för att närma yrkesområdena till varandra och mjuka upp de tidigare skarpa gränserna mellan arbetar- och tjänstemannayrkena. Rekryteringen har förbättrats till områden där inte endast lönerna utan även andra anställningsvillkor har släpat efter. Nödvändiga omställningar har därigenom underlättats.

Som sysselsättningsutredningen betonar kan andra arbetsförhållanden än lönesättningen bedömas komma att spela en alltmer betydelsefull roll framöver. Redan den tillströmning som har ägt rum till arbetsmarknaden under de senaste åren har varit beroende av en i ökad grad individuell anpassning av arbetena till den enskildes önskemål. Ju högre upp vi kommer i förvärvsfrekvens desto nödvändigare är det att arbetsvillkoren anpassas till de mycket skiftande krav och förutsättningar som gör sig gällande i fråga om arbetstider, arbetsuppgifter, arbetsställningar m. m. I det följande skall behandlas problem av denna art.

Det är ytterligt angeläget att göra klart omfattningen av de uppgifter som vi står inför. Det är inte fråga om enstaka förändringar av arbetstider och arbetsplatser. Snarare kan det uttryckas så att nära nog varje arbetsplats

och arbetsuppgift behöver anpassas och att varje enskild arbetstagares behov av individuell inskolning måste tillgodoses.

Sett i detta perspektiv är det nödvändigt med systematiska, kontinuerliga förändringar av arbetsplatserna om utslagning skall kunna hejdas. Anpassningsgruppernas verksamhet på arbetsplatserna skall ses mot denna bakgrund. De har primärt kommit till i syfte att bana väg för personer utifrån in i företaget men har också viktiga uppgifter i fråga om kontinuerliga förändringar inne på arbetsplatserna.

Den delpensionsreform som träder i kraft den 1 juli 1976 innebär möjlighet till individuell anpassning av arbetstiden till den enskildes behov från 60 års ålder. Deltidsarbete finns redan i stor utsträckning på den svenska arbetsmarknaden. Ca 650 000 personer, de allra flesta kvinnor, arbetar deltid. I samband med pensionsreformen måste deltidarbete planeras in på varje enskild arbetsplats där en äldre arbetstagare gör anspråk på det.

En ytterligare dimension får kraven på förändrade och individuellt anpassade arbetsplatser om perspektivet sträcks ut till att avse ett arbetsliv där kvinnornas förvärvsfrekvens är i nära nivå med männens, där pensionärer bereds möjligheter till förvärvsarbete långt upp i åren och där även relativt svårt handikappade bereds förvärvsarbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Då kommer långt större krav än hittills att ställas på organisatorisk och miljömässig anpassning ute på arbetsplatserna.

De arbetslivsreformer som har genomförts på senare år eller som planeras skall ses i detta sammanhang. Lagstiftningen om anställningsskydd innebär skyldighet för varje arbetsgivare att ta ansvar för varje anställd, med särskild tyngdpunkt i ansvaret att behålla och vid behov förändra arbetsuppgifterna för äldre personer som har arbetat länge i företaget eller förvaltningen.

Det förslag till arbetsmiljölagstiftning som arbetsmiljöutredningen har presenterat tar sin utgångspunkt i att arbetsplatserna och arbetsuppgifterna måste vara så utformade att den enskilde inte riskerar hälsa och säkerhet. Eftersom varje enskild individ har olika motståndskraft mot fysiska och psykiska påfrestningar innebär detta mål att höga krav ställs på arbetsmiljöinsatser. Här ligger då också att ju fler människor – ofta med något slag av handikapp – som arbetslivet skall rymma, desto högre anspråk måste ställas på arbetsmiljön. Avsikten med utredningens förslag till lagstiftning kan sägas vara att förbättra arbetsmiljön så att fler människor skall få plats i det ordinarie arbetslivet och behovet av särlösningar för personer med handikapp av skilda slag begränsas.

Den nya arbetsrättsliga lagstiftningen ger de fackliga organisationerna vidgade möjligheter att ta till vara medlemmarnas intressen i frågor om medbestämmande på arbetsplatsen vad beträffar arbetsmiljö, arbetsorganisation, arbetstider osv. Lagstiftningen har karaktär av övergripande riktlinjer för hur medbestämmandet skall växa fram och är sålunda inriktat på hög grad av anpassning till förhållandena på varje enskild arbetsplats.

Skall arbetslivet rymma alla måste det vara i hög grad flexibelt och ta

hänsyn till den enskildes behov och förutsättningar. En sådan inriktning innebär också ett krav på flexibilitet utifrån de under ett liv skiftande kraven och förutsättningarna t. ex. samspel utbildning–arbete under ungdomsåren och senare särskilda arbetstidskrav i samband med att barn föds och behöver omvårdnad, anpassning till lägre tempo och mindre arbetsinsats när pensioneringen närmar sig, särskilt tillrättalagda arbetsförhållanden i samband med längre sjukdom, vid handikapp osv. Sysselsättningsutredningen har diskuterat sysselsättningsproblemen utifrån detta perspektiv och jag ansluter mig till ett sådant synsätt. I det följande diskuteras på viktigare områden de konsekvenser som detta för med sig.

9.5.3 Åtgärder för att förbättra informationer och arbetsförmedlingen

Antalet tillfällen då enskilda personer söker arbete på den svenska arbetsmarknaden uppgår sannolikt till mer än två miljoner per år. Av dessa avser ca en miljon söktillfällen personer som står utanför arbetskraften och en halv miljon avser personer som är arbetslösa. Antalet ombytessökande har uppskattats till ca 400 000 per år, varav de flesta söker nytt arbete flera gånger under ett år.

Enligt sysselsättningsutredningen börjar drygt en miljon personer minst en ny anställning under ett år. Av dessa tillhör hälften, dvs. en halv miljon, arbetskraften under hela året. Antalet arbetsplaceringar blir ännu större, eftersom en del av de berörda börjar mer än en ny anställning per år. Antalet har uppskattats till ca 1,5 miljoner per år.

Dessa uppgifter visar att stora grupper går in på arbetsmarknaden för kortare eller längre tid och att stora grupper lämnar arbetsmarknaden mer eller mindre tillfälligt. Uppgifterna antyder hur betydelsefull den s. k. sökprocessen är för arbetsmarknadens funktion. Om det är svårt att överblicka tillgängliga arbetstillfällen tar sökandet längre tid och den enskilde kan tvingas gå arbetslös samtidigt som lediga platser står obesatta. Om det är lätt att överblicka de tillgängliga arbetstillfällena går sökandet snabbare, sysselsättningen bli högre och arbetslösheten lägre samtidigt som produktionsresultatet kan förbättras.

Stora och omedelbart verkande fördelar är således förknippade med en god information just vid de tillfällen då den enskilde söker arbete eller då arbetsgivare söker personal. Det är en uppgift främst för arbetsförmedlingen att svara för denna information. Förmedlingen måste finnas till hands nära människorna och ha förmåga att bedöma varje arbetssökandes informationsbehov. Den behöver snabbt kunna ta fram de uppgifter om arbetsmarknaden som behövs i ett enskilt fall.

Det är mot denna bakgrund som arbetsförmedlingen nu genomgår en genomgripande förnyelse som tar sig uttryck i en kraftig personalökning, nya organisatoriska former och nya tekniska hjälpmedel. Utbyggnaden har pågått från 1970-talets början och beslut har redan fattats om att ta ytterligare steg.

Arbetsförmedlingen har hittills under 1970-talet fått över 1 000 nya tjänster. Riksdagen har (prop. 1975/76:100, bil. 13, InU 1975/76:33, rskr 1975/76:221) beslutat att arbetsmarknadsverket under budgetåret 1976/77 skall få medel för att inrätta ytterligare ca 250 tjänster. Samtidigt förstärks personalutbildningen kraftigt.

Även organisatoriskt pågår en förnyelse av förmedlingen. Kontorsnätet har förbättrats. Ett stort antal kontor i hela landet har fått nya och välbelägna lokaler. Allt fler kontor får särskilda resurser också för olika specialområden som arbetsvård och yrkesvägledning. I storstadsområden, där verksamheten i stor utsträckning har varit förlagd till ett fåtal mycket stora kontor, pågår en successiv utbyggnad av medelstora lokalkontor för olika stadsdelar.

Ett annat led i den organisatoriska förnyelsen är utbyggnaden av anpassningsgrupperna. Genom dessa har arbetsförmedlingen fått ett instrument för att inne i företagen kunna följa personalpolitiken och påverka personalrekryteringen så att arbete kan erbjudas personer med arbetshandikapp.

Ett tredje led i den organisatoriska förnyelsen är tillkomsten av distriktsarbetsnämnderna. Riksdagen beslutade nyligen (prop. 1975/76:84, InU 1975/76:28, rskr 1975/76:222) om en försöksverksamhet med distriktsarbetsnämnder vid arbetsförmedlingen i syfte att förstärka förmedlingens kontakter med kommuner, näringsliv och fackliga organisationer och tillföra förmedlingen ökad sakkunskap.

När det gäller den tekniska förnyelsen vill jag nämna den utbyggnad som pågår av ADB-utrustningen. Tack vare denna har platsinformationen väsentligt förbättrats, bl. a. genom att dagsaktuella platslistor nu kan framställas och snabbt distribueras. Under budgetåret 1976/77 kommer ADB-baserade platslistor att kunna framställas i 19 län. Jag räknar med att en fortsatt utbyggnad skall ske så att arbetsförmedlingen i samtliga län skall ha tillgång till sådana platslistor från den 1 juli 1978. Vidare har riksdagen beslutat om medel till AMS för att utveckla ADB-teknik som kan användas vid sökning och matchning av lediga arbetstillfällen, i syfte att kunna erbjuda snabbare och mera individuellt inriktade förmedlingsinsatser.

Denna tekniska förnyelse av förmedlingen är förenad med strävan att arbetsförmedlingen så långt möjligt skall kunna redovisa alla lediga platser för de arbetssökande och att dessa skall ges en förbättrad information om arbets- och anställningsförhållandena. Riksdagen har därför nyligen beslutat om en lag om obligatorisk anmälan av lediga platser. Systemet införs på försök fr. o. m. den 1 oktober 1976 i Malmöhus, Kristianstads och Blekinge län. Efter utvärdering av försöksverksamheten får ställning tas till hur den fortsatta utbyggnaden lämpligen bör ske. Denna bör närmast avse storstockholmsområdet.

Man måste räkna med att behovet av individuellt inriktade informations- och förmedlingsinsatser som komplettering till platslistorna kommer att utgöra den helt övervägande delen av arbetsförmedlingsarbetet även i fram-

tiden. Det beror bl. a. på att arbetsmarknaden blir alltmer komplicerad och präglas av ökade krav på specialkunskaper vid många arbetsplatser. De som söker sig ut i arbetslivet riktar förhållandevis ofta sitt intresse mot begränsade delar av arbetsmarknaden och många av dem ställer speciella krav på arbetstider m. m. Även de som har arbetshandikapp skall såvitt möjligt beredas plats inom det ordinarie arbetslivet. Allt detta medför att arbetsmarknadsinformationen till stor del måste ges en individuell prägel även i framtiden.

Utöver den upplysning direkt till arbetssökande som ges genom det löpande förmedlingsarbetet är det nödvändigt att också andra informationskanaler utnyttjas. Jag delar sysselsättningsutredningens uppfattning att de fackliga organisationerna kan göra värdefulla insatser genom att sprida arbetsmarknadsupplysning bland arbetstagarna. Även andra organisationer kan medverka i uppgiften att föra ut information om arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken. De av riksdagen beslutade distriktsarbetsnämnderna får en viktig uppgift som förmedlare av kontakter och information mellan arbetsförmedling, arbetsmarknadsparter och kommuner. Sådana kontakter behöver tas i ökad utsträckning både i enskilda ärenden och för planeringen av de olika myndigheternas och organisationernas verksamhet i stort.

Anpassningsgrupperna fyller en viktig funktion när det gäller att stärka de arbetshandikappades ställning. Det är väsentligt att företagen undersöker möjligheterna att sysselsätta personer som har särskilda begränsningar i sin arbetsförmåga och att dessa personer får veta vilka möjligheter som finns. Arbetsgivarna behöver veta vilka möjligheter de har att få statligt stöd för anställning av handikappade. Som har påpekats tidigare av både sysselsättningsutredningen och en särskild arbetsgrupp inom AMS bör anpassningsgrupperna mer än hittills ta sig an de arbetssökande som står utanför företagen.

Jag har hittills uppehållit mig vid sådan information som riktar sig direkt till dem som söker arbete och till arbetsgivare som söker personal. Det är viktigt att sprida kunskap om arbetsmarknaden också till andra grupper. Det gäller i första hand studerande i olika skolformer, särskilt vid de tillfällen då de skall fatta beslut om inriktningen av sina fortsatta studier. Jag återkommer strax till den frågan.

För en långsiktig ökning av sysselsättningen och av de sysselsattas utbyte av arbetet är det viktigt att grundläggande kunskaper om arbetsmarknaden sprids. Likaså bör företag stimuleras att planera sin verksamhet med hänsyn till arbetsmarknaden och de sociala förhållandena i orten även när de inte upplever några omedelbara svårigheter att få arbetskraft. Detta innebär att arbetsförmedlingen måste arbeta under stor öppenhet och på ett sätt som ökar medvetenheten om arbetsmarknadsfrågornas betydelse för envar.

9.5.4 Åtgärder för att underlätta övergången från skola till arbetsliv

Ungdomarnas ålder vid inträde på arbetsmarknaden har höjts genom skolreformerna. Denna utveckling gick snabbt under 1950- och 1960-talen. Tidigare gick man normalt ut i arbetslivet efter sex-åtta år i folkskolan. Numera går flertalet ungdomar ut på arbetsmarknaden först efter en elva- eller tolvårig utbildning i grundskola och gymnasieskola. Men många ungdomar söker sig ut i arbetslivet redan efter avslutad grundskola. Gruppen av förvärvsarbetande ungdom under 20 år har ökat kraftigt under 1970-talet.

Det är också en helt annan arbetsmarknad som ungdomarna möter i dag. Bl. a. den tekniska utvecklingen har gjort att kraven på yrkesutbildning har ökat. Ungdomar utan yrkesutbildning erbjuds i stor utsträckning arbeten av tillfällig karaktär som ger dem små möjligheter att – utan fortsatt utbildning – få en fastare förankring på arbetsmarknaden. Ungdomar har inte heller någon egen arbetsmarknad. Konjunktursvängningar eller överskott på utbildade inom en bransch drabbar ungdomar lika väl som äldre. Ungdomarna möter konkurrens både från dem som redan är etablerade på arbetsmarknaden och från nytillträdande vuxna. Samtidigt med att utvecklingen har gjort det svårare för den som saknar yrkesutbildning att finna arbete, har många ungdomar under senare år lämnat skolan efter avslutad grundskola utan att skaffa sig yrkesutbildning.

Sysselsättningsutredningen har visat att arbetslösheten bland i första hand ungdomar i åldern 16–19 år ökade i början av 1970-talet. Under de två senaste åren har ungdomsarbetslösheten pressats ned och ligger nu i nivå med värdena från år 1970. Av betydelse för att kunna bedöma ungdomens situation på arbetsmarknaden är uppgifter om vart de ungdomar tar vägen som lämnar skolans olika stadier.

SCB har undersökt vad eleverna i grundskolan och gymnasieskolan sysslar med ca ett år efter avslutad utbildning. Av den senaste grundskoleuppföljningen framgår att av de ca 100 000 ungdomar som våren 1972 slutade grundskolan fortsatte 69 % att studera, 23 % arbetade och drygt 2 % sökte arbete (var arbetslösa). Från gymnasieskolans tre- och fyraåriga linjer och tvååriga linjer – motsvarande den tidigare fackskolan – gick närmare 45 000 ungdomar ut. Av dessa fortsatte 30 % att studera, 47 % förvärvsarbetade och 5 % sökte arbete (var arbetslösa). För de tvååriga yrkesinriktade linjerna finns motsvarande uppgifter endast för dem som slutade skolan våren 1973. Av totalt ca 20 000 ungdomar gick 10 % i fortsatt utbildning, 77 % arbetade och 3 % sökte arbete (var arbetslösa).

Trots att det stora flertalet ungdomar som våren 1972 resp. 1973 slutade skolan antingen gick vidare till annan utbildning eller arbete, kunde ca 5 000 ungdomar inte finna lämplig utbildning eller lämpligt arbete. Under år 1972 var arbetslösheten bland ungdomar i åldern 16–19 år 8,2 % enligt AKU. För år 1975 var motsvarande tal 5,5 %. Det finns emellertid anledning anta att fördelningen i dag på sysselsättning, fortsatt utbildning, värnplikt m. m. är ungefär densamma som år 1972.

I likhet med sysselsättningsutredningen och remissinstanserna finner jag att samhället också i fortsättningen med kraft måste stödja de unga genom att erbjuda utbildning, praktik och arbete. Det fordras därför förändringar i skolan, i arbetsförmedlingarnas arbetsmetoder och i arbetslivet. Skolan, kommunerna, arbetsförmedlingarna, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna måste var och en ta sin del av ansvaret. Mina förslag i det följande utgår från detta. Arbetet på att uppnå målet att alla ungdomar som slutar grund- eller gymnasieskolan skall erbjudas arbete, praktik eller utbildning har redan påbörjats.

En särskild arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet – gymnasieskolgruppen – har i rapporten (Ds U 1975:18) Utbildning m. m. för 16–19-åringar föreslagit olika åtgärder, som skall underlätta övergången mellan grundskola och arbetsliv samt mellan grundskola och gymnasieskola. Studie- och yrkesorienteringen föreslås förstärkt. Skolan skall följa de ungdomar som inte går vidare till gymnasieskolan. I detta arbete skall skolan samarbeta med arbetsförmedling och kommunala organ. Gymnasieskolan bör vidare tillföras korta, yrkesinriktade kurser. Kurserna skall vara så utformade att de går att bygga på efter en tid erfarenhet i arbetslivet. Efter förslag av gymnasieskolgruppen pågår i fyra kommuner försöksverksamhet med yrkesinriktade kurser, vilka vänder sig till ungdomar som annars inte skulle ha sökt sig till gymnasieskolan. Gymnasieskolgruppens rapport har nyligen remissbehandlats och delar av den bereds f. n. inom utbildningsdepartementet.

Propositionen om skolans inre arbete m. m. (prop. 1975/76:39) tar upp vissa av de förslag som arbetsgruppen har lagt fram.

Som sysselsättningsutredningen betonar är det viktigt att genom studie- och yrkesorientering (SYO) i grundskolan förbereda ungdomarnas inträde i arbetslivet. Det är viktigt att ungdomarna redan tidigt får en realistisk bild av arbetslivet. Som bl. a. SSU och TCO har framhållit i sina yttranden är det väsentligt att praktisk arbetslivsorientering ges på alla stadier i grundskolan, bl. a. för att bryta traditionsbundna yrkesval. I likhet med vad föredragande statsrådet framhöll i propositionen om skolans inre arbete vill jag betona vikten av att eleverna i grundskolan får en väl tilltagen studie- och yrkesorientering sammanvävd med praktisk arbetslivsorientering. En information av det slag som de under våren 1976 genomförda arbetsmarknadsdagarna har gett bör vara bestående inslag i detta arbete. Kontakterna med gymnasieskolan bör vidare förstärkas så att ungdomar som skall välja framtida utbildning får en bättre kännedom om gymnasieskolans olika linjer. Den utvärdering av SYO-verksamheten som skall ske bör göras bl. a. mot bakgrund av vad jag nu har anfört och om så behövs bör åtgärder vidtas för att stärka SYO-konsulenternas kontakt med arbetslivet.

Vad gäller gymnasieskolan vill jag betona betydelsen av arbetslivskontakter och den nyckelroll som skolans personal spelar härvid. Jag finner det i likhet med LO motiverat att på sikt ställa kravet att alla lärare skall

ha arbetslivserfarenheter också utanför skolans ram. Jag vill erinra om att statsrådet Hjelm-Wallén har givit 1974 års lärarytbildningsutredning (U 1974:04) tilläggsdirektiv om detta. Sysselsättningsutredningen och flertalet remissinstanser har framhållit vikten av att alla gymnasieskolans linjer utformas på ett sådant sätt att eleverna efter utbildningen får möjlighet att välja mellan arbete eller fortsatt utbildning. På grundval av ställningstagandena till propositionen om reformeringen av högskoleutbildningen (prop. 1975:9, UbU 1975:17, rskr 1975:179) har SÖ fått i uppdrag att utveckla principerna om återkommande utbildning vad gäller gymnasieskoleutbildningen. En utredning om gymnasieskolan kommer att tillsättas. Korta yrkesinriktade kurser bör, som gymnasieskolgruppen har föreslagit, kunna komma till stånd på relativt kort sikt. Sådana kurser skulle säkert kunna dra till sig ungdomar som inte ser en längre gymnasieskolutbildning som ett förstahandsalternativ. Jag vill dock i likhet med flera remissinstanser, samtidigt stryka under vikten av att dessa ungdomar stimuleras att fullfölja sina gymnasiala studier i någon form.

Såväl sysselsättningsutredningen som flera länsstyrelser har diskuterat dimensioneringen av gymnasieskolan. AMS framhåller i sitt yttrande att en anpassning till den lokala arbetsmarknadens behov av arbetskraft bör kunna ske i fråga om korta yrkesinriktade kurser. Styrelsen är dock tveksam till en sådan anpassning av utbudet på de reguljära linjerna.

Efter samråd med statsrådet Hjelm-Wallén får jag på denna punkt anföra följande. Ett centralt mål för ungdomsutbildningen är individens rätt till fritt val av utbildning inom ramarna för samhällets resurser. Detta innebär att man inte i första hand strävar efter en anpassning till den lokala eller regionala arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt finns det naturliga skäl för individen att i sitt val av utbildning anpassa sig till den regionala arbetsmarknadens förhållanden. En viss anpassning av utbildningen till arbetsmarknaden i de skilda länen har därför skett, vilket jag finner riktigt.

Individens rätt att välja utbildningsinriktning bör på allt sätt värnas. Samtidigt är det emellertid angeläget att detta val kan ske mot bakgrund av en realistisk uppfattning om de regionala sysselsättningsmöjligheterna efter fullgjord utbildning. För att studierådgivningen skall kunna ge en så korrekt bild som möjligt av den regionala efterfrågesituationen måste den grundas på en väl underbyggd uppfattning om den framtida näringslivsutvecklingen och om hur tillgången på personer med olika yrkesinriktning kommer att utvecklas. Samma typ av information krävs naturligtvis om inriktningen och dimensioneringen av utbildningskapaciteten för olika yrken skall kunna bidra till en bättre regional balans på skilda yrkesområden.

Det utvecklingsarbete som pågår när det gäller länsplaneringens framtida utformning bör kunna leda till bl. a. ett förbättrat underlag för regionala bedömningar av arbetskraftsefterfrågans fördelning på yrkes- och utbildningsgrupper. Ett sådant material bör kunna användas som underlag såväl

för dimensionering av det ordinarie skolväsendet, arbetsmarknadsutbildningen (AMU) som företagens internutbildning, samt i studie- och yrkesorienteringen. De föreslagna planeringsråden som också skall finnas på länsnivån bör kunna få en central roll i bedömningen av detta material. Som bl. a. SCB framhåller i sitt yttrande förutsätter denna typ av prognoser ett utvecklingsarbete vad beträffar både metoder och underlagsmaterial.

Som länk mellan skolan och arbetslivet samt mellan grundskola och gymnasieskola har i prop. 1975/76:39 föreslagits att s. k. planeringsråd inrättas. I dessa skall skola, arbetsförmedling, arbetsgivare och fackförening samverka i frågor som rör bl. a. fackligt deltagande i skolornas undervisning, praktikfrågor, studie- och yrkesvägledningsfrågor samt arbetslivsorientering.

En aktiv medverkan från planeringsråden måste till för att vi skall nå målet att alla ungdomar skall erbjudas arbete, praktik eller utbildning. Planeringsråden bör också som har föreslagits i nämnda proposition planera och följa den uppsökande studie- och yrkesorienteringen bland de ungdomar som slutar grundskolan och inte går vidare till gymnasieskolan. Sysselsättningsutredningen har i särskild skrivelse föreslagit att de samarbetsorgan som utredningen har initierat i flera kommuner och som i princip har en sammansättning motsvarande de föreslagna planeringsrådets snarast skall komma till stånd i hela landet. Planeringsråden skall enligt förslaget inrättas fr. o. m. budgetåret 1977/78. Jag finner det emellertid naturligt att kommunerna redan nu påbörjar sådan verksamhet att ett väl fungerande samarbete finns uppbyggt i god tid.

Sysselsättningsutredningen har tagit initiativ till försöksverksamhet med intensifierad arbetsförmedling för ungdom under 20 år. Försöken startades på fem orter. Verksamheten syftar bl. a. till att genom koncentrerade arbetsförmedlings- och utbildningsinsatser erbjuda arbetssökande ungdomar under 20 år något slag av utbildning och/eller sysselsättning. Den syftar vidare till att studera de problem som uppstår i den direkta övergången mellan utbildning och arbetsliv samt att studera samarbetsformerna mellan arbetsgivare, arbetstagare, skola och arbetsförmedling. På de orter där sysselsättningsutredningens försök har bedrivits har arbetsförmedlingarna tillförts personalförstärkningar.

Genom försöksverksamheten har arbetsförmedlingarna fått erfarenhet av bl. a. uppföljningsverksamhet och organisatorisk samverkan av det slag som har föreslagits i propositionen om skolans inre arbete. Förmedlingarna har fått möjligheter att pröva en rad nya arbetsmetoder och hjälpmedel, t. ex. arbetsmarknadsutbildning i kombination med beredskapsarbete samt beredskapsarbete inom organisationer och företag.

Sysselsättningsutredningen har redovisat mycket goda erfarenheter av den hittills bedrivna verksamheten. Regeringen har därför förlängt försöksperioden och gett AMS medel så att verksamheten kan bedrivas vid ytterligare 19 kontor. På grundval av den nu pågående verksamheten bör metoder kunna utarbetas för arbetsförmedlingarnas verksamhet i hela landet. Starka

skäl talar också för att arbetsförmedlingsinsatser för ungdomar bör prioriteras vid förstärkning av arbetsmarknadsverkets resurser. De erforderliga insatserna härför får i sedvanlig ordning bedömas i höstens budgetarbete.

Frågan om speciella ungdomsförmedlare skall avdelas eller om ansvaret för ungdomsfrågorna skall åligga all personal på förmedlingarna är en fråga som avgörs bäst av varje förmedling. Jag vill i sammanhanget betona vikten av att prioriteringar av hur resurserna inom varje förmedling och län skall fördelas görs kontinuerligt. En anpassning måste ständigt ske till de svårigheter de arbetssökande möter. Insatser för ungdomar kräver i allmänhet mera personal än för andra arbetssökande. Genom distriktsarbetsnämnderna kan arbetsmarknadsverket numera tillföras värdefull information vid den avvägning som härvid erfordras.

Genom planeringsråden, skolans ansvar för uppföljning av de elever som lämnar grundskolan och de erfarenheter som sysselsättningsutredningens försök ger har grunden lagts för arbetet med att uppnå målet att varje ung människa skall erbjudas arbete, praktik eller utbildning. Denna verksamhet måste också ses mot bakgrunden av statsmakternas insatser för att öka sysselsättningen och regionalt fördela arbetstillfällena samt att motverka konjunkturproblem på arbetsmarknaden.

Ett särskilt problem vid övergången mellan skola och arbete samt i utbildningen utgör möjligheterna att erbjuda praktik för dem som behöver det antingen som ett led i utbildningen eller som arbetslivserfarenhet. En särskild arbetsgrupp har som jag tidigare redovisat arbetat med dessa frågor. Vad beträffar den organisatoriska ramen för behandling av praktikfrågorna har praktikgruppen föreslagit en organisation som är snarlik de s. k. planeringsrådets. Dessa bör kunna fylla den funktion på det lokala och regionala planet som praktikgruppen avsett. I de regionala planeringsrådets arbetsområde bör, i linje med vad praktikgruppen föreslagit, också ingå de i regionen förekommande högskoleutbildningarna. Jag finner det naturligt att AMS liksom hittills i samarbete med berörda myndigheter och organisationer har ansvaret för praktikfrågorna på central nivå.

I likhet med praktikgruppen och remissinstanserna vill jag betona vikten av att alla som så önskar kan beredas praktiska erfarenheter från arbetslivet. Sådan praktik har betydelse för den enskildes utbildning och yrkesval och underlättar de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Jag delar helt arbetsgruppens uppfattning att det är erfarenheter från det dagliga arbetet som normalt har det största värdet. Däri inbegriper jag även den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. Särskilt tillrättalagda arbetsuppgifter bör således anordnas endast om det av utbildningsmyndighet bedöms som angeläget. De krav som fortfarande finns på att en praktikperiod skall vara utformad på ett visst sätt för att godkännas för en utbildning bör inte onödigtvis ställas upp. Frågan om slopandet av obligatorisk förpraktik övervägs f. n. inom utbildningsdepartementet.

Till följd av de krav på praktikens utformning som i dag gäller har vissa

problem uppstått för en del ungdomar, bl. a. för dem som har skaffat sig praktik genom beredskapsarbete. Enligt min mening bör praktik eller praktiskt yrkesarbete, vilket föreskrivs som villkor för tillträde till viss utbildning, också kunna fullgöras i form av beredskapsarbete utom i de fall där praktiken ingår som en integrerad del av kursplanen för en viss utbildning.

Tillgången på praktikplatser är inom såväl den privata som offentliga sektorn beroende av initiativ från arbetsgivarna. Inom den statliga sektorn skall SPN verka för att utrymme för praktikanter skapas hos myndigheterna. Härutöver har regeringen som en tillfällig åtgärd bemyndigat AMS att i form av beredskapsarbete anordna tillfälliga praktikplatser hos statliga myndigheter och verk. Myndigheternas kostnader för praktikanten täcks härvid helt genom AMS försorg. Åtgärden är en tillfällig insats för att snabbt få fram praktikplatser. Normalt skall myndigheterna i sin budget beräkna medel för praktikanter.

Härutöver har regeringen som en tillfällig åtgärd bemyndigat AMS att i form av beredskapsarbete anordna tillfälliga praktikplatser hos statliga myndigheter och verk. Myndigheternas kostnader för praktikanten täcks härvid helt genom AMS försorg. Åtgärden är en tillfällig insats för att snabbt få fram praktikplatser. Normalt skall myndigheterna i sin budget beräkna medel för praktikanter.

Inom regeringskansliet pågår f. n. ett arbete med att värdera erfarenheterna av de insatser som har gjorts för att bereda arbetslös ungdom möjlighet till praktiktjänst inom den statliga sektorn. I detta arbete ingår bl. a. att undersöka olika vägar för att utöka antalet permanenta praktikplatser inom det statliga verksamhetsområdet. De erfarenheter som vunnits av de arbetsmarknadspolitiskt motiverade tillfälliga insatserna för att bereda arbetslös ungdom beredskapsarbete i form av praktik hos myndigheterna och som givit ca 5 000 platser kommer att utgöra ett värdefullt underlag för bedömningarna.

Den plan för den permanenta praktikantverksamheten som utarbetas inom finansdepartementet skall under våren och sommaren stämmas av mot de praktikplaner myndigheterna har gjort upp. Därefter kommer regeringen att i samband med budgetpropositionen 1977/78 att fastställa en ramplan för statsförvaltningens totala praktikantverksamhet.

Regeringens arbete för att utöka antalet praktikplatser inom den statliga sektorn förutsätter ett fortsatt nära samarbete mellan AMS och SPN. AMS har i detta arbete till uppgift att bl. a. svara för anmälningar, förmedling och fördelning av praktikanter till de olika praktikuppgifterna. SPN har till uppgift att ställa samman myndigheternas praktikantplaner och att analysera praktikantbehoven samt förse arbetsmarknadsverket med underlag för bedömningar av antal, tidsomfattning och aktuella arbetsuppgifter för praktikanter.

Utöver planen för den permanenta praktikverksamheten utarbetas också en beredskapsplan för hur ytterligare praktikanter skall kunna placeras i lägen då arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiska skäl i övrigt kan på-

kalla en sådan åtgärd. Denna beredskapsplan skall hållas rullande för att möjliggöra stor flexibilitet och en nära anpassning till regeringens övriga sysselsättningspolitiska åtgärder.

På den kommunala och enskilda sektorn har på samma sätt som på den statliga sidan tillfälliga åtgärder vidtagits för att öka antalet praktikplatser. Genom åtgärderna har över 13 000 praktikplatser kunnat ställas till förfogande inom den offentliga sektorn under våren 1976.

LO menar i sitt yttrande över sysselsättningsutredningen att som praktik skall anses endast sådant arbete som är ett led i en utbildningsgång. Bakgrunden till LO:s ställningstagande i denna fråga är vad jag förstår en oro för att lagen om anställningsskydd skall tunnas ut genom att praktikarbete blir en ersättning för fast anställning. Jag förutsätter att denna fråga behandlas i den särskilda arbetsgrupp som sysselsättningsutredningen ha tillsatt för att under det närmaste året studera de problem som är förknippade med praktik i skilda former. I arbetsgruppen ingår företrädare för LO, TCO, SACO, SAF, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och statens avtalsverk. Målet för arbetet är att genom avtal söka komma fram till positiva lösningar när det gäller praktikanställningar, lärlingsanställningar o. d. De beräkningar över behovet av antalet platser som den tidigare nämnda praktikarbetsgruppen gjort ligger bl. a. till grund för arbetet. Med hänsyn till det arbete som således pågår finner jag det inte motiverat att nu diskutera frågan om hur en tillräckligt stor volym platser skall erhållas. Mot bakgrund av den av riksdagen beslutade skyldigheten att anmäla lediga platser till arbetsförmedlingen finner jag, i likhet med arbetsgruppen för praktikfrågor, det naturligt att arbetsförmedlingen har det primära ansvaret för att skaffa fram praktikplatser. När det gäller den statliga sektorn bör detta, på det sätt jag förut har nämnt, ske i samråd med SPN. I övrigt bör det inom ramen för planeringsråden vara möjligt att om så befinns lämpligt komma överens om en annan ordning.

9.5.5 Åtgärder för yrkesutbildning

De vuxna som är ute på arbetsmarknaden har ofta bristfällig grundutbildning. De har skaffat sig sina yrkeskunskaper genom långvarig arbetserfarenhet. Den snabba tekniska utvecklingen leder emellertid till förändringar av traditionella arbetsuppgifter. I olika yrken krävs ständigt återkommande fort- och vidareutbildning. För den som tvingas byta yrke efter många år på arbetsmarknaden kan utbildningskraven upplevas som avskräckande. Den mellanliggande omskolningsperioden vid yrkesbyte tenderar att bli allt mer omfattande. På samma sätt ökar behovet av utbildning av dem som efter längre tids bortavaro från arbetsmarknaden åter önskar förvärvsarbete. F. n. gäller detta i första hand kvinnor som har varit hemma för att ta hand om barn. För stora grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden eller inte har förvärvsarbete är brister i utbildningen ett avgörande förvärvshinder.

Efter samråd med statsrådet Leijon vill jag i denna fråga anföra följande. Arbetsmarknadsutbildningen intar en nyckelställning inom vuxenutbildningen. Under de senaste tio åren har mer än en halv miljon människor genomgått arbetsmarknadsutbildning. För den överväldigande majoriteten av dessa har utbildningen inneburit det första steget till en tryggad anställning. De regelbundna uppföljningar som görs av personer som genomgått arbetsmarknadsutbildning visar mycket goda resultat. Ca 90 % av dem som har genomgått yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och inte är förhindrade att ta förvärvsarbete får arbete inom tre månader efter avslutad utbildning. Drygt 90 % av dessa får i sin tur anställning i utbildningsyrket eller närallgande yrke. Med anledning av att det under senare tid har förekommit en del olika uppgifter i debatten när det gäller utbildningsresultaten vill jag särskilt understryka att de ovan angivna procenttalen avser personer som har genomgått utbildning. Det är också enligt min uppfattning rimligt att mätningarna av utbildningens betydelse för att hjälpa personer till ett nytt arbete görs bland denna grupp. Personer som – liksom i andra utbildningsformer – avbryter utbildningen på ett tidigt stadium – för att de har fått arbete eller av andra anledningar – kan inte förväntas få anställning i utbildningsyrket. Vissa av avbrotten i arbetsmarknadsutbildning utgör i sig ett problem, vilket kräver särskilda insatser.

Sysselsättningsutredningen pekar på att anställningsresultaten är synnerligen goda för de äldre, men att denna grupps andel inom arbetsmarknadsutbildningen är relativt låg. Det finns olika vägar att öka andelen äldre, bl. a. kollektiv information, studiebesök på AMU-center och utnyttjande av ALU-kurser (arbetsliv och utbildning). De nu förbättrade utbildningsbidragen bör också bidra till att öka intresset för AMU.

Sysselsättningsutredningen har diskuterat möjligheterna att införa någon form av personliga garantier för arbete efter avslutad utbildning. Försök har inletts i Gävleborgs län. Erfarenheterna härav får visa om sådana garantier är lämpliga.

Riksdagen fattade år 1975 beslut om omfattande reformering av arbetsmarknadsutbildningen. Fler fick möjligheter att genomgå arbetsmarknadsutbildning bl. a. genom en utbyggnad av bristyrkesutbildningen från 3 000 till 10 000 platser per år. Till dessa platser ges företrädesrätt åt arbetslösa och personer som hotas av arbetslöshet och därefter åt sysselsatta som har svag ställning på arbetsmarknaden eller låga inkomster, främst anställda i företag och branscher med svag utveckling. Resurserna för genomförande av utbildningen förstärktes på väsentliga områden. Reformen trädde i kraft den 1 januari 1976. Antalet kursdeltagare har under våren stigit snabbt från 40 400 i december 1975 till 48 000 i april 1976. Den snabba ökningen får i stor utsträckning tillskrivas de förbättrade villkoren vid utbildningen.

Bidragen vid arbetsmarknadsutbildning fick genom reformen en ny principiell uppbyggnad. Bidragen grundades på inkomstbortfallsprincipen och anknöts till arbetslöshetsförsäkringen. Det högsta beloppet för dagpenning

plus stimulansbidrag sattes till 130 kr. per dag. För icke arbetslöshetsförsäkrade infördes ett särskilt utbildningsbidrag på 90 kr. per dag.

Flera arbetslöshetskassor har vid ingången av år 1976 utnyttjat möjligheten att höja ersättningen upp till 130 kr. Detta innebär att den stimulans till utbildning som det högre utbildningsbidraget skall utgöra försvinner för vissa grupper. Regeringen har med anledning härav och med stöd av riksdagens bemyndigande beslutat att fr. o. m. den 1 juli 1976 höja dagpenningen vid arbetsmarknadsutbildning till 130 kr. per dag för arbetslöshetsförsäkrade kursdeltagare. Detta innebär att dagpenning tillsammans med stimulansbidrag kan uppgå till 140 kr. per dag. För personer som inte är arbetslöshetsförsäkrade höjs dagpenningen likaså med 10 kr. till 100 kr. per dag. Detta innebär att utbildningsbidragen kommer att variera mellan 2 200 kr. och ca 3 100 kr.

AMU är i första hand uppbyggd för att passa vuxna elever, men möjligheterna för ungdomar under 20 år att få del av AMU har vidgats fr. o. m. den 1 januari 1976. Ungdomar som är berättigade till kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) kan således med utbildningsbidrag studera vid AMU-center. De ungdomar som inte uppfyller förutsättningarna för KAS kan normalt beredas plats vid AMU-center med ordinarie studiestöd. Regeringen har med stöd av riksdagens bemyndigande beslutat att ungdomar som i övrigt uppfyller villkoren för kontant arbetsmarknadsstöd – i första hand villkor om att inte kunna beredas lämplig utbildning – redan efter en månad skall kunna få 55 kr. per dag vid genomgång av AMU-kurs.

Flera länsstyrelser har fört fram synpunkter på lokalisering och dimensionering av AMU-kurser. Ansvaret för planeringen av arbetsmarknadsutbildningen inom varje län ligger på länsarbetsnämnden som årligen efter omfattande samråd med arbetsgivare, fackliga organisationer, lokala myndigheter m. fl. upprättar ramplaner för verksamheten. Dessa planer revideras varje halvår. Denna ordning utgör en garanti för att de lokala och regionala behoven prövas på den nivå som är mest lämpad därför. Det informationssystem som nu byggs upp ute i länen kan ge än bättre underlag för dessa bedömningar. Kravet på anpassningsförmåga i utbildningsutbudet är grundläggande för planeringen av arbetsmarknadsutbildningen. Därigenom kan man bl. a. bidra till att snabbt göra insatser när det mera långsiktigt planerade utbildningsutbudet inom det reguljära utbildningssystemet inte stämmer med den mera kortsiktiga efterfrågan på arbetsmarknaden.

Jag har tidigare översiktligt berört de förbättrade möjligheterna till arbetsmarknadsutbildning och annan vuxenutbildning i samhällets eller utbildningsorganisationernas regi. Dessa utbildningsmöjligheter kommer emellertid inte att vara tillräckliga för att möta de krav framför allt på fort- och vidareutbildning som ställs inom olika yrkesområden. En stor del av dessa utbildningsinsatser måste ske genom intern utbildning i företagen i nära anslutning till den enskilde individens arbetsuppgifter.

Sysselsättningsutredningens tankegångar om att man vid utvecklingen

av de konjunkturpolitiska styrmedeln bör undersöka möjligheterna att utnyttja fondsystem inom företagen för t. ex. vidareutbildning av personalen är som bl. a. LO, konjunkturinstitutet, SAF och flera länsstyrelser har påpekat, intressanta. Dessa fonder skulle kunna byggas upp enligt i huvudsak liknande grunder som nu gäller för investeringsfond för konjunkturutjämning. Ett sådant nytt fondsystem ställt under samhälleligt och fackligt inflytande, skulle kunna få stark verkan för att trygga sysselsättningen inom företagen t. ex. genom utbildning av de anställda eller stöd till lagerproduktion.

Företagens personalutbildning kartläggs f. n. av särskilt tillkallade sakkunniga. Efter samråd med statsrådet Leijon vill jag föreslå att frågan om utbildningsfonder får behandlas när utredningens kartläggning är avslutad och ställning kan tas till de direktiv som utredningen då kan få för ett fortsatt arbete.

Den statliga personalutbildningens fortsatta inriktning och organisation utreds f. n. av en särskilt tillkallad sakkunnig (Fi 1974:05). I den sakkunniges uppdrag ingår bl. a. att lämna förslag till en närmare koppling mellan personalutbildningen och det allmänna undervisningsväsendet. Utredningen beräknas föreligga under hösten 1976.

9.5.6 Åtgärder för att anpassa arbetsplatserna

Som jag tidigare har framhållit måste en huvuduppgift för sysselsättningspolitiken vara att systematiskt bryta ned de förvärvshinder som finns eller kan uppstå. Häri ingår i lika hög grad åtgärder för att förhindra en utslagning av redan sysselsatta som åtgärder för att hjälpa nya grupper in i arbetslivet.

En arbetsmiljö som är bättre anpassad till människans fysiska och psykiska förutsättningar kommer på sikt att orsaka mindre förslitning, mindre utslagning och därmed färre arbetshandikappade personer. Samtidigt underlättas anställning av personer med handikapp. Det finns, som jag har strukit under i det föregående, ingen skarp gräns mellan de krav som ställs på arbetsmiljön för att skydda de anställdas hälsa och insatserna för de redan handikappade.

Det är mot denna bakgrund man skall se de ansträngningar statsmakterna har gjort för att koppla samman handikapp- och arbetsmiljöfrågor. Hit hör också den lagstiftning som har genomförts för att vidga anställningstryggheten och ge anpassningsgrupperna ökat stöd i sitt arbete att ge fler människor med arbetshandikapp sysselsättning inom det ordinarie arbetslivet. Lagarna om anställningsskydd och om vissa anställningsfrämjande åtgärder är konkreta uttryck för statsmakternas strävan att lösa de arbetshandikappades sysselsättningsproblem inom det ordinarie arbetslivet. Sistnämnda lag, som bildar grund för anpassningsgruppernas verksamhet, ger arbetsförmedlingen ökade befogenheter att bereda anställning på den reguljära arbetsmarknaden åt arbetssökande som av skilda skäl har svårt att konkurrera

om arbetstillfällena.

En viktig princip för arbetsmarknadspolitiken måste vara att den i så liten utsträckning som möjligt skiljer ut och särbehandlar människor med handikapp. I stället skall så långt möjligt de gängse arbetsmarknadspolitiska instrumenten användas. Denna strävan har bl. a. tagit sig uttryck i att arbetsvärden under senare år i allt större utsträckning har kommit att inordnas i den reguljära förmedlingsverksamheten.

För de människor som har de största svårigheterna att konkurrera om arbetstillfällena kvarstår emellertid behovet av särskilda stödåtgärder. Arbetsmarknadspolitikens uppgift blir att genom kvalificerade, selektiva insatser kompensera det eventuella arbetshandikappet. De insatser jag här talar om spänner över ett vitt fält från uppsökande, kartläggande och förberedande åtgärder till åtgärder som direkt syftar till anställning.

För vissa grupper av arbetssökande med handikapp är den yrkesinriktade rehabiliteringen av stor betydelse. För denna rehabilitering förfogar arbetsförmedlingen över en rad hjälpmedel. Det är i allmänhet i första hand fråga om att kartlägga den arbetssökandes förutsättningar för skilda yrken. Detta sker genom olika typer av utredningar och undersökningar, genom anlagsundersökningar och i vissa fall arbetsprövning. Uppbyggnaden av individens förutsättningar sker genom arbetsträning, i anpassningskurser och i vissa fall direkt genom arbetsmarknadsutbildning i andra former. En särskild utredning om den yrkesinriktade rehabiliteringen (YR) har fått till uppgift att bl. a. pröva frågan om hur anpassningskurser och i viss mån ALU-kurser (arbetsliv och utbildning) skall samordnas med landstingens prövnings- och träningsverksamhet i framtiden. YR väntas under sommaren 1976 lägga fram förslag i frågan. Genom bl. a. en förbättrad samordning av resurserna bör den yrkesinriktade rehabiliteringen enligt min mening avsevärt kunna effektivieras.

När det gäller att anpassa arbetsplatserna till de arbetssökandes skilda förutsättningar har arbetsförmedlingen en rad möjligheter till sitt förfogande. Det finns sålunda möjligheter att ge stöd för ombyggnad av arbetsplatserna och särskilda anordningar på arbetsplatsen liksom för personliga hjälpmedel i arbetet och arbetsbiträde. Bidrag och lån kan också ges för inköp av bil till person som på grund av handikapp annars inte kan ta sig till och från arbetsplatsen. Förbättringar av detta åtgärdssystem har under 1970-talet skett varje år. För budgetåret 1976/77 har föreslagits väsentliga förbättringar av villkoren för bidrag till arbetsbiträde och för stöd till inköp av bil. Här nämnda bidragsformer liksom bidraget till halvskyddad sysselsättning är viktiga hjälpmedel i anpassningsgruppernas arbete för att underlätta anställningen av personer som på grund av handikapp av skilda slag står utanför arbetsmarknaden.

En särskild arbetsgrupp inom AMS har under år 1975 värderat erfarenheterna av anpassningsgruppernas verksamhet. Arbetsgruppens rapport innehåller också rekommendation och förslag med avseende på det fortsatta

arbetet i anpassningsgrupperna.

Det finns i dag ca 4 500 anpassningsgrupper. Aktiviteten i grupperna skiftar. Den hittillsvarande verksamheten har främst rört sig om omställning inom företagen. Anpassningsgrupperna bör dock, som också framhålls av den nyss nämnda arbetsgruppen, i fortsättningen i växande omfattning verka för nyanställningar enligt syftet med lagen om anställningsfrämjande åtgärder.

Sysselsättningsutredningen har starkt understrukit anpassningsgruppernas betydelse när det gäller att underlätta anställning av personer med arbetshandikapp av skilda slag. Jag vill här efter samråd med statsrådet Leijon instämma i det resonemang som utredningen för om behovet att föra in arbetsmarknadspolitiken i företagen. Anpassningsgrupperna bör kunna verka för en utbyggd samverkan mellan arbetsmarknadsmyndigheterna, de fackliga organisationerna och företagen i personalpolitiska frågor. Det blir därvid en central uppgift för arbetsförmedlingen att i anpassningsgrupperna företräda och särskilt bevaka möjligheterna att arbetsplacera sökande med arbetshandikapp.

Det är viktigt att understryka att i anpassningsgrupperna sker ett uttalat samarbete mellan parterna i företagen och arbetsmarknadsverket i personalpolitiska frågor. Arbetsmarknadsverkets medverkan har dock sin största betydelse när det gäller att hävda intressena hos de många arbetshandikappade sökande som står utan arbete.

Utredningen har också diskuterat andra åtgärder för att underlätta anställning av arbetshandikappade sökande. Vissa förslag har förts fram. Några av de av utredningen föreslagna åtgärderna är konkret utformade, t. ex. ett nytt system för halvskyddad sysselsättning. Andra har mera principiell karaktär. Till vissa frågor avser utredningen att återkomma och behandla mera utförligt i sitt slutbetänkande.

Jag vill här anmäla att sysselsättningsutredningen efter särskild framställning har fått resurser för att i en försöksverksamhet pröva utredningens förslag om ersättning till anställda som frivilligt lämnar ett arbete för att underlätta anställning av personer med arbetshandikapp. I försöksverksamheten skall också prövas förslaget om handledare för psykiskt och socialt handikappade i anslutning till verksamheten med bidrag till arbetsbiträde.

Jag har i tidigare sammanhang uttalat att halvskyddat arbete för många arbetshandikappade är den bästa lösningen av sysselsättningsproblemet, främst därför att det är förlagt till arbetsställen inom det ordinarie arbetslivet. Stora ansträngningar bör därför göras för att genom denna stödform möjliggöra anställning på den reguljära arbetsmarknaden av personer som annars skulle ha varit hänvisade till särskilt beredskapsarbete, arkivarbete eller verkstad för skyddat arbete. Ett ytterligare skäl för denna inriktning är att samhällets kostnader för de skyddade arbetsplatserna är väsentligt större än kostnaderna för den halvskyddade sysselsättningen.

Sysselsättningsutredningen har lagt fram förslag till ändrad bidragskon-

struktion för halvskyddad sysselsättning. Förslaget innebär att statsbidrag under anställningens första sex månader skall utgå med 75 % av den totala lönekostnaden, under de därefter följande tolv månaderna med 50 % och därefter med 25 %. Nedtrappningen skall enligt förslaget ske utan särskild prövning om inte arbetsgivaren begär förhandlingar och visar att nedtrappningen inte är rimlig. Vidare skall enligt utredningens förslag möjligheten att överföra en redan anställd till halvskyddat arbete finnas kvar. En sådan överföring skall kunna medges om och när en arbetshandikappad utifrån har anställts och bidraget för denne har trappats ned till 25 %. Bidraget för den tidigare anställde skall därvid uppgå till 25 % av den totala lönekostnaden. Sysselsättningsutredningen har i detta sammanhang slutligen uttalat sig för att halvskyddad sysselsättning skall finnas också på statens område. För detta krävs i så fall att det utfärdas regler och anvisningar för de statliga myndigheternas budgetering som gör det rimligt och önskvärt att utnyttja denna möjlighet.

Jag vill med anledning av sysselsättningsutredningens förslag till ändrad bidragskonstruktion för halvskyddad sysselsättning anföra följande.

Som jag tidigare har sagt måste en viktig princip för arbetsmarknadspolitiken vara att den i så liten utsträckning som möjligt skiljer ut och särbehandlar personer med handikapp. För de människor vars personliga handikapp också utgör ett reellt arbetshandikapp finns emellertid behov av särskilda stödåtgärder. Uppgiften blir därvid i första hand att genom individuellt anpassade åtgärder söka kompensera arbetshandikapp. Detta kan ske på olika sätt, bl. a. genom ombyggnad av arbetsplatsen och personliga hjälpmedel i arbetet. För sådana och andra anpassningsåtgärder lämnar samhället bidrag. Möjligheterna till individuell anpassning är emellertid begränsade och varierar naturligtvis efter arbetshandikappets art och grad. För många människor kvarstår, även sedan försök har gjorts att så långt möjligt anpassa arbetsplatsen, en väsentlig begränsning i arbetsförmågan. Det är för att tillgodose dessa människors rättmätiga krav på arbete som stimulansbidraget till halvskyddad sysselsättning har kommit till.

De bidragsvillkor för den halvskyddade sysselsättningen som gäller sedan den 1 juli 1972, och som innebär att arbetsgivare erhåller 40 % av den kontantlön inkl. semesterersättning som har betalats ut till arbetstagarna, har medfört en god expansion av verksamheten. Omkring 2 000 personer har varje år sedan nu gällande bidragsvillkor infördes på detta sätt fått anställning inom det ordinarie arbetslivet. Till bilden hör emellertid att den möjlighet som finns för företag att efter särskild prövning av arbetsmarknadsverket få överföra redan anställd arbetshandikappad till halvskyddad sysselsättning har utnyttjats på så sätt att andelen överförda av det totala antalet anställda i halvskyddat arbete har ökat kraftigt under perioden. Denna tendens har varit särskilt märkbar under de senaste åren. Denna utveckling finner jag oacceptabel med hänsyn till att en viktig princip bakom 1974 års trygghetslagstiftning är att företagen har ett primärt ansvar för sina an-

ställda, särskilt då för dem som under lång tid i företagets tjänst har slitits ut i arbetet.

Jag delar den uppfattning som ligger till grund för sysselsättningsutredningens förslag till bidragskonstruktion. Stödets utformning bör i högre grad än nuvarande bidragsvillkor stimulera till nyanställning. För detta krävs ett högt initialbidrag. Det synes också motiverat att ge stödet en utformning som tar hänsyn till att arbetsförmågan i normalfallet successivt förbättras och efter en viss tids inträning på den aktuella arbetsuppgiften blir jämförbar med arbetsförmågan hos personer utan handikapp.

Jag föreslår att bidragsvillkoren för halvskyddad sysselsättning får följande principiella utformning. Vid anställning av person vars arbetsförmåga väsentligt understiger vad som bedöms vara normal arbetsförmåga i den aktuella arbetsuppgiften, får statsbidrag utgå till företag, kommuner och statliga affärsdrivande verk i normalfallet enligt följande

År 1 . . . 75 %

År 2 . . . 50 %

År 3 . . . 30 %

År 4 . . . 20 %

Efter fjärde året utgår i normalfallet inget bidrag. Samtliga bidragsatser är beräknade på den totala lönekostnaden för den anställde.

Som jag tidigare har angett bör inte bidrag utgå för arbetstagare som utför full arbetsinsats. Genom val av arbetsuppgifter liksom insatser för inskolning och arbetshjälpmedel bör det efter en övergångsperiod vara möjligt för många arbetstagare att fullgöra en sådan insats.

Efter en treårsperiod bör dock länsarbetsnämnden kunna medge dispens för fortsatt bidrag med 30 % när det är uppenbart orimligt att trappa ned till 20 %.

I de fall bidrag utgår med 20 % och arbetsförmågan fortfarande är så begränsad att en avveckling av bidraget uppenbarligen inte är rimlig bör länsarbetsnämnden även kunna ge dispens för fortsatt bidrag på denna nivå. I båda fallen skall fråga om fortsatt bidrag prövas med vissa intervall.

Stödet till halvskyddad sysselsättning har formen av försöksverksamhet. Det ligger i sådan verksamhets natur att utrymme bör finnas för experiment. För vissa personer är det på grund av handikappets art och svårighetsgrad orealistiskt att räkna med att arbetsförmågan ökar i nämnvärd omfattning ens efter avsevärd tids inträning. Jag tänker här främst på de ungdomar som på grund av fysiska handikapp har fått sin utbildning i särskilt tillrättlagda former och som efter avslutad utbildning i många fall ställs inför förtidspension som enda försörjningsalternativ. För att förbättra dessa ungdomars möjligheter till arbetsansättning föreslår jag att arbetsmarknadsverket ges möjlighet att till ungdom under 25 år under anställningens första tolv månader utge statsbidrag med 90 % av den totala lönekostnaden. Efter denna inträningsperiod bör bidrag få utgå med 50 %. Efter fyra år skall en prövning ske av såväl den enskildes arbetsförmåga som bidragsnivån.

En tanke bakom denna konstruktion är att det under en relativt lång introduktionsperiod skall ges möjlighet för arbetsgivaren och den anställda att komma till klarhet om vilken arbetsuppgift på arbetsplatsen som är mest lämplig med hänsyn till den anställdes förutsättningar. Försöksverksamheten bör pågå under flera år och bedrivas inom en kostnadsram av 10 milj. kr.

Den försöksverksamhet inom ramen för den halvskyddade sysselsättningen som jag här föreslår bör fortlöpande och noggrant värderas med avseende på dess effekter på sysselsättningsmöjligheterna för ungdomar med mycket svåra fysiska handikapp.

Jag har i det föregående antytt min principiella inställning i fråga om möjligheten att överföra redan anställda till halvskyddad sysselsättning. Denna inställning ligger väl i linje med senare års reformpolitik på arbetslivets område. En av principerna bakom denna reformpolitik har varit företagens primära ansvar för de redan anställda. Med hänsyn härtill och till de mycket kraftiga förstärkningar av stimulansbidraget för nyanställning av personer med arbetshandikapp, som jag har föreslagit i det föregående, föreslår jag att den nuvarande möjligheten att överföra redan anställda till halvskyddad sysselsättning tas bort.

Sysselsättningsutredningen har föreslagit att halvskyddad sysselsättning skall finnas också vid statliga myndigheter. Denna fråga kommer att prövas i samband med den beredning av arkivarbetsfrågan som f. n. pågår inom regeringens kansli.

De förslag till ändrade bidragsvillkor för halvskyddad sysselsättning som jag här har presenterat bör träda i kraft den 1 januari 1977. Förslaget får därvid på grund av gällande utbetalningsrutiner inga budgetmässiga konsekvenser förrän budgetåret 1977/78.

9.5.7 *Åtgärder för att förbättra barnomsorgen*

Både sysselsättningsutredningen och länsplaneringen framhäver mycket starkt att bristen på platser inom barnomsorgen är ett svårt hinder för många kvinnor som vill delta i arbetslivet.

Enligt de senaste uppgifterna fanns det år 1975 ca 171 000 barn under sju år med heltidsarbetande mödrar. Samtidigt fanns det 143 000 platser i den kommunala barntillsynen. Av dessa var 65 000 daghemsplatser, 57 000 familjedaghemsplatser och 21 000 var fritidshemsplatser. Fram till år 1980 väntas antalet barn med heltidsarbetande mödrar öka med 34 000. Detta ställer krav på förstärkta insatser från samhällets sida för att garantera en god omsorg.

Riksdagen har också nyligen på regeringens förslag (prop. 1975/76:92) antagit ett program för en plannässig utbyggnad av barnomsorgen under femårsperioden 1976–1980 med 100 000 nya daghemsplatser och 50 000 nya platser i fritidshem. Därjämte förutsätts en utbyggnad av familjedaghemmen enligt den bedömning som görs lokalt i varje kommun. Utbyggnaden innebär

mer än en fördubbling i förhållande till kommunernas tidigare planer. Möjligheterna att förverkliga programmet med hänsyn till byggnads- och personalfrågor m. m. har beaktats. För att ge kommunerna ekonomiska möjligheter att genomföra utbyggnadsprogrammet har riksdagen också beslutat om ett nytt statsbidragssystem som innebär kraftiga höjningar av bidragen till kommunernas barnomsorg.

Samhällets totala årskostnader för barnomsorgen kan för år 1976 beräknas till ca 2 900 milj. kr. Utbyggnadsprogrammet och de nya statsbidragen höjer statens årskostnader till ca 1 600 milj. kr. år 1977 och till ca 3 500 milj. kr. år 1981. För kommunerna som helhet beräknas driftskostnaderna för barnomsorgen stanna vid i stort sett de nuvarande kostnaderna.

I samband med riksdagsbeslutet om utbyggnaden under den närmaste femårsperioden har ett allmänt mål för utbyggnaden av barnomsorgen lagts fast. Målet är att – utöver den allmänna förskolan – bereda plats inom den kommunala barnomsorgen för alla barn i förskoleåldern till förvärvsarbete eller studerande föräldrar samt för barn med särskilda behov av stöd och stimulans. Detta mål för samhällets barnomsorg, innefattande även fritidsverksamhet för barn i skolåldern, bör successivt uppnås i alla kommuner inom den närmaste tioårsperioden. För att på grundval av de praktiska erfarenheterna förbättra underlaget för kommunernas utbyggnadsplanering har en särskild arbetsgrupp tillsatts av regeringen (S 1976:03). Arbetsgruppens uppgifter kommer även att omfatta frågan om beräkningar av platsbehoven inom barnomsorgen vid den fortlöpande uppföljningen av kommunernas planer för barnomsorgen.

Genom riksdagens beslut om utbyggnaden av kommunernas barnomsorg uppstår ett stort behov av ytterligare personal. I riksdagsbeslutet har angetts att personalutbildningen för barnomsorgen successivt skall öka så att det personalbehov som utbyggnaden medför kan tillgodoses. I detta syfte har regeringen våren 1976 lagt fram förslag om en mycket betydande utbyggnad av utbildningen av barnskötare, förskollärare och fritidspedagoger.

Barnomsorgen är genom riksdagsbeslutet i år i sin helhet en kommunal uppgift. Enligt lagen skall det i varje kommun finnas en av kommunalfullmäktige antagen plan för barnomsorgen i dess helhet. I planen skall redovisas behovet av daghem, deltidsförskola, familjedaghem, fritidshem och annan förskole- och fritidsverksamhet inom kommunen samt på vilket sätt behoven skall tillgodoses. De kommunala barnomsorgsplanerna skall omfatta en femårsperiod och revideras årligen. Kommunernas barnomsorgsplaner redovisas till socialstyrelsen och sammanställas där för hela landet. Planerna redovisas också under hand till länsstyrelserna. Inlämningstidpunkten har samordnats med den som f. n. gäller för den kommunalekonomiska långtidsplaneringen, KELP. Därigenom erhålls en nödvändig samordning med kommunernas långsiktiga ekonomiska planering.

9.5.8 Åtgärder för att förbättra resemöjligheter och bebyggelseplanering

Länsplaneringen har visat att många människor är förhindrade att ta tillgängliga arbeten, därför att resmöjligheterna mellan bostad och arbetsplats är dåliga. Inom ramen för ERU:s verksamhet har en rad forskningsresultat presenterats som visar hur arbetsmarknaden fungerar i ett antal orter. Det framgår därvid att den som har tillgång till bil på ca 30 minuter kan nå en arbetsplats som ligger på 30–40 km avstånd från bostaden. Den som saknar bil är ofta hänvisad till en väsentligt mindre arbetsmarknad.

Bilen har under det senaste årtiondet fått allt större betydelse för val av bostadsort och arbetsplats. Enligt 1970 års folkräkning gjordes mer än hälften av alla arbetsresor med bil. Den som har bil kan ofta byta arbete utan att samtidigt byta bostad. Den egna bilen gör det möjligt att välja mellan olika arbetsplatser. Tryggheten för att kunna få ett arbete i den egna regionen har därigenom ökat.

Antalet hushåll med tillgång till flera bilar ökar. Men även om det rent privatekonomiskt skulle vara möjligt för varje familj att ha två bilar, finns det både energi- och miljöskäl som talar emot detta som allmän lösning. Och redan i dag finns det stora grupper på arbetsmarknaden som inte har tillgång till bil för arbetsresor. Med nuvarande könsrollmönster är det främst kvinnorna som saknar möjlighet att åka bil till arbetet.

I rapporten (SOU 1975:91) Politik för regional balans påpekas att bebyggelsen inom de större lokala arbetsmarknaderna under senare år har blivit mera spridd. En ytterligare utspridning av bebyggelsen till områden, där kommunikationsproblem i efter hand måste lösas genom samhälleliga insatser, bör enligt rapporten undvikas. Det kan inte heller godtas att många arbetande genom en ökad spridning av bebyggelsen måste avsätta allt längre tid för resor till och från arbetet. En eventuell arbetstidsförkortning får fullt genomslag för de arbetande endast om restiderna kan hållas oförändrade eller förkortas. Utvecklingen av bebyggelsestrukturen inom gemensamma arbetsmarknader och av de kollektiva kommunikationerna måste därför ske under ömsesidig anpassning.

Några remissinstanser har uppfattat diskussionen om bebyggelseplaneringen i rapporten om länsplaneringen som kritik mot villabebyggelse och annat marknära boende. Av den anledningen vill jag särskilt framhålla att kravet på en förändrad bebyggelseplanering inte gäller bostadsformen utan bebyggelsens lokalisering i förhållande till kommunikationer, arbetsplatser m. m.

Olika insatser måste mot denna bakgrund göras för att förbättra den lokala arbetsmarknadens funktion, dels genom trafiklösningar, dels genom bebyggelseplaneringen. Den kollektiva trafiken bör sålunda i fortsättningen svara för en ökad del av arbetsresorna. Flertalet remissinstanser instämmer i denna bedömning. En sådan inriktning av trafikpolitiken bör förbättra arbetsmöjligheterna för de stora grupper som av skilda skäl alltid kommer att ha svårigheter att använda egen bil för arbetsresor. Samtidigt vill jag betona att möjligheterna att genom utbyggd kollektivtrafik öka förutsättningarna

för den enskilde att nå fler arbetstillfällen är störst inom storstadsområdena, primära centra och vissa regionala centra. Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen under år 1976 kommer att lägga fram förslag angående den fortsatta trafikplaneringens utformning.

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor har i flera län i samarbete med länsarbetsnämnderna satt i gång särskilda åtgärder för att introducera kvinnor på arbetsmarknaden. Man har därvid funnit att svårigheterna med arbetsresor är ett hinder både när det gäller att delta i aktiviteten och när det gäller att ta arbete efter utbildningen. Delegationen överväger att i samarbete med berörda samhällsorgan ta initiativ till försöksverksamhet i något eller några utvalda områden för att pröva olika slag av åtgärder för att förbättra kommunikationerna.

Som bl. a. sysselsättningsutredningen har betonat räcker det emellertid inte med förbättringar i resmöjligheterna. Det är också nödvändigt att inrikta den fysiska planeringen av bebyggelsen så att resorna mellan arbetsplats och bostad underlättas.

Bebyggelseplaneringen är en uppgift för kommunerna. Som jag skall återkomma till finner jag det naturligt att kommunerna tar ett ökat ansvar för sysselsättningen. Inom ramen för ett sådant vidgat ansvar bör i den fysiska planeringen läggas ökad vikt vid samspelet mellan bostäder och arbetsplatser. I främst de södra och mellersta delarna av landet men också kring vissa större centra i Norrland omfattar de lokala arbetsmarknaderna flera kommuner. Lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser måste i sådana områden ske med beaktande av hur den påverkar möjligheterna till arbete i angränsande kommuner.

Detta krav kommer till klart uttryck i bl. a. de fackliga organisationernas arbete med länsplanering 1974. LO understryker i sitt remissyttrande vikten av att denna del av regionalpolitiken med kraft förs vidare. Även TCO anför att bebyggelseplaneringen har stor betydelse för arbetsplatsernas tillgänglighet inom en lokal arbetsmarknad. Dessa påpekanden är naturliga med hänsyn till att de lokala fackliga organisationerna med utgångspunkt i arbetsplatsen organiserar medlemmarna oavsett bostadsort. Sambandet arbetsplats-bostad får härigenom en central roll i de fackliga synpunkterna på den regionala och lokala samhällsplaneringen.

För att länsplaneringssystemet skall kunna ge ett underlag för en planering av lokala arbetsmarknader bör länsstyrelserna ges i uppdrag att även fortsättningsvis belysa arbetsmöjligheterna i de lokala arbetsmarknadernas olika delar. Sådana studier utgör ett nödvändigt underlag för en vidareutvecklad regional trafikplanering och för en kommunal sysselsättningsplanering.

Det finns i byggnadslagstiftningen inga uttryckliga regler för hur sysselsättningsaspekten skall beaktas i den fysiska planeringen. Sådana regler efterlysas av ett flertal remissinstanser, bl. a. statens planverk och bostadsstyrelsen. Denna fråga är av väsentlig betydelse. Efter samråd med chefen för bostadsdepartementet föreslår jag att frågan prövas i samband med den översyn av byggnadslagstiftningen som f. n. pågår inom bostadsdepartementet.

Sysselsättningen är bara en av de faktorer som måste beaktas vid utvecklingen av bebyggelsestrukturen. Kommunerna måste i sin planering tillgodose också andra krav som gäller miljön och markanvändningen. Detta gäller bl. a. de krav på en bättre hushållning med värdefull jordbruksmark som statsmakterna har uttalat sig för i samband med beslutet om den fysiska riksplaneringen (prop. 1975/76:1, CU 1975/76:1, rskr 1975/76:45). Det måste bli en central del i kommunernas och länsstyrelsernas framtida arbete med planeringsfrågorna att söka väga samman dessa skilda aspekter på bebyggelsen. I detta arbete bör även länsarbetsnämnderna naturligen kunna delta. Den kartläggning av de lokala arbetsmarknaderna som länsstyrelserna skall göra kan ses som ett första bidrag från den regionalpolitiska planeringen i denna sammanvägningsprocess.

9.5.9 Åtgärder för ekonomisk kompensation vid flyttning

Genom att förbättra kollektivtransporterna och förändra bebyggelseplaneringen blir det möjligt för den enskilde att nå fler arbetsplatser inom rimligt tidsavstånd. Därigenom ökar valfriheten men också tryggheten för att kunna finna arbete inom den egna lokala arbetsmarknaden.

En stor del av förändringarna på arbetsmarknaden leder emellertid till flyttningar från en ort till en annan. Även i regioner, där utbud och efterfrågan på arbetskraft totalt sett befinner sig i balans, kan det finnas överskott på personer med en viss yrkesinriktning samtidigt som efterfrågan på personer med en annan yrkesinriktning inte kan tillgodoses. Även om man strävar efter att förlägga arbetsplatserna så att personalrekryteringen kan klaras på orten, får man utgå ifrån att många människor väljer att söka arbete, som ger större tillfredsställelse eller bättre villkor, på annan ort.

Flyttning leder till både positiva och negativa välfärdseffekter för de flyttande. Så är t. ex. inkomstutvecklingen bland de flyttande i genomsnitt positiv. Till detta skall läggas sådana välfärdsvinster som tryggare sysselsättning, ökade valmöjligheter och tillgång till en oftare rikare kulturell miljö. Detta till trots kan en flyttning upplevas som en uppoffring. När vänskaps- och släktband bryts kan detta vara negativt för flyttande och för dem som stannar kvar.

Strävandena att kombinera önskemål om bostadsort och restider med önskemål om att kunna utöva ett speciellt yrke kommer alltid att ge upphov till konflikter. Vissa personer kommer att ge avkall på sina förstahandsönskemål när det gäller yrkesval för att kunna bo på en viss ort. Andra kommer att göra en annan avvägning. Samhället kan påverka förutsättningarna att kombinera önskemålen genom planeringen av bostäder, kommunikationer och arbetstillfällen, men valet måste ytterst ankomma på den enskilde.

Många människor kommer att vilja flytta för att tillgodose sina krav på lämpligt arbete. Särskilt de många som genomgår lång och specialiserad utbildning kommer att inrikta sig på en yrkesmässigt smalare marknad.

Denna yrkesspecialisering går hand i hand med en motsvarande utveckling inom arbetsplatserna, där allt fler uppgifter kräver speciell utbildning. Sammantaget minskar därmed den enskildes möjligheter att vid en viss given tidpunkt finna rätt sorts arbete, om han eller hon bor på en ort som har en liten ensidig arbetsmarknad. En regional struktur med många små arbetsmarknader leder således till en förhållandevis stor regional och yrkesmässig rörlighet, om den enskildes krav på arbete skall kunna tillgodoses. Behovet av flyttningar från en bostadsort till en annan blir mindre ju större den lokala arbetsmarknaden är.

Anpassningen mellan den enskildes krav på arbete och den lokala arbetsmarknadens tillgång på arbetstillfällen blir svårare när nu i allt flera hushåll två vuxnas efterfrågan på arbete skall tillfredsställas. Kvinnorna har hittills i mycket hög utsträckning valt arbeten inom den offentliga och privata servicesektorn, arbeten av en typ som har funnits förhållandevis väl företrädda i alla lokala arbetsmarknader. Kraven på jämställdhet mellan män och kvinnor bör innebära att kvinnorna – liksom männen – vill ha arbeten som kräver specialiserad utbildning och yrkeserfarenhet. En sådan utveckling leder sannolikt till att den hushållsvisa anpassningen mellan krav på arbete och tillgången på arbete blir svårare att åstadkomma än förut.

Sammanfattningsvis innebär de här beskrivna tendenserna ökade krav på den lokala arbetsmarknadens storlek och mångsidighet.

Även om behovet av flyttning kan reduceras genom skilda åtgärder kommer ändå, som sysselsättningsutredningen också framhåller, många människor att flytta även i framtiden för att få ett arbete av det slag de önskar eller för att få ett arbete över huvud taget. Av det totala antalet flyttande över kommungräns, som ligger på 350 000–400 000 per år, har under senare år 20 000–25 000 fått ekonomisk hjälp av staten i form av flyttningsbidrag. Även om man räknar in medflyttande familjemedlemmar har endast ca 10 % av alla flyttningar direkt samband med åtgärder som vidtas av den offentliga förmedlingen i samband med inträffad arbetslöshet eller risk för arbetslöshet. Inemot 40 % av de flyttningar som företas av personer som erhållit s. k. starthjälp sker inom det egna hemlandet.

Det är en viktig samhällsuppgift att lindra de svårigheter som kan uppstå för de enskilda vid ofrånkomliga flyttningar. Svårigheterna är av både socialt och ekonomiskt slag. Enligt den studie som expertgruppen för arbetsmarknadsforskning (EFA) har gjort och som grundar sig på förhållandena år 1970 täckte flyttningsbidragen från AMS då bara ca hälften av de direkta flyttningskostnaderna för den enskilde. Sedan dess har emellertid den s. k. starthjälpen höjts i flera omgångar, vartill kommer att ersättning för flyttning av bohag och för resor utgår med belopp motsvarande de faktiska kostnaderna.

Sysselsättningsutredningen har föreslagit att fler grupper än f. n. skall kunna få flyttningsbidrag. Ibland skulle det kunna vara möjligt att ge arbete åt en person som är ortsbunden och saknar arbete genom att stödja en annan som inte är arbetslös men gärna vill flytta.

Sysselsättningsutredningen föreslår också att flyttningsbidragen på försök skall kompletteras med ett extra rörlighetsbidrag som skulle kunna anpassas till olika strukturförändringar eller konjunktursituationer. Vidare föreslås att möjligheterna utvidgas för den enskilde att få en viss provotid på en ny ort innan han beslutar sig för en definitiv flyttning.

Av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan har det stora flertalet, däribland AMS, tillstyrkt en höjning av flyttningsbidragen.

Liksom sysselsättningsutredningen och flertalet remissinstanser anser jag det väsentligt att bidragen är så utmätta att de ger en rimlig kompensation vid flyttning.

Förra året gav jag AMS i uppdrag att göra en undersökning om den geografiska rörligheten resp. trögheten på arbetsmarknaden. Denna undersökning, som kommer att redovisas hösten 1976 innefattar även en översyn av regelsystemet när det gäller flyttningsbidrag. Med utgångspunkt i denna undersökning och från sysselsättningsutredningens överväganden avser jag att återkomma till frågan om flyttningsstödet utformning och nivå i budgetpropositionen år 1977.

9.6 Åtgärder för att öka tillgången på arbete

9.6.1 Allmän inriktning

Näringslivets utveckling skapar de grundläggande förutsättningarna för sysselsättningen. En aktiv näringspolitik är nödvändig om de sysselsättningspolitiska målen skall kunna uppnås.

Starka ekonomiska skäl talar för en utbyggnad av industrin. Ett av motiven är att underskottet i våra affärer med utlandet måste täckas och balansen återställas till år 1980. För att detta skall vara möjligt krävs en ökning av exportinkomsterna. Detta kan endast åstadkommas om industriproduktionen ökar och konkurrenskraften mot omvärlden upprätthålls och förbättras. Den investeringsfrämjande politik som har förts kommer att fullföljas med kraft. Insatser för att skapa en god försörjning med energi, åtgärder för att åstadkomma en teknisk förnyelse och förbättrad yrkesutbildning är viktiga delar i en sysselsättningsinriktad näringspolitik. Till detta kommer kravet på ökade insatser för industrins kapitalförsörjning. Av stor betydelse i det sammanhanget är de insatser som görs inom ramen för lokaliseringpolitiken, och en översyn av de lokaliseringpolitiska medlen har nu beslutats. De ekonomiska stimulanserna för att i regionalpolitiskt utsatta områden skapa en snabbare industriell utveckling behöver kompletteras med åtgärder för att få till stånd insyn i och förhandlingar om företagets investeringsplaner. En överenskommelse har träffats med industrin om ett sådant lokaliseringpolitiskt samarbete. Jag har för avsikt att ta upp överläggningar med kooperativa produktionsföretag för att få till stånd ett liknande samarbete.

Som har framgått av sysselsättningsutredningen finns otillfredsställda be-

hov av vård, utbildning och annan samhällelig service. Behoven kan väntas växa under de närmaste åren. Om dessa behov tillgodoses kommer väsentligt ökade arbetsinsatser att krävas, framför allt inom kommuner och landstingskommuner. Det är inte nu möjligt att i sysselsättningstal ange utbyggnaden av den offentliga verksamheten. Takten i utbyggnaden är beroende av beslut i kommunfullmäktige, landsting och riksdag. Utgångspunkten är därvid de tidigare uppgjorda verksamhetsplanerna. Redan att söka uppfylla dessa planer är en mycket ambitiös målsättning. Strävan bör vara att vidga verksamheten i riktning mot att tillgodose de faktiska föreliggande behoven.

Jag vill betona att det tillgängliga resursutrymmet under kommande år inte tillåter både en snabb privat standardstegring och en snabb offentlig konsumtionsökning. Det är inte heller möjligt att göra en ensidig satsning på endera sektorn. Som regeringen har framhållit i den reviderade finansplanen måste ambitionerna inom samhällsservicen kontinuerligt vägas mot andra önskemål inom ramen för tillgängliga resurser.

Fortsatta närings- och lokaliseringpolitiska åtgärder är nödvändiga för att bevara och så långt möjligt ytterligare förbättra den regionala balans som uppnåddes under första delen av 1970-talet för att därmed lösa de återstående regionalpolitiska problemen. Det sysselsättningsmål som angavs för regionalpolitiken i 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram bör ligga fast. Detta mål är som jag tidigare har beskrivit att erbjuda människorna likvärdiga sysselsättningsmöjligheter i olika delar av landet. En förutsättning är därvid att lokala arbetsmarknader kan utvecklas som ger trygg sysselsättning, goda inkomster och möjligheter till val med hänsyn till yrkesinriktning och utbildning. Målet har således satts högre än befolkningmässig balans mellan regionerna. Ytterligare förbättringar av sysselsättningsmöjligheterna måste åstadkommas. Detta är av särskild betydelse för kvinnornas möjligheter att delta i arbetslivet.

Möjligheterna att åstadkomma en planmässig utbyggnad av sysselsättningen kan försvåras om förändringar i de ekonomiska konjunkturerna får stora genomslag på arbetsmarknaden. Statsmakterna har successivt ökat insatserna för att motverka effekterna av de internationella konjunkturörelserna. Insatserna har givit goda resultat, och nu tillämpade principer för arbetslöshetsbekämpningen bör ligga till grund för den framtida beredskapsplaneringen.

9.6.2 *Närings- och regionalpolitiska insatser*

Näringslivets utveckling ger de grundläggande förutsättningarna för sysselsättningspolitiken. Samstämmighet råder i remissopinionen om näringspolitikens centrala roll för att uppnå de sysselsättningspolitiska målen. Näringspolitiken skall därvid syfta till att åstadkomma en effektiv och internationellt sett konkurrenskraftig produktion. Endast härigenom kan näringspolitiken bidra till att varaktigt trygga sysselsättningen.

Industrin och de offentliga tjänsterna kommer att spela den största rollen

för regional- och sysselsättningspolitiken varför jag kommer att ägna dessa näringsgrenar det största intresset.

I stora delar av landet har *jordbrukssysselsättningen* kommit ned på en nivå som gör att sektorn mindre än tidigare påverkar förutsättningarna för regional- och sysselsättningspolitiken. På de lokala arbetsmarknader där jord- och skogsbruket har betydelse förutses problem på arbetsmarknaden. Antalet arbetstillfällen kommer att minska. Åldersfördelningen bland de verksamma inom jord- och skogsbruk är sned. En stor del av den avgång som beräknas ske under 1970- och 1980-talen kommer att ske genom pensionering.

Jordbruket betyder relativt mycket i vissa län i de sydligaste delarna av landet. Även om jordbruket har en relativt liten betydelse totalt i ett län kan det spela en större roll inom de mera glest bebyggda delarna i de olika länen.

De jordbrukspolitiska stödåtgärderna syftar främst till att åstadkomma effektivare brukningsenheter. Men de medverkar också till en balanserad regional sysselsättningsutveckling. Jag vill då särskilt peka på det s. k. norrlandsstödet som syftar till att upprätthålla en geografiskt väl differentierad jordbruksproduktion.

Det lämnas vidare särskilt rationaliseringsstöd (SR-stöd) till jordbrukets rationalisering i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Kopparbergs och Värmlands län samt landskapet Dalsland. Syftet med detta är att stödja en snabb uppbyggnad av bärkraftiga brukningsenheter. År 1971 infördes ett särskilt stöd till s. k. begränsat utvecklingsbara företag i norra Sverige.

Också i fortsättningen bör hänsyn tas till regional- och sysselsättningspolitiska aspekter i jordbrukspolitiken. Samordning av den centrala och regionala planeringen på jordbrukets område med den regionalpolitiska planeringen bör eftersträvas.

Skogsbruket betyder relativt sett mer för sysselsättningen i norra Sverige än i södra Sverige. På samma sätt som för jordbruket betyder skogsbruket förhållandevis mycket i vissa glesbygdskommuner.

För de delar av landet som har den största andelen sysselsatta inom skogsbruket blir självfallet den väntade nedgången inom skogsnäringen mest kännbar. Dessa delar av landet är dessutom ofta känsliga i sysselsättningshänseende därför att de samtidigt har ett ensidigt näringsliv. Sysselsättningen i skogen erbjuder där ett komplement till i första hand jordbruket. Jag vill särskilt peka på de skogsvårdande åtgärdernas stora betydelse från regional- och sysselsättningspolitisk synpunkt. Samtidigt som de är avgörande för ett effektivt skogsbruk ger de arbetstillfällen i de sysselsättningsmässigt svagare delarna av landet.

Den privata tjänsteverksamheten har under den senaste femårsperioden hållit en i stort sett oförändrad sysselsättning. Tidigare har sysselsättningen här ökat. Till de privata tjänsterna räknas bl.a. bank- och försäkringsverksamhet, hotell- och restaurangrörelse samt olika former av konsultverksamhet. De privata tjänsterna är ojämnt fördelade över riket. En mycket

stor del är lokaliserad till storstadsområdena. Den privata tjänsteverksamheten har i samband med lokaliseringsoverväganden spelat en mindre roll än den statliga förvaltningen och industrin. Jag återkommer längre fram till frågan om tjänsteverksamhetens medverkan i regionalpolitiken.

Byggnadsverksamheten har varit en av de mest expansiva näringsgrenarna inom den svenska ekonomin under efterkrigstiden. Särskilt snabb var expansionen under perioden 1960–1965. Under de allra senaste åren har emellertid byggsysselsättningen minskat kraftigt. Minskningen har infallit samtidigt med den industriexpansion som jag tidigare har redovisat. Sysselsättningsproblemen har i stor utsträckning kunnat undvikas genom att byggnadsarbetarna i ganska stor omfattning har kunnat gå över till industriarbete. Denna överströmning har skett utan alltför stora anpassningsproblem.

Framtidsutsikterna för byggnadsverksamheten är beroende av utvecklingen inom bostadssektorn och inom andra näringsgrenar, t. ex. tillverkningsindustrin, den offentliga förvaltningen och kommunikationssektorn. Det är därför väsentligt att liksom hittills åtgärder inom byggnadssektorn stäms av mot bl. a. den regional- och sysselsättningspolitiska utvecklingen.

Regeringen har tagit initiativ till utarbetande av ett näringspolitiskt program för byggnadsindustrin. Syftet är bl. a. att utveckla ett rullande planeringssystem för byggnads- och anläggningsverksamheten. Programarbetet sker i samråd med byggbranschrådet och med beaktande av den regional- och sysselsättningspolitiska planeringen.

För anpassningen på kort sikt behövs liksom hittills en tidssamordning av investeringarna inom byggnadssektorn. Planeringen för denna baseras på byggarbetsnämndernas verksamhet. Centralt styrs och samordnas denna verksamhet av regeringen och AMS.

Inom *industrin* har under det senaste årtiondet skett en snabb ökning av investeringar och produktion. Sysselsättningen har i stort sett kunnat hävdas. Under första hälften av 1970-talet har en viss ökning skett av antalet sysselsatta, enligt arbetskraftsundersökningarna.

Under perioden 1965–1975 har investeringarna i volym räknat, ökat med över 70 %. Ökningen var särskilt framträdande under första hälften av 1970-talet. De årliga investeringarna i industrin i dag är närmare dubbelt så stora som i mitten av 1960-talet. Denna kraftiga utbyggnad av industrin har möjliggjort en ökad produktion. Mätt i förädlingsvärde har produktionen ökat med närmare 60 % på tio år.

I mitten av 1960-talet var antalet sysselsatta i industrin ca 1,1 milj. En viss minskning skedde under senare delen av 1960-talet. Under första delen av 1970-talet har en viss ökning ägt rum. Med ett i stort sett oförändrat antal sysselsatta har således produktionen kunnat öka med närmare 60 %. Samtidigt har en förkortning av arbetstiden skett, i det att antalet arbetade timmar inom industrin minskat med närmare 20 %. Det innebär således att produktionen per arbetstimme i genomsnitt nästan har fördubblats under den senaste tioårsperioden.

Industrisysselsättningen har ökat mest inom skogslänen. Det större mått

av regional balans som har åstadkommit och som enligt rapporten (SOU 1975:91) Politik för regional balans väntas bestå även under resten av 1970-talet kan till en del förklaras genom sysselsättningsökning inom industrin. Industrins karaktär av basnäring gör att spridningseffekterna är stora. En sysselsättningsökning inom ett eller flera industriföretag påverkar inte bara anknutna underleverantörer och serviceföretag utan också i hög grad sysselsättningen inom andra näringsgrenar.

En viktig källa till ekonomisk tillväxt är den fortlöpande utvecklingen mot en effektiv produktionsstruktur. Ca 30 000–40 000 nya arbetsplatser synes tillkomma varje år inom industrin, och ersätter dem som slås ut i den strukturella omdaning av industrin. Expansionen har hittills främst skett inom verkstadsindustrin och den kemiska industrin. Samtidigt har andra industribranscher gått tillbaka. Jag vill i detta sammanhang understryka att en fortsatt strukturomvandling kommer att bli nödvändig för att vi skall bevara en internationellt konkurrenskraftig industri. Denna omvandlingsprocess medför i vissa fall svåra problem för enskilda människor och i en del fall för hela regioner. Lösningen på dessa problem ligger dock inte i att stoppa förändringarna utan i att skaffa sig kontroll över utvecklingen. Marknadskrafterna kan inte tillåtas vara ensamt styrande. Alla delar av näringspolitiken måste medverka till detta.

Under senare år har också ett ökat samspel vuxit fram mellan regionalpolitiken och industripolitiken som en naturlig följd av de ökade ambitionerna på bl. a. sysselsättningsområdet. Denna utveckling bör fortsätta. Både i sysselsättningsutredningens betänkande och i rapporten Politik för regional balans diskuteras samordningen mellan industripolitiken och regionalpolitiken. Flera remissinstanser har också tagit upp frågan. Sålunda understryker t. ex. LO nödvändigheten av ökad planmässighet och förbättrad samordning och samverkan mellan de olika politikområdena.

För min egen del delar jag uppfattningen om industrisektorns centrala roll i den regionala utvecklingen. Jag vill dock samtidigt betona att regionalpolitiken inte kan omfatta endast industrisektorn, eftersom huvudparten av den väntade sysselsättningsökningen i svensk ekonomi under resten av 1970-talet antas falla på andra områden. Detta hindrar inte att industrisektorn alltjämt kommer att spela en central roll i den regionalpolitiska utvecklingen.

Att stimulera *teknisk förnyelse* har som sysselsättningsutredningen påpekat sedan länge varit en viktig del av industripolitiken. Genom att påverka omfattningen och inriktningen av industrins satsningar på framtagning av ny teknik och effektivare användning av redan existerande teknik har en industriell expansion befrämjats, vilket har bidragit till att sysselsättnings- och regionalpolitiska mål kunnat uppnås. Totalt inom industrin uppgick forsknings- och utvecklingskostnaderna år 1973 till 2 100 milj. kr. Av dessa kostnader täcks 14 % av offentliga medel. Det finns ett antal statliga organisationer som har till uppgift att stödja industrins tekniska utveckling. De statliga insatserna spänner över hela utvecklingsskalan, från idé till färdig

produkt. STU är en central myndighet som har till uppgift att stödja industrins tekniska utveckling. Exempel på andra betydelsefulla organisationer i detta sammanhang är statens utvecklingsfond och investeringsbanken. Utredningen (I 1974:06) om STU:s framtida organisation och verksamhetsformer skall bl. a. lämna förslag till hur STU bättre skall nå ut med sina insatser och hur en samverkan därvid bör ske med befintliga regionala organisationer. Bl. a. bör de bedömningar som härvid kan komma att framföras avvaktas innan ställning tas till sysselsättningsutredningens synpunkter.

Den tekniska nivån inom svensk industri är också beroende av personalens kunskaper och utbildning. Sysselsättningsutredningen har härvid framhållit att den internationella arbetsfördelningen för den svenska industrins del har inneburit en specialisering på verksamhet med stort inslag av tekniker och yrkesarbetare. Härigenom har Sverige kunnat hävda sig väl i den internationella konkurrensen. Jag vill i detta sammanhang särskilt stryka under *yrkesutbildningens* betydelse. En brist på yrkesarbetare kan hämma industrins utveckling. De satsningar som nu görs på en utbyggnad av de linjer i gymnasieskolan som är av särskilt intresse i detta sammanhang och på den yrkestekniska högskoleutbildningen bör medverka till en gynnsam industriutveckling även i framtiden. Arbetsmarknadsutbildningen spelar en stor roll för den enskildes möjligheter att kunna söka till lediga platser och därmed också för företagarens möjligheter att kunna rekrytera yrkesutbildad personal. Arbetsmarknadsutbildningen har en stor uppgift när det gäller att överbygga flaskhalsproblem genom att ge utbildning på områden där det finns efterfrågan på personal eller där sådan kan väntas inom snar framtid. Statsmakterna har också satt in åtgärder för att stimulera företagen att utbilda sin personal särskilt i lågkonjunkturer. Insatserna på utbildningsområdet skall stödja den enskilde och utgöra ett led i strävandena att skapa goda betingelser för näringslivet.

Tillgången på *energi* är en av grundvalarna för näringslivets utveckling. Åtgärder på energiområdet måste genomföras under ständigt hänsynstagande till sysselsättningsfrågorna. Våren 1975 lade statsmakterna fast riktlinjer för den svenska energihushållningen för tiden fram till år 1985. I dessa framhålls bl. a. att energipolitiken måste fullföljas på ett sådant sätt att sysselsätningen och allmänna välfärds mål inte äventyras.

Under den senaste tioårsperioden har industrins energiförbrukning ökat i något långsammare takt än industriproduktionen, medan sysselsättningen legat på ungefär oförändrad nivå. En fortsatt produktionsökning är nödvändig för att åter nå balans i de utrikes affärerna. En utbyggnad av industrin ingår också som ett viktigt led i sysselsättnings- och regionalpolitiken. En fortsatt industriexpansion innebär dock ökad energiförbrukning trots att betydande besparingsåtgärder genomförs. Rationaliseringar och effektiviseringar medför att en tillväxt i industriproduktionen kan ske utan att sysselsättningen behöver öka.

Särskilt energikrävande är de för vår export så betydelsefulla branscherna skogs- och stålindustrin, som svarar för två tredjedelar av industrins ener-

giförbrukning. Den ökning av sysselsättningen i skogslänen som jag har förordat i det föregående får sålunda konsekvenser på energiområdet då sysselsättningen i dessa län i stor utsträckning kan komma att byggas upp kring de energikrävande malm- och skogsbaserade näringsgrenarna.

Sysselsättningsutredningen betonar i sitt betänkande värdet av att de ökade möjligheter till investeringar inom näringslivet som skapas genom den ökade kapitalbildningen i samhällelig regi bör tas tillvara inom sysselsättningspolitiken.

En effektiv *kapitalförsörjning* är väsentlig om en snabb investeringsökning skall uppnås. Under de närmaste åren kommer ökade anspråk att ställas på tillförseln av kapital till näringslivet. Detta kommer att kräva en ökad samhällelig medverkan i industrins utbyggnad och omdaning. I många branscher är risktagandet så stort att samhällets engagemang är nödvändigt. En allt större del av industrins kapitalförsörjning sker numera via kollektiva och offentliga källor. När det gäller den privata industrin har i första hand AP-fonden, Sveriges investeringsbank och de s. k. mellanhandsinstituten men även det regionalpolitiska stödet härvid spelat en stor roll. Betydande statliga investeringar inom industrin har dessutom skett via t. ex. Statsföretag AB. Regeringen har i årets budgetproposition lämnat förslag till hur industrins kapitalförsörjning skall förbättras. Investeringsfonderna, Investeringsbanken, fjärde AP-fonden, mellanhandsinstituten m. fl. är härvid av väsentlig betydelse.

Ett viktigt led i näringslivets kapitalförsörjning, framför allt när det gäller de mindre och medelstora företagen, är den aktiva lokaliseringsspolitiken som inleddes år 1965. Då infördes bl. a. det statliga lokaliseringsstödet som ett medel att åstadkomma en industriell expansion i regionalpolitiskt betydelsefulla områden. Det regionalpolitiska stödet har efter hand byggts ut och förbättrats. Riksdagen beslutade år 1973 om de nuvarande stödformerna (prop. 1973:50, InU 1973:7, rskr 1973:248).

Under den senaste tio-årsperioden har ca 3,5 miljarder kr. lämnats i *lokaliseringsstöd*. Erfarenheterna av stödverksamheten under den gångna tio-årsperioden har enligt min mening varit goda. Sammanlagt har mer än 1 200 företag beviljats lokaliseringsstöd. Dessa företag har f. n. ca 120 000 anställda, vilket motsvarar ca 13 % av den totala industrissysselsättningen i landet. Det är framför allt mindre och medelstora företag som fått lokaliseringsstöd. 70 % av stödet har lämnats till företag med mindre än 200 anställda. I vissa län dominerar industrin av företag som har fått lokaliseringsstöd. Sålunda arbetar i t. ex. Jämtlands län ca 75 % av de sysselsatta inom industrin i sådana företag. Under den gångna tioårsperioden har totalt i landet ca 36 700 arbetstillfällen tillkommit i de företag som har fått lokaliseringsstöd. Vidare har regionalpolitiskt motiverat utbildningsstöd lämnats till ca 2 300 företag för utbildning av ca 61 800 nyanställda. Sysselsättningsstöd har under åren 1971–1974 lämnats för en sysselsättningsökning inom inre stödområdet motsvarande närmare 8 000 årsanställda.

Beslutet år 1973 om det regionalpolitiska stödet innebar bl. a. att en me-

delsram på 2 500 milj. kr. fastställdes för det regionalpolitiska stödet under femårsperioden 1973/74–1977/78. Statsmakterna har nyligen beslutat att femårsramen skall utökas med 1 500 milj. kr. till totalt 4 000 milj. kr. (prop. 1975/76:100 bil. 13, InU 1975/76:37, rskr 1975/76:250). Vidare har regeringen tidigare i år föreslagit viss försöksverksamhet med utökat regionalpolitiskt stöd vid marknadsföringsåtgärder samt anmält planer på att under en försöksperiod decentralisera beslutanderätten till regional nivå i vissa ärenden om regionalpolitiskt stöd (prop. 1975/76:185).

I länsplaneringen 1974, liksom vid remissbehandlingen av sysselsättningsutredningens betänkande och arbetsmarknadsdepartementets rapport, har åtskilliga förslag förts fram beträffande formerna för det regionalpolitiska stödet och gränserna för de båda stödområdena. Enligt min mening bör emellertid inte några större förändringar i nu gällande ordning vidtas förrän den nuvarande femårsperioden för stödverksamheten har avslutats. Jag kommer därför senare i dag att föreslå regeringen att i tilläggsdirektiv ge sysselsättningsutredningen i uppdrag att se över stödformerna efter utgången av budgetåret 1977/78. I tilläggsdirektiven bör framhållas bl. a. att en utgångspunkt för utredningsarbetet bör vara regeringens ställningstagande i dag till frågan om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik samt riksdagens beslut med anledning härav. En annan utgångspunkt bör vara att de nuvarande regionalpolitiska stödformerna även i framtiden bildar stommen i verksamheten. Bland de frågor som utredningen enligt tilläggsdirektiven särskilt skall behandla vill jag här nämna indelningen i stödområden samt möjligheterna att påverka verksamhet inom den privata tjänstesektorn och de administrativa funktionerna inom industrin.

Norrlandsfonden spelar en viktig roll för utvecklingen av det norrländska näringslivet. Fondens möjligheter att gå in och stödja hela den industriella utvecklingskedjan i kombination med högt risktagande innebär att fonden utgör ett viktigt komplement till övriga industri- och regionalpolitiska insatser med inriktning på Norrland. I en särskild proposition redovisar chefen för industridepartementet idag (prop. 1975/76:200) förslag till framtida verksamhet för Norrlandsfonden. Enligt förslagen bör fonden medverka till att stärka näringslivet framför allt i inlandet.

Även om kapitalförsörjningen och olika finansieringsfrågor intar en central plats i samhällets politik för att främja utvecklingen inom industrin så finns det också andra stöd- och utvecklingsinsatser som är av väsentlig betydelse.

Härvid bör i första hand nämnas de *allmänna stöd- och utvecklingsinsatser* för vilka statens industriverk har det samlade och övergripande ansvaret på myndighetsplaner. Dessa insatser, som förstärkts kraftigt under senare år, omfattar bl. a. branschstöd, finansiellt företagsstöd i form av lånegarantier m. m. samt främjande av s. k. företagservice. Särskilda branschprogram har sålunda inrättats för vissa småföretagsdominerande branscher bl. a. TEKO-industrierna och den träbearbetande industrin. Dessa program omfattar utbildningsinsatser, anställningsstöd, strukturgarantier och teknisk konsulentverksamhet. Programmen kompletteras vidare med exportfräm-

jande åtgärder.

Företagareföreningarna fungerar som regionala organ till industriverket. Deras syfte är att föra ut utvecklingsfrämjande verksamhet till företagen. De utgör därmed en samlade organisation i varje län dit företagen kan vända sig med sina problem. Genom sin närkontakt till företagen är de väl lämpade att föra ut olika statliga stöd- och utvecklingsprogram på fältet. Detta sker i betydande utsträckning genom uppsökande verksamhet. Härigenom skapas sålunda förutsättningar från samhällets sida att finna företag med utvecklingsmöjligheter och hos dessa stimulera till investeringar som annars kanske inte hade kommit till. Utvecklingsstöd kan då ges till företag som är motiverade från såväl industri- som regionalpolitiska utgångspunkter.

Mot bakgrund av företagareföreningarnas viktiga och centrala uppgifter på regional nivå och den snabba utveckling de genomgått under senare år har regeringen tillkallat en parlamentarisk utredning för att behandla frågan om föreningarnas ställning och roll inom den närings- och regionalpolitiska organisationen. Därvid kommer bl. a. behovet av förändringar av föreningarnas organisation och associationsform att prövas. En av utgångspunkterna för utredningen är att den nuvarande samordningen inom föreningarnas verksamhet av industri- och regionalpolitiska åtgärder bibehålls.

Vid sidan av de stöd- och utvecklingsinsatser som sköts av industriverket vill jag också peka på de omfattande resurser som kanaliseras genom STU och Exportrådet. Dessa organ har viktiga uppgifter när det gäller att främja den tekniska och ekonomiska utvecklingen inom industrin.

Huvudparten av de insatser jag nu har berört vänder sig i första hand till de mindre och medelstora företagen. Detta är ett uttryck för den stora vikt statsmakterna vill tillmäta dessa företag. De spelar en utomordentligt viktig roll för hela vår ekonomiska utveckling. Bl. a. har de en stor regionalpolitisk betydelse. Flertalet orter är uppbyggda kring sådana företag.

För att tillvarata utvecklingsmöjligheterna för dessa företagsgrupper har under senare år ett ökat samspel vuxit fram mellan industri- och regionalpolitiska insatser. Detta har bl. a. möjliggjorts genom tillkomsten av industriverket som inte bara har det samlade ansvaret för viktiga stöd- och serviceinsatser med inriktning på de mindre företagen utan också har kontinuerliga planerings- och utredningsresurser på bl. a. småföretagsområdet. Efter samråd med chefen för industridepartementet anser jag detta samspel mellan industri- och regionalpolitiken bör fortsätta. Även inom företag och branscher som bedöms vara på tillbakagång kan ett samspel mellan regional- och industripolitiken medverka till att en eventuell sysselsättningsminskning styrs så att onödigt kapitalförstöring undviks och neddragningen av sysselsättningen görs i en socialt acceptabel takt.

De nyss nämnda stöd- och utvecklingsinsatserna har främst inriktats på att stimulera *privata* industriföretag att bygga ut verksamheter eller etablera nya arbetsställen i överensstämmelse med de industri- och regionalpolitiska riktlinjerna.

För den *statliga* företagssektorn har det sedan länge varit en viktig uppgift att medverka till att förverkliga de regionalpolitiska målen. I övre Norrland har sålunda de statliga företagen under en följd av år utgjort basen för industrisysselsättningen. Denna inriktning av den statliga industrisektorn kommer att bestå. Det faktum att statsföretagsgruppen, med ca 5 % av industrisysselsättningen, under senare år svarat för närmare 10 % av landets totala industriinvesteringar och att dessa i betydande utsträckning gjorts i stödområdet, visar på gruppens betydelse för utvecklingen och den regionala fördelningen av industrisysselsättningen under resten av 1970-talet. Investeringarna under år 1975 var högre än något tidigare år.

Riksdagen har nyligen beslutat (prop. 1975/76:99, Nu 1975/76:39, rskr 1975/76:220) att Statsföretag under en tvåårsperiod erhåller ett kapitaltillskott på 1 500 milj. kr. Företagsgruppen får därmed den kapitalstruktur som behövs för att finansiera det planerade investeringsprogrammet.

Vad gäller frågan om Statsföretags medverkan i den regionala utvecklingen vill jag efter samråd med chefen för industridepartementet erinra om det arbete som inletts av statsföretag med att tillvarata spridningseffekterna av den fortsatta utbyggnaden av NJA. Länsstyrelse, företagareförening och landsting har redan gjort ett värdefullt grundarbete.

Under flera år har krav förts fram om ökade möjligheter för statsmakterna att påverka företagens val av lokaliseringsort. Utredningen om regionalpolitiska styrmedel har i betänkandet (SOU 1974:82) Samverkan för regional utveckling föreslagit att nuvarande regionalpolitiska styrmedel kompletteras med en tillståndsprövning. Prövningen skall, enligt utredningen, avse etablering, expansion eller ändrade dispositioner som förutsätter nybyggnad, förvärv eller förhyrning av lokaler, eller att lokaler tas i anspråk för annat ändamål än tidigare. Fabrikslokaler och lagerlokaler med större yta än 1 000 m² samt kontors-, förvaltnings- och forskningslokaler större än 500 m² skall omfattas av tillståndsskyldighet. Prövningen skall gälla generellt inom hela landet för företag, organisationer, myndigheter och enskilda personer. Utredningen föreslår dock vissa undantag från tillståndskravet. Undantagen avser bl. a. rationaliseringsinvesteringar, arbetsmiljöåtgärder, lokaler för kommunal förvaltning och åtgärder som genom annan lagstiftning prövas av regeringen. Tillståndsprövningen bör enligt utredningen has om hand av ett nytt organ, statens lokaliseringsdelegation. Delegationen föreslås få ett från andra myndigheter fristående sekretariat.

Bland remissinstanserna råder en tämligen bred enighet om att det behövs effektivare medel än vad som finns idag för att påverka företagens beslut om var investeringar skall ske. Remissopinionen är dock starkt delad när det gäller utredningens förslag om tillståndsprövning. En grupp av remissinstanser vill som försöksverksamhet pröva ett sådant system som utredningen förordar. Samtidigt framhåller dessa remissinstanser att tillståndsprövningen inte ensam kan lösa de regionala problemen, utan att prövning får ses som ett komplement till positiva stödåtgärder. Från flera håll påpekas att värdet av en tillståndsprövning snarast ligger i att samhällets organ får

bättre insyn i företagens utbyggnadsplaner. En annan grupp av remissinstanser befarar att en etableringskontroll skulle innebära en alltför byråkratisk ordning i förhållande till de resultat som kan väntas. Vidare betonas att systemet sannolikt skulle minska de mindre och medelstora företagens expensionsvilja. Nästan alla remissinstanser avstyrker förslaget att inrätta en statens lokaliseringsdelegation. Även remissinstanser som förordar en tillståndsprövning anser att den föreslagna ordningen är alltför komplicerad.

Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter redovisades i rapporten (SOU 1975:91) Politik för regional balans ett alternativt förslag till *lokaliseringpåverkan*. Förslaget syftar till att ge samhället effektivare styrmedel än tidigare och att samtidigt tillgodose kraven på enkel utformning och snabb handläggning. En avgörande förutsättning för en effektiv lokaliseringpåverkan är, enligt rapporten, att de regionalpolitiska bedömningarna kommer in så tidigt i företagens planering att företagen själva inte har hunnit binda sig för ett visst lokaliseringsalternativ. Ett avtal borde därför träffas mellan staten och näringslivet om insyn i företagens investeringsplaner och överläggningar om företagens val av lokaliseringsort.

Även sysselsättningsutredningen har behandlat frågan om starkare styrmedel i regionalpolitiken. I betänkandet (SOU 1975:90) Arbete åt alla framhåller utredningen att det inte är tillräckligt att förbättra de nuvarande ekonomiska styrmedlen. Enligt utredningen bör de ekonomiska stimulansmedlen kompletteras med någon form av system för lokaliseringpåverkan.

Vid remissbehandlingen av rapporten Politik för regional balans har förslaget till system för lokaliseringpåverkan fått stöd av de flesta remissinstanserna. Även jag anser att detta förslag kan läggas till grund för ett system med utökad lokaliseringpåverkan. Det ankommer på regeringen att besluta om de åtgärder som krävs för verksamheten. Jag anser att det är lämpligt att riksdagen informeras om vilka åtgärder regeringen har vidtagit och hur systemet med lokaliseringpåverkan avses fungera.

Regeringen har på mitt förslag träffat en överenskommelse med Sveriges industriförbund om samråd i lokaliseringpolitiska frågor. Syftet med samrådet skall vara att skapa förutsättningar för att regionalpolitiska synpunkter beaktas på ett tidigt stadium vid planeringen av investeringar inom industrin.

Samrådet bör vara enkelt och i stor utsträckning bygga på muntliga överläggningar om företagens investeringsplaner. Initiativ till överläggningar skall kunna tas såväl av det statliga organ som handhar samrådet som av företagen. Som underlag för samrådet skall tjäna vissa skriftliga och översiktliga uppgifter om investeringsplaner m. m. som företagen årligen skall redovisa till lokaliseringsorganet. Mera omfattande förändringar i företagens investeringsplaner som uppkommer mellan redovisningstillfällena skall på företagets initiativ meddelas till lokaliseringsorganet. Samrådet skall omfatta ca 170 större industriföretag som är av särskilt intresse från regionalpolitisk synpunkt. Industriförbundet har genom överenskommelsen förbundit sig att verka för att de berörda företagen deltar i samrådet och därvid iakttar vad som här har sagts om formerna för samrådet. Industriförbundet skall

vidare verka för att vart och ett av företagen undertecknar en skriftlig förbindelse att delta i samrådet.

Jag har för avsikt att inleda överläggningar med företrädare för olika typer av kooperativ verksamhet för att få till stånd liknande överenskommelser med större kooperativa produktionsföretag.

Flera skäl talar för att systemet med lokaliseringpåverkan fullföljs också på länsplanet. En större del av de regionalpolitiska problemen bör i framtiden kunna lösas inom länet genom avvägningar av insatser mellan delar av samma län.

Lokaliseringpåverkan av näringslivet bör ha sin utgångspunkt i den närings- och sysselsättningspolitik som regering och riksdag lägger fast. I länsplaneringen behandlas sysselsättningsfrågorna utförligt. Genom belysningen av sysselsättningens regionala och näringsgrensvisa fördelning har en god grund lagts för systemet med lokaliseringpåverkan.

Lokaliseringpåverkan bör på såväl regional som central nivå skötas av de samhällsorgan som har det samlade ansvaret för samhällsplaneringen. En företagslokalisering kan då bedömas både med hänsyn till dess betydelse för sysselsättning, industristruktur m. m. och mot bakgrund av dess konsekvenser för samhällsbyggande och miljö. Verksamheten med lokaliseringpåverkan på central nivå, dvs. samråd med de större företagen, bör enligt min mening handhas av en särskild grupp. I denna bör ingå personer med erfarenhet från departementsarbetet med de övergripande planeringsfrågorna. Till gruppen bör knytas en referensgrupp med representanter för industrin och fackliga organisationer. På länsnivån bör länsstyrelserna svara för verksamheten med lokaliseringpåverkan. Länsstyrelsen bör därvid samverka med länsarbetsnämnden och företagareföreningen. Självfallet bör de kommuner som berörs få information på ett tidigt stadium. Verksamheten bör på länsnivå grundas på DIS-systemet. I några län utnyttjar länsmyndigheterna redan uppgifterna i DIS-systemet på ett systematiskt sätt. Det torde därför finnas goda förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av DIS-systemet i lokaliseringpåverkande syfte.

Genom systemet för lokaliseringpåverkan erhålls tidig information om de fall då prövning kan aktualiseras enligt 136 a § BL av en verksamhets lokalisering och tillåtlighet med hänsyn till hushållning med energi, träfiberråvara eller landets samlade mark- och vattentillgångar.

Om det föreslagna systemet med lokaliseringpåverkan skulle visa sig otillräckligt bör starkare styrmedel kunna tillgripas i form av etableringskontroll. Eftersom lagstiftning härom kan utformas med kort varsel anser jag det inte nödvändigt att nu lägga fram förslag för riksdagen till lag om sådan kontroll. Jag vill emellertid kortfattat beskriva hur en sådan etableringskontroll bör utformas. En viktig utgångspunkt bör vara att det föreslagna systemet skall vara enkelt utformat. Företag, som omfattas av kravet på etableringstillstånd, bör åläggas att anmäla sina planer till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillståndskravet bör där-

efter gälla endast om regeringen resp. myndigheten inom en månad påkallar samråd med företaget. Om samråd påkallas får byggnadsåtgärd inte vidtas förrän etableringstillstånd har beviljats. Om däremot samråd inte påkallas skall inte heller krävas etableringstillstånd för den anmälda åtgärden. På så sätt kan de regionalpolitiskt ointressanta fallen snabbt mönstras ut ur systemet. Lagen bör ge undantag för vissa åtgärder. Undantagen bör avse byggnadsåtgärd som uteslutande syftar till utvidgning av personalutrymmen eller förbättring av arbetsmiljö och arbetarskydd, byggnadsåtgärd för vilken regeringen har beviljat lokaliseringssöd eller för vilken företag har fått rätt att utnyttja investeringsfond samt slutligen byggnadsåtgärd som avser lokaler för statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighets verksamhet.

Det system för lokaliseringpåverkan som jag nu har beskrivit avser industriföretag. När erfarenhet vunnits av detta samråd får ställning tas till frågan om överenskommelser av motsvarande art bör slutas med de större företagen inom service och handel. I avvaktan härpå kvarstår det nuvarande systemet med lokaliseringssamråd för partihandel, varuhandel, bank- och annan finansverksamhet, försäkringsverksamhet, fastighetsverksamhet samt uppdragsverksamhet i storstadsområdena.

Systemet med lokaliseringpåverkan har enligt min mening sitt främsta värde i att samhälle och företag kan utbyta information i lokaliseringsfrågor på ett tidigt stadium i företagets planeringsprocess. Det kan vid dessa diskussioner visa sig att det samhällsekonomiska och det företagsekonomiska intresset leder till olika val av investeringsort. I sådana fall bör de olika formerna för statligt regionalpolitiskt stöd kunna bringa den företagsekonomiska kalkylen att sammanfatta med samhällsintresset.

De näringspolitiska medel som jag här har berört syftar alla till att skapa ökade möjligheter att påverka lokaliseringen av de investeringar som är betydelsefulla från industri- och regionalpolitiska synpunkter. Ambitionerna bör enligt min uppfattning höjas så att bl. a. balans kan skapas på både geografiska och yrkesmässiga delarbetsmarknader. Ett exempel på medel som syftar till att uppnå bättre balans mellan olika grupper på arbetsmarknaden är den pågående försöksverksamheten med könskvotering vid lokaliseringssöd, introduktionsöd och utbildningsöd. Jag vill erinra om att riksdagen nyligen har beslutat att förlänga försöksperioden till utgången av budgetåret 1977/78 (prop. 1975/76:100 bil. 13, InU 1975/76:37, rskr 1975/76:250).

De regionalpolitiska insatser, som jag har redovisat i det föregående, när i allmänhet inte ut till de mest glesbefolkade områdena. Här är det nödvändigt att vidta åtgärder av speciell karaktär. För att ge vissa utökade sysselsättningsmöjligheter till den äldre ortsbundna befolkningen i de mest glesbefolkade delarna av skogslänens inland bedrivs sedan år 1971 i tolv kommuner intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser (IKS).

Sysselsättningsutredningen, som utvärderat IKS-verksamheten, har fun-

nit den vara ett viktigt komplement till andra sysselsättnings- och regionalpolitiska insatser. Arbetsobjekten har fått god spridning till kommunernas mest utpräglade glesbygdsdelar och ca 60 % av de sysselsatta har varit över 50 år.

Jag har för min del funnit de kommunala sysselsättningsinsatserna vara ett intressant försök att öka tillgången på arbetstillfällen i de områden där andra åtgärder inte lämpligen kan sättas in. Berörda kommuner och länsorgan delar sysselsättningsutredningens uppfattning att verksamheten är av stor betydelse för glesbygdsbefolkningen. Sysselsättningsutredningen kommer i sitt fortsatta arbete att mera i detalj undersöka möjligheterna att ytterligare effektivisera verksamheten. Denna bör därför fortsätta i nuvarande former.

Användningen av de industri- och regionalpolitiska medlen bör ske med utgångspunkt från en effektiv och väl fungerande planering. En höjning av ambitionsnivån på dessa områden är ofrånkomlig. Anspråken på regional balans, en hög och jämn sysselsättning inom industrin, en balanserad strukturomvandling, en bättre arbets- och livsmiljö liksom resurs- och energisituationen kommer att göra en mera långtgående planering nödvändig.

Den industripolitiska planeringen byggs ut. Denna planering sker i samverkan med annan planering, däribland den regionalpolitiska. Det ligger i sakens natur att de s. k. tunga branscherna – främst skogsindustrin, järn- och stålindustrin, petroindustrin, varvsindustrin samt den tyngre verkstadsindustrin – måste ägnas särskild uppmärksamhet. Dessa branscher är centrala för den svenska ekonomin. De svarar för en mycket stor del av industrins förädlingsvärde, investeringar, sysselsättning och export. Flera av dessa branscher uppvisar en påtaglig geografisk koncentration.

Under senare år har regeringen tillsatt tre s. k. branschråd – för skogsindustrin, byggnadsindustrin samt järn- och stålindustrin. Ett likartat organ finns för varvsindustrin. För skogsindustrin och byggnadsindustrin har regeringen aviserat s. k. näringspolitiska program. För stålindustrin finns i princip samma målsättning att så långt möjligt få ett samlat grepp över branschutvecklingen. Att genom branschråden kontinuerligt bygga upp och förbättra underlaget vad gäller branschens långsiktiga utveckling syftar i grunden till att effektiviteten och den internationella konkurrenskraften kan upprätthållas och att strukturomvandlingen kan ske i balanserade och socialt acceptabla former.

Centrala riktlinjer för den industri- resp. regionalpolitiska planeringen bör enligt sysselsättningsutredningens förslag kompletteras med regionala industripolitiska program som upprättas inom ramen för länsplaneringen.

Jag vill på denna punkt efter samråd med chefen för industridepartementet konstatera att det samspel mellan industripolitik och regionalpolitik som under senare år successivt vuxit fram bör vidareutvecklas. Stor vikt bör läggas vid de regionala aspekterna på industripolitiken i det fortsatta arbetet med länsplaneringen. Det är i detta sammanhang väsentligt att arbetet bedrivs på ett likartat sätt i hela landet och arbetet bör därför grundläggas

genom att länsstyrelsen medverkar vid framtagandet av underlag för statsmakternas industripolitiska ställningstaganden.

Ett sådant underlag bör som framhålls i rapporten Politik för regional balans, kunna vara en av utgångspunkterna för den industri- och lokaliseringspolitiska verksamheten på länsnivå. Det industripolitiska inslaget i länsplaneringen bör därvid syfta till att bygga upp ett effektivt och motståndskraftigt näringsliv i regionen.

När det gäller underlagsmaterial och prognoser, pågår f. n. ett utvecklingsarbete som syftar till att få fram metoder för ett samarbete mellan länsstyrelserna och statens industriverk. Länsplaneringens material torde också kunna användas som ett av underlagen för branschrådets verksamhet.

De avvägningsproblem som kan uppstå mellan de regional- och industripolitiska intentionerna måste göras av regeringen. Efter centrala anvisningar bör arbetet med och uppföljningen av de regionala industripolitiska frågorna kunna ske på länsnivå. Såväl länsstyrelse som företagareföreningar och länsarbetsnämnder har härvid en väsentlig roll att spela. Vidare bör arbetet läggas upp i samråd med kommuner, fackliga organisationer och näringslivsorganisationer.

Formerna för en regional industripolitisk programverksamhet övervägs fortlöpande inom regeringkansliet. Genom långtidsutredningen och industriverkets verksamhet presenteras ett allt bättre material om näringslivsutvecklingen i landet. Genom att lägga detta material till grund kan länsplaneringens industripolitiska bedömningar ges ytterligare konkretion och stadga.

En utbyggd informationsverksamhet från samhällsorganen och bättre kontakter med näringslivs- och branschorganisationer är avgörande för möjligheterna att uppnå de regional- och sysselsättningspolitiska syftena. Samhället kan naturligtvis aldrig få ett tillfredsställande informationsunderlag för sin sysselsättningspolitik om sysselsättningsplaneringen inom enskilda företag är bristfällig. Enligt sysselsättningsutredningens mening bör samhället kräva att åtminstone de större företagen upprättar sysselsättningsplaner. Dessa bör gälla både det kortsiktiga – konjunkturpolitiskt intressanta – perspektivet och det medellånga. Sysselsättningsplanerna bör då utarbetas i samråd mellan företag och representanter för de anställda. Jag vill i detta sammanhang erinra om förslagen i prop. 1975/76:166 angående informationssystemets företag – samhälle (DIS) fortsatta inriktning, som nyligen förelagts riksdagen. Där anförs bl. a. att samrådsskyldighet med de anställda i samband med uppgiftslämnande tas in i den lag som reglerar informationssystemet.

9.6.3 Insatser inom offentlig sektor

Sysselsättningsutredningen har redovisat de stora behov som föreligger inom olika samhällsområden, framför allt när det gäller sjuk- och hälsovård,

social omsorg samt utbildning. Dessa behov kan väntas öka under de närmaste åren. Om behoven tillgodoses kommer det att krävas väsentligt ökade arbetsinsatser särskilt hos kommuner och landsting. Sysselsättningsutredningen räknar med att antalet anställda inom offentlig verksamhet skulle öka med ca 70 000 mellan åren 1975 och 1980 om man nöjer sig enbart med oförändrad standard. Verksamhetsplaner i stat och kommun pekar på en ökning med ca 150 000 sysselsatta. Utredningen har också redovisat ett alternativ med en högre ambitionsnivå, som bygger på inventeringar av de faktiska behoven. I detta alternativ blir sysselsättningsökningen ca 250 000 personer.

Vid remissbehandlingen av sysselsättningsutredningens liksom av långtidsutredningens betänkanden har dessa olika alternativ för att tillgodose behoven diskuterats. Flertalet remissinstanser har sett det som mycket värdefullt att få dessa räkneexempel utförda. Man har dock understrukit att en kraftig ökning av den offentliga sektorn kommer att kräva inkomstförstärkningar för det allmänna.

De alternativ, som sysselsättningsutredningen har presenterat, utgör räkneexempel, och det är enligt min mening inte lämpligt att i fixerade tal ange en utbyggnadstakt för den offentliga servicen i form av ett visst antal arbetstillfällen. I vilken takt som en utbyggnad kommer till stånd är beroende av beslut i de politiskt ansvariga organen. Det innebär att kommunfullmäktige, landsting och riksdag successivt kommer att ta ställning till hur olika behov skall tillgodoses och hur de bör avvägas mot andra angelägna önskemål. Detta måste ske inom ramen för det resursutrymme som står till buds. Jag delar utredningens uppfattning att några i siffror fastslagna mål för sysselsättningsutvecklingen inte kan ställas upp. Redan aktuella verksamhetsplaner får betecknas som mycket ambitiösa. Att täcka angelägna behov inom sjuk- och hälsovård, utbildning m. m. är enligt min uppfattning en central politisk uppgift.

Den överenskommelse som regeringen har träffat med Svenska kommunförbundet om utbyggnaden av barnomsorgen och som riksdagen har godkänt är ett exempel på arbetet med att täcka behoven. Den utbyggnadstakt som blir följd av överenskommelsen ansluter sig i denna del till den högre ambitionsnivån i sysselsättningsutredningens exempel.

Som har anförts i kompletteringspropositionen (prop. 1975/76:150) framstår det som nödvändigt att – vid sidan av redan gjorda åtaganden bl. a. beträffande barnomsorgen – prioritera en utbyggnad av långtidssjukvården för de äldre. Behovet av en utbyggd långtidssjukvård är också dokumenterad i landstingens utbyggnadsplaner. Takt i genomförandet får emellertid bli beroende på det ekonomiska utrymme. Kostnadsutvecklingen på detta liksom på övriga angelägna samhällsområden får också ingå vid den samlade bedömning som måste göras av kommunernas och landstingens utgifter och inkomster.

I direktiven till sysselsättningsutredningen angav jag som en väsentlig

uppgift för utredningen att belysa de finansiella problem och skattemässiga konsekvenser som följer av en mera ambitiös sysselsättnings- och regionalpolitik. Jag betonade vidare att den finansiella utvecklingen avgör hur snabbt sysselsättningen inom den offentliga sektorn kan öka. Som jag tidigare har nämnt har långtidsutredningen visat hur den offentliga sektorn har den dubbla uppgiften att åstadkomma det erforderliga nettosparandet i ekonomin och finansiera en ökning av den egna verksamheten. Det framgår av långtidsutredningens finansiella kalkyler att ökningstakten i de offentliga inkomsterna måste höjas avsevärt jämfört med den allmänna inkomstutvecklingen i de fall där en prioritering av den offentliga sektorn förutsätts.

Sysselsättningsutredningen har inte kunnat göra några ingående finansiella studier i det delbetänkande som nu presenterats. Enligt vad jag har erfarit avser dock utredningen att ägna denna fråga stor uppmärksamhet i det fortsatta utredningsarbetet. Utredningen räknar med att först vid tiden för slutbetänkandet kommer de krav på reala resurser som blir en följd av utredningens förslag att vara tillräckligt konkretiserade för att läggas till grund för en mera ingående finansiell analys. Man anger som mål för arbetet att de finansiella bedömningarna inte enbart bör avse att konsekvensberäkna olika förslag utan att resultaten också måste kunna ligga till grund för en diskussion om avvägningen mellan reformer och kostnader.

Som bakgrund till sina förslag har utredningen redovisat översiktliga räkneexempel för att belysa de finansiella konsekvenserna av en ökning av sysselsättningen inom offentlig sektor. Enligt utredningens uppfattning visar exemplen med all tydlighet att det inte är möjligt att göra utfästelser om den offentliga sektorns expansion på grundval av den automatiska tillväxten i ekonomin. En stor del av denna måste användas för t. ex. ökade statstjänarlöner och bibehållandet av många transfereringars värdebeständighet. Till detta kommer också som utredningen har påpekat att inteckningar i det tillgängliga resursutrymmet måste göras för reformverksamhet på områden vid sidan av sysselsättningspolitiken, t. ex. vad gäller stöd till svaga grupper i samhället.

De beräkningar utredningen gjort över de sammanlagda statliga och kommunala utgifterna för en expansion av den offentliga sektorn enligt den s. k. högre ambitionsnivån anger ett finansieringsbehov vid slutet av femårsperioden 1976–1980 om drygt 16 miljarder kr. räknat i 1975 års priser. Detta motsvarar enligt utredningen en kommunal skatteökning om totalt 9 kr. eller en höjning av arbetsgivareavgiften med sammanlagt 9 %.

För min egen del vill jag liksom utredningen framhålla att ekonomiska beräkningar av den typ som sysselsättningsutredningen presenterat naturligtvis inte ger någon fullständig bild av de effekter som sysselsättningsökningen får för välfärden i samhället. De ökade kostnaderna ger många människor förbättringar i levnadsvillkoren. Som exempel vill jag nämna långtidssjukvården, där ökade vårdinsatser resulterar i ett mänskligare och mera drägligt liv för de långtidssjuka. Ökade möjligheter till barnomsorg

ökar kvinnornas möjligheter att komma in på arbetsmarknaden.

Det finns också mera renodlade finansiella intäkts- och kostnadsposter i den offentliga ekonomin som inte helt täcks in i dessa översiktliga kalkyler. Kostnaderna för aktivering av *svårmobiliserad arbetskraft* skall vägas mot det bortfall av bidrag av olika typer som kan bli möjligt genom en ökad sysselsättningsgrad, t. ex. bostadsbidrag, socialhjälp, arbetslöshetsersättning och förtidspensioner. I takt med att den sociala omvårdnaden byggs ut har medborgarna i praktiken garanterats en viss minimistandard, oavsett om de arbetar eller inte. Dessa garantier ligger i sjukförsäkring, arbetslöshetsunderstöd, pension, socialhjälp etc. Denna miniminivå har genom bl. a. det socialpolitiska reformarbetet successivt höjts. En sysselsättningsökning kan innebära minskade statliga och kommunala kostnader för denna verksamhet. Sysselsättningsutredningen har pekat på att en stor del av arbetskraftsreserverna i den svenska ekonomin utgörs av hemarbetande kvinnor. I likhet med utredningen vill jag notera att i den mån som den framtida sysselsättningsökningen består i att hemarbetande kvinnor går ut i förvärvslivet, begränsas den effekt på samhällets kostnader för trygghetspolitiken som jag nämnde tidigare. Å andra sidan skall mot detta ställas att ett ökat deltagande i arbetslivet från redan bosatta i regionen inte ställer ökade krav på samhällsinvesteringar i bostäder, fritidsanläggningar, vägbyggen m. m.

De finansiella problemen när det gäller att tillgodose medborgarnas behov av service inom den offentliga sektorn får enligt min mening inte underskattas. Som framgår av min redogörelse för de allmänna utgångspunkterna för sysselsättningspolitiken tillåter inte det tillgängliga resursutrymme både en snabb privat standardstegring och en snabb offentlig konsumtionsökning. Jag delar utredningens uppfattning att en offentlig sysselsättningsökning måste åtföljas av ett politiskt ansvar för att nödvändigt finansiellt resursutrymme skapas. Det finns inget utrymme för en lättsinnig överbudspolitik.

Flera utredningar arbetar f. n. med frågor som rör behovet av och formerna för finansiering av den offentliga verksamheten. I avvaktan på att dessa arbeten slutförts får frågan om medel för en fortsatt utbyggnad av den offentliga sektorn bedömas efter hand som konkreta planer föreligger och behovet av reformer vägts mot andra angelägna önskemål. Jag vill här erinra om att den nyss nämnda överenskommelsen beträffande utbyggnaden om barnomsorgen även innefattade finansieringsfrågan.

Jag går härnäst över till att behandla vissa regionala aspekter på en ökad sysselsättning inom den offentliga sektorn.

Flera remissinstanser har angivit att tillväxten av antalet sysselsättningsfall kommer att vara snabbast i de mest tätbefolkade delarna av landet. Några har liksom sysselsättningsutredningen tagit upp frågan om hur en utbyggnad av de gemensamma tjänsterna skall förenas med strävandena till regional spridning av arbetsplatserna.

Även om kraven på befolkningsunderlag sätter gränser för möjligheterna att fördela utbudet av gemensamma tjänster över landet tror jag att man

inte skall överskatta koncentrationstendenserna. Sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn kommer främst att avse lokal service. Utbyggnaden av barnomsorg, långtidsvård, utbildning m. m. behöver ske i hela landet. Eftersom det lokala behovet av service fördelas på i stort samma sätt som befolkningen i riket, bör sysselsättningsökning inom offentlig sektor komma samtliga till del. Regionalpolitiken syftar ju till att fördela möjligheterna till arbete, service och miljö på ett likvärdigt sätt över landet. Jag utgår vidare ifrån att kommunernas och framför allt landstingens verksamhet bedrivs på ett sätt som står i samklang med de regionalpolitiska riktlinjerna.

Större delen av den statliga tjänsteverksamheten tillgodoser behov i mer än en kommun. Utvecklingen måste därför innebära en viss koncentration. Möjligheterna till decentralisering bör emellertid tas tillvara. När det gäller central statlig förvaltning har riksdagen redan tidigare (prop. 1973:55, InU 1973:22) uttalat att någon ytterligare omlokaliseringsetapp inte blir aktuell. Däremot bör vid lokaliseringen av nytillkommande statlig verksamhet de regionalpolitiska aspekterna vägas in i bilden.

En ökad decentralisering inom den statliga tjänstesektorn kan diskuteras efter tre linjer

- en funktionell decentralisering, dvs. uppgiften överförs till administrativa organ på en lägre nivå
- tjänsteverksamheten inom en lokal arbetsmarknad lokaliseras till sådana delar av regionen där det råder brist på sysselsättningstillfällen utan att försämra kundkontakterna
- vissa tjänsteslag (eller funktioner) med begränsade kundkontakter skiljs ut.

Möjligheterna att göra en funktionell decentralisering dvs. överföra uppgifter till administrativa organ på lägre nivå bevakas sedan länge fortlöpande inom statsrådsberedningen och utreds dessutom f. n. särskilt av decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) vars arbete jag inte vill föregripa här. Vidare sker inom statskontoret - delvis som ett underlag för decentraliseringsutredningens bedömningar och förslag - en sektorsövergripande genomgång av decentraliseringen inom statsförvaltningen. Jag vill dessutom peka på att särskilda överväganden om organisationen och därmed om decentraliseringsmöjligheterna pågår inom skilda sektorer, t. ex. på skolöverstyrelsens, socialstyrelsens och rikspolisstyrelsens områden.

Förutsättningarna för att inom en lokal arbetsmarknad lokalisera statlig verksamhet till sådana delar av regionen där det råder brist på arbetstillfällen har diskuterats bl. a. i fråga om Stockholmsregionen. Förslaget i prop. 1975/76:110 om lokaliseringen av det nya utbildningsprogramorganet är ett exempel på detta.

Den tredje formen för tjänstedecentralisering - en utbrytning av avgränsade delar av en verksamhet - bör också diskuteras.

Vad gäller funktioner inom den statliga sektorn på länsnivå som har en sådan betydande omfattning att en decentralisering kan ske av verksamheten utan att servicen till allmänheten försämras eller produktionen fördyras bör möjligheterna till decentralisering där tas till vara. Om å andra sidan en viss tjänstefunktion är så liten att den inte kan fungera tillfredsställande om den sprids på flera orter i ett län eller om kommunikationerna inte medger en tillfredsställande service för länet som helhet om omlokalisering sker, bör decentralisering naturligtvis inte ske. Vid bedömningen av lokaliseringen av tjänsteverksamhet måste hänsyn tas till arbetsmarknaden inte endast i den region som behöver sysselsättningstillskott utan även i den region som skall avstå sysselsättningstillfällen.

Det bör vara en uppgift för de inom varje sektor ansvariga myndigheterna att med länsplaneringen som utgångspunkt i den fortlöpande planeringen beakta möjligheterna till decentralisering. Man torde dock kunna räkna med att decentralisering av den statliga tjänsteverksamheten får en relativt liten betydelse för sysselsättningsutvecklingen i de glesare befolkade områdena. Möjligheterna till decentralisering på länsnivå torde framför allt gälla omflyttningar inom och mellan storstadsregioner samt vissa primära och regionala centra.

9.6.4 Arbetsmarknadspolitikens balansskapande åtgärder

Konjunkturförändringar innebär betydande problem för de arbetstagare som drabbas av uppsägning, permittering, omflyttning etc. Förändringarna försvårar dessutom en planmässig utbyggnad av arbete och service genom att såväl näringslivet som arbetstagarnas möjligheter till framtidsbedömningar minskar. Variationer i den ekonomiska aktiviteten ger utslag såväl i produktionen som i sysselsättning och arbetslöshet.

Kravet på en trygg och stabil sysselsättning har vuxit bland medborgarna. Arbetsmarknadspolitikerna har därför successivt nydanats. *Den första huvudlinjen* för denna politik är att sysselsättningsproblem som har förorsakats av konjunkturerna i första hand skall mötas redan inne i företagen. *Den andra huvudlinjen* är att söka möta problemen ute på arbetsmarknaden för dem som trots allt blir arbetslösa eller är nytillträdande och som därför har särskilda svårigheter att finna arbete.

Lagstiftningen om anställningstrygghet är av grundläggande betydelse när det gäller att skapa stabilare sysselsättning. Denna lagstiftning lägger ett större socialt ansvar på arbetsgivaren för de anställdas inkomst och sysselsättning. Lagstiftningen om anställningstrygghet m. m. har också kompletterats med en rad stödåtgärder i syfte att underlätta företagens möjligheter att under konjunkturavmattningar lösa uppkommande sysselsättningsproblem. Detta åtgärdssystem har till stor del byggts upp under de allra senaste åren.

Under högkonjunkturåret 1974 ålades således företagen att avsätta en

betydande del av sina vinstmedel till särskilda investeringsfonder och arbetsmiljöfonder. Tillsammans med fonderna för konjunkturutjämning skapades härigenom en betydande investeringsberedskap. Inför utsikterna av en avmattning i konjunkturen frisläpptes fonderna för användning vid mitten av år 1975. De innehöll då tillsammans ca 8 700 milj. kr. Fram till den 1 april i år har ca 5 800 milj. kr. totalt frisläppts för användning. Härav avsåg 1 028 milj. kr. särskilda investeringsfonder, 1 128 milj. kr. arbetsmiljöfonder och 3 665 milj. kr. investeringsfonder för konjunkturutjämning. Genom en betydande insättning på fonderna för konjunkturutjämning även under den tid som dessa varit fria för användning innehöll detta fondsystem den 1 april 1976 inte mindre än 6 800 milj. kr. Detta innebär att investeringsfonderna för konjunkturutjämning fortfarande är en väsentlig tillgång i den arbetsmarknadspolitiska beredskapen.

I mitten av år 1975 infördes på nytt ett sådant statsbidrag till lageruppbyggnad som hade prövats vid föregående konjunkturavmattning. Företagen har denna gång också fått möjlighet att få förskott på bidraget och statsgaranti för lagerkrediter. Perioden för lagerstöd förlängdes sedermera. Fram till den 1 april i år har lagerstöd preliminärt beviljats 750 företag för en beräknad lagerökning på ca 4 400 milj. kr.

Ett särskilt stöd för arbetsmarknadsutbildning inom företagen infördes år 1974. Bidraget höjdes den 1 januari 1976. Det möjliggör för företagen att bedriva utbildning som alternativ till permitteringar vid minskad produktion.

För att hävda sysselsättningen inom industrin och byggnadssektorn tidigare lades statliga upphandlingar och byggen till ett sammanlagt värde av ca 510 milj. kr. samtidigt som ramen för skolbyggande höjdes. Vidare gavs möjlighet för företag inom de särskilt energikrävande och konjunktur känsliga branscherna att få dispens från energiskatten. Samtidigt anslogs medel för energibesparande åtgärder inom näringslivet. Ett extra avdrag för maskininvesteringar med 10 % beslutades. Härtill kom höjda bidrag för daghemsbyggande, upprustning av samlingslokaler och energibesparande åtgärder inom bostadsbeståndet och arbetsmiljöinsatser inom statliga verk m. m.

För att stödja kommunernas planering av sysselsättningsobjekt har bidragen till projektering av kommunal byggnadsverksamhet höjts så att bidrag f. n. kan utgå med upp till ca 60 % av kostnaderna. För barnstugesektorn höjdes projekteringsbidragen till i allmänhet 75 % av kostnaderna. I vissa delar av landet kan bidrag utgå med 90 % av kostnaderna. Verksamheten vidgades också till att gälla ett 50-procentigt bidrag för projektering i samband med nybyggnad av bostadshus i kommunal, allmännyttig, kooperativ eller enskild ägo. Villkoren för statliga bostadslån till ombyggnader av bostäder har också förbättrats. Genom dessa åtgärder kan kommunernas bostadsbyggnadsprogram ges hög aktualitet både från bostadspolitiska och sysselsättningspolitiska utgångspunkter. Under våren 1976 infördes också ett 20-

procentigt stöd till kommuner som tidigarelade industribeställningar.

De åtgärder jag nu har nämnt har till syfte att motverka permittering och uppsägning av personal. För de arbetslösa och nytillträdande på arbetsmarknaden har likaledes omfattande åtgärder vidtagits.

Redan vid årsskiftet 1974/75 intensifierade regeringen sin sysselsättningsplanering genom att en kortsiktig beredskapsplan upprättades. Samtidigt utarbetades inom AMS en utvidgad planering för beredskapsarbeten. Inom ramen för den finansfullmakt som riksdagen har beviljat regeringen anslogs i etapper ytterligare medel till bl. a. beredskapsarbeten. Totalt anslogs 1 805 milj. kr. för budgetåret 1975/76 till sysselsättningsskapande åtgärder. Härav avsåg 1 535 milj. kr. allmänna och särskilda beredskapsarbeten. Statsbidragen till kommunala beredskapsarbeten höjdes också. Sysselsättningsintensiva och dagsverksbilliga objekt stimulerades genom särskilt högt statsbidrag. Det uppgår f. n. till 75 %. Även kombinationer av utbildning av redan fast anställd personal och anställning av arbetslösa som vikarier för dessa har prövats inom den kommunala sektorn. De som har anställts som vikarier har härigenom fått praktik inför en kommande anställning eller utbildning. Samtidigt har de anställda fått ett yrkeskunnande som stärker deras ställning på arbetsmarknaden och förbättrar deras möjligheter att fullgöra sin insats i det dagliga arbetet.

Strävan har också varit att de sysselsättningsskapande åtgärderna i allt högre grad skall inriktas mot angelägna samhällsområden. En allt större del av de sysselsättningsskapande åtgärderna, f. n. ca 60 % av antalet dagsverken i beredskapsarbeten, är förlagda till dagsverksbilliga arbeten inom främst vård- och tjänstesektorerna samt miljövårdande verksamhet. Dessa arbeten har därigenom till en betydande del kommit att få karaktären av tidigareläggning av personalrekrytering som under alla omständigheter skulle kommit till stånd längre fram. I praktiken har därigenom verksamheten i betydande grad redan utvecklats enligt de tankegångar om tidigareläggning av höjd kommunal standard som sysselsättningsutredningen framfört.

Arbetsmarknadsutbildningen intar en central roll i den selektiva arbetsmarknadspolitiken. Den har ofta avgörande betydelse för möjligheterna att lösa sysselsättningsproblem till följd av strukturförändringar och konjunkturvariationer på arbetsmarknaden samt har viktiga fördelningspolitiska effekter. Utbildningen har också blivit ett effektivt medel när det gäller att underlätta övergången till arbetsmarknaden för nytillträdande.

Under första kvartalet 1976 ökade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning väsentligt samtidigt som de ekonomiska villkoren för dem som genomgick sådan utbildning förbättrades. Som jag tidigare har nämnt vidtogs också särskilda åtgärder för att bereda flera ungdomar utbildning vid AMU-centra. Även det kontanta arbetsmarknadsstödet förbättrades. Samarbetet mellan arbetsmarknadsverket, skolan och andra kommunala organ intensifierades och AMS fick utökade personalresurser för bl. a. ungdomsför-

medling.

Åtgärder har också vidtagits för att påverka företagen så att mer utbildning kan ske i lågkonjunkturer. Från och med januari 1976 utgår ett särskilt bidrag om 15 kr. per timme till företag som låter fast anställd personal genomgå vidareutbildning och som samtidigt anställer arbetslösa som ersättare, i första hand ungdomar. Målet för verksamheten överensstämmer i stort med den likartade verksamhet inom den kommunala sektorn som jag tidigare har redogjort för. En särskild form av enskilt beredskapsarbete inom företag och organisationer infördes under våren 1976. Den innebär att ersättning kan utgå med högst 10 kr. per timme för ungdomar som ges praktik och yrkeserfarenhet fram till utgången av år 1976.

Tack vare dessa åtgärder har arbetslösheten på den svenska arbetsmarknaden sett i perspektiv av den internationella konjunkturavmattningen kunnat hållas på en mycket låg nivå. Inte under någon månad under åren 1975 och 1976 har arbetslösheten enligt AKU överstigit 2,2 %. Det genomsnittliga arbetslöshetstalet för år 1975 var 1,6 %. Motsvarande tal för första kvartalet i år var 1,8 %.

Samtidigt som arbetslösheten har kunnat hållas på låg nivå har antalet sysselsatta trots den internationella konjunkturavmattningens verkningar kontinuerligt kunnat höjas. Antalet sysselsatta ökade från första kvartalet år 1975 till första kvartalet år 1976 med ca 75 000 personer. Ökningen har främst skett inom den offentliga sektorn och tjänstesektorn. Samtidigt har prisökningarna kunnat begränsas.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har vid möte i mars 1976 antagit en rekommendation till medlemsländerna angående sysselsättningspolitiken. I rekommendationen understryks betydelsen av att sådana riktade åtgärder vidtas som hävdar sysselsättning och motverkar arbetslöshet utan att vara inflationsdrivande. Bakgrunden är problemet med samtidigt hög inflation och hög arbetslöshet – den s. k. stagflationen – som främst industriländernas ekonomier haft kännning av under senare år. Detta problem innebär att arbetslöshet inte utan vidare kan bekämpas med åtgärder för allmän ökning av efterfrågan på varor och arbetskraft. I stället är det nödvändigt att i allt högre grad utforma och inrikta åtgärderna så att de får minsta möjliga spridningseffekter i samhällsekonomin utanför de direkt åsyftade områdena. Härigenom är det möjligt att minska spänningen mellan sysselsättningsmålet och målet om stabila priser. En stor del av de åtgärder vi nu prövat har haft en sådan principiell inriktning vilket också uppmärksammats av OECD.

Jag delar därför den mening som har kommit till uttryck i inrikesutskottets utlåtande (InU 1975/76:33) att några vidlyftiga utredningar av arbetsmarknadspolitiken inte behöver göras. De erfarenheter som har gjorts under den senaste konjunkturdämpningen när det gäller att motverka arbetslösheten bör läggas till grund för arbetet på att upprätthålla en hög beredskap och åstadkomma en ytterligare effektivisering av det samlade åtgärdssystemet.

Åtgärderna bör, som sysselsättningsutredningen framhåller, så långt som möjligt samordnas med mera långsiktigt inriktade politiska mål. De bör verka så att de snabbt får en effekt som är begränsad i tiden eller som kan avbrytas med kort varsel. Dessa krav på konjunkturpolitiskt utformade åtgärder gäller såväl expansivt som restriktivt inriktade åtgärder. Jag delar dessa allmänna värderingar. De medel som blir aktuella bör så långt möjligt uppfylla dessa krav.

Mot bakgrund av de erfarenheter som har vunnits under de senaste årens konjunkturavmattning sker numera en rullande planering såväl när det gäller att möta uppkommande problem inom företagen som åtgärder för de arbetslösa.

För arbetstagare som drabbas av omställningar på arbetsmarknaden eller som är nytillträdande får de arbetsmarknadspolitiska insatserna i form av utbildning och sysselsättningsskapande åtgärder även framdeles en väsentlig roll. De sysselsättningsskapande åtgärderna, bl. a. i form av beredskapsarbete, spelar också en väsentlig roll när det gäller att skapa en förbättrad balans på regionala och lokala arbetsmarknader eller för grupper som har särskilda problem t. ex. äldre och handikappade samt ortsbundna.

Sysselsättningsutredningen framför uppfattningen att investeringsberedskapen måste kompletteras med en ordning som innebär att de långsiktiga projekten inom samhällsservicen ges större utrymme i konjunkturpolitiken. Man bör således eftersträva att i första hand förlägga expansionen inom samhällsservicen till perioder då efterfrågan är svag inom övriga sektorer av näringslivet. På motsvarande sätt bör inom ramen för en långsiktig expansionspolitik sysselsättningsökningen inom samhällsservicen begränsas när efterfrågan på arbetskraft i övrigt ökar. En sådan sysselsättningsplanering inom den offentliga sektorn bör enligt utredningen också kunna vara ett väsentligt bidrag till en balanserad ekonomisk politik. Dessa och angränsade frågor har även behandlats av budgetutredningen (SOU 1973:43). Utredningens förslag bereds f. n. i finansdepartementet.

Statsbidragen bör också varieras så att man får bästa effekt med hänsyn till arbetslöshetens struktur. En sådan inriktning av bidragen till beredskapsarbeten har som jag tidigare nämnt prövats under senare år. Sålunda utgår f. n. 75 % statsbidrag till kommuner som anordnar beredskapsarbeten inom natur- och landskapsvård samt tjänste- och vårdsektorerna, i den mån den sammanlagda dagsverkskostnaden uppgår till högst 250 kr. AMS väntas senare under året förelägga regeringen ytterligare förslag för att åstadkomma en sådan differentierad effekt. Kravet på att endast tidigare lagda objekt skall få utföras som beredskapsarbeten samt att statsbidragsprocenten varieras efter arbetsmarknadssituationen på orten, har i vissa sammanhang kommit att ifrågasättas. Jag vill därför i likhet med vad RRV har anfört slå fast att beredskapsarbeten syftar till att förlägga angelägna arbeten till perioder då de bäst behövs från sysselsättningspolitisk synpunkt. Statsbidragen avser att utgöra en stimulans i denna riktning som kan varieras allt efter ar-

betsmarknadssituationen. Bidragen får därför inte användas som en statlig subvention av t. ex. löpande investeringar.

För sysselsättningskapande åtgärder i form av beredskapsarbeten gäller bl. a. att sådant arbete anvisas arbetslösa genom den offentliga arbetsförmedlingen. Även i fråga om andra sådana insatser – exempelvis vid beslut om utvidgade investeringsbemyndiganden eller i övrigt om tidigareläggning av sådana stalliga verksamheter som finansieras över reguljära anslag – brukar regelmässigt föreskrivas att rekryteringen av arbetskraft skall ske i samråd med arbetsförmedlingen. Detta måste vara ett grundläggande villkor för alla former av sysselsättningskapande åtgärder som beslutas i särskild ordning, för att arbetstillfällena skall kunna komma dem till godo som inte kan beredas arbete på den öppna marknaden.

9.7 Övriga regionalpolitiska frågor

9.7.1 Serviceförsörjning

Enligt riksdagens beslut år 1972 (prop. 1972:111, bil. 1, InU 1972:28, rskr 1972:347) är målet för regionalpolitiken att arbete, service och en god miljö skall göras tillgängliga inom räckhåll för alla människor. Detta betyder att den enskildes välfärd står i centrum för regionalpolitiken.

Jag har i det föregående behandlat samordningen mellan regional- och sysselsättningspolitiken och övergår nu till service- och miljöfrågorna.

Samhällets strävan när det gäller den regionala serviceförsörjningen bör vara att undanröja de hinder i servicehänseende som har uppstått eller kan uppstå för de enskilda människorna i vissa regioner eller som har drabbat eller kan drabba grupper av människor med speciella och varierande behov och krav på service och omvårdnad.

I likhet med en rad remissinstanser finner jag att de mål för serviceförsörjningen som angavs i 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram fortfarande har giltighet, dvs. alla människor skall ha tillgång till en tillfredsställande serviceförsörjning i hemorten eller inom räckhåll från denna. De preciseringar som angavs i beslutet från år 1972 om lokal och regional service och tidsavstånd till sådan service kan fortfarande ligga till grund för planeringen av serviceförsörjningen i framför allt glesbebyggda områden med i genomsnitt långa avstånd till service.

Innebörden av begreppet tillfredsställande serviceförsörjning är inte given en gång för alla. Förändringar i tekniskt, ekonomiskt och kulturellt avseende liksom förändringar i befolkningens ålderssammansättning medför att servicebehoven ändras, nya tillkommer medan andra minskar i betydelse.

I rapporten Politik för regional balans redovisas utvecklingen beträffande kommersiell service mellan åren 1969 och 1972. Därav framgår att utbudet har förbättrats främst i områden och kommuner med en tidigare relativt begränsad service, dvs. framför allt inom inre stödområdet. Rapporten, lik-

som länsstyrelsernas yttranden över den, pekar på att tillgången på kommersiell service för hushållen i de flesta fall kan anses tillfredsställande om man ser till kommunerna som helhet. Problem kan emellertid, som har framhållits i en rad remissyttranden, finnas i till ytan stora kommuner i de inre delarna av skogslänen. Inom dessa kan stödjecentraler för serviceförsörjningen vara nödvändiga. Utpekandet av kommunaldelscentra i ortsplanen har ett sådant syfte. Jag återkommer till detta.

Även den interdepartementala arbetsgruppen för glesbygdsfrågor, som redovisar sina slutsatser i en bilaga till rapporten Politik för regional balans, anser att problemen med serviceförsörjningen är mest omfattande i skogslänens inre delar och att åtgärder för att stärka och förbättra servicen framför allt bör inriktas på dessa områden. Jag delar denna mening liksom arbetsgruppens uppfattning att det inte bör sättas upp generella kriterier för när statligt stöd till service i en viss ort skall utgå. Inte heller går det på förhand att i detalj ange vilken service som skall finnas i ett kommun- eller kommunaldelscentra. Bedömningen måste, som arbetsgruppen framhåller, sker från fall till fall.

Som jag har nämnt tidigare kan i avgränsade områden vissa grupper av människor uppleva brister i serviceförsörjningen. Jag anser därför, i likhet med en rad remissinstanser, att det är nödvändigt att planeringen för serviceförsörjningen kommer till stånd i kommunerna. Länsstyrelserna bör stimulera till en sådan planering och bör kunna tillhandahålla kommunerna underlagsmaterial. Serviceplaneringen bör, som Svenska kommunförbundet framhåller, kännetecknas av flexibla lösningar så att inte onödiga lösningar av serviceutbudets lokalisering och funktioner åstadkoms. Jag vill betona att prioriteringar och avvägningar inom kommunerna är kommunala uppgifter. Det är i kommunerna man har den bästa kännedomen om serviceförhållandena och de brister människorna upplever. Frågan om kommunala varuförsörjningsplaner har behandlats av distributionsutredningen som i sitt betänkande (SOU 1975:69) Samhället och distributionen har föreslagit att varje kommun skall upprätta rullande varuförsörjningsplaner. Betänkandet bereds f. n. inom handelsdepartementet.

Statligt stöd till kommersiell service utgår sedan den 1 juli 1973 till kommuner i inre stödområdet. Krav på förändringar av stödet har förts fram i bl. a. länsplaneringen. Distributionsutredningen lade fram förslag som bl. a. berör stödet till kommersiell service. Ställningstaganden på detta område får därför anstå till dess att utredningens förslag är färdigberett.

Ett viktigt syfte med länsplaneringen är att den skall bidra till att ge vägledning för statliga myndigheters beslut i de fall där dessa har regionalpolitiska effekter. Som jag har betonat i olika sammanhang i det föregående är den regionala fördelningen av t. ex. bostäder, skolor och kommunikationer ett av de viktigaste medlen när det gäller att påverka den regionala utvecklingen. Sådan samhällsservice formar betydelsefulla delar av våra levnadsvillkor och kommer enligt ERU att framdeles få allt större

betydelse för vår välfärd. Mot den bakgrunden anser jag det angeläget att samhällets planering utformas så att lokaliseringen av bostäder, service och arbetsplatser samt anordnandet av kommunikationer medverkar till att arbete och service i högre utsträckning blir tillgänglig för alla människor.

Ansvar för planering och utbyggnad av samhällets service ligger i väsentliga avseenden på kommunerna. Ett viktigt medel för att skapa en mera likvärdig kommunal service i olika delar av landet är skatteutjämningsbidraget till kommunerna. Ett betydande antal remissinstanser stryker under behovet av den översyn av skatteutjämningsbidraget som pågår. Flera remissinstanser menar att bidraget inte enbart borde knytas till medelskattekraften i riket satt i relation till antalet invånare i kommunen. Bidragen bör enligt dessa remissinstanser konstrueras så att kommunala insatser för att öka antalet förvärvsarbetande stimuleras.

I direktiven till den utredning som nyligen har tillsatts för att se över skatteutjämningsbidraget anges bl. a. att skatteutjämningsystemet fortfarande skall utgöra en viktig del av regionalpolitiken. Remissinstansernas synpunkter har överlämnats till utredningen för kännedom. Av vad jag inhämtat av chefen för finansdepartementet beräknas förslag från utredningen föreligga våren 1977.

Statliga fördelningsbeslut som rör samhällsfunktionernas utbyggnad är väsentliga medel för att påverka den regionala utvecklingen. I länsprogrammen har därför stort utrymme ägnats åt beskrivningen av de statliga sektorsmyndigheternas planering samt samordningen mellan sådana fördelningsbeslut och de mål som gäller för regionalpolitiken. Utvecklingen inom de olika sektorerna såsom undervisning, kultur, bostäder, social-, åldrings- och sjukvård, kommunikationer, rättsväsende m. m. har redovisats relativt ingående i rapporten Politik för regional balans. Av redogörelsen framgår att de mål som gäller för den regionala utvecklingen och de principer för sektorernas utveckling som lades fast i prop. 1972:111 i väsentliga avseenden har beaktats i de statliga myndigheternas verksamheter. Jag vill här peka på insatser som har gjorts inom vissa områden. Förändringarna inom grundskolans område har enligt vad som har redovisats i betänkandet och remissyttrandet underlättat bevarandet av tidigare nedläggningshotade skolor. För att möjliggöra anordnandet av utbildning på gymnasial nivå har på liknande sätt nya organisationsformer tillskapats för gymnasieskolan. Därigenom har gymnasieskolans undervisning kunnat bedrivas på fler orter än vad som kan göras med ett system med enbart konventionell gymnasieskola. Även de riktlinjer för lokaliseringen av nytillkommande högskoleutbildning som riksdagen har lagt fast bör medverka till en jämnare fördelning av utbildningsresurserna över landet och till en förstärkning av utvecklingen i primära centra.

De senaste årens utveckling inom hälso- och sjukvården har kännetecknats av en snabb utbyggnad av den öppna sjukvården. Denna utbyggnad har kunnat ske i påtagligt decentraliserade former. Den sjukvårdspolitiska

målsättningen är inriktad på en fortsatt sådan utveckling och sjukvårdshuvudmännens planer visar på en fortsatt prioritering av den öppna sjukvården och den decentraliserade långtidssjukvården.

Jag vill i detta sammanhang även peka på den statliga kulturpolitiken som skall främja en decentralisering av verksamhet och beslutsfunktioner inom kulturområdet.

Samordningen mellan regional- och trafikpolitik är väsentlig för den regionala utvecklingen. Denna samordning har varit ett naturligt inslag i länsstyrelsernas arbete med den regionala trafikplaneringen. Av vad jag har inhämtat från chefen för kommunikationsdepartementet planerar man att föreslå regeringen att lägga fram en proposition om den framtida trafikpolitiken under hösten 1976.

På en rad områden har således åtgärder vidtagits som anpassar utbyggnaden av samhällets service till de regionalpolitiska målen. Funktioner och institutioner som är väsentliga för den regionala utvecklingen har också kunnat decentraliseras. Flera länsstyrelser har i redovisningen av länsplanering 1974 och i sina yttranden över rapporten Politik för regional balans, pekat på vissa problem när det gäller samordningen mellan de statliga sektorernas beslut och den regionalpolitiska verksamheten.

I detta sammanhang vill jag framhålla att det system för framtida länsplanering som jag föreslår i det följande bl. a. har till syfte att inom länsplaneringens ram skapa bättre förutsättningar för samordning mellan sektorsplanering och den regionalpolitiska verksamheten. Därmed ges också bättre underlag för sådan samordning på central nivå.

För att nå en bättre anpassning mellan sektorsplaneringen och den regionalpolitiska planeringen krävs emellertid även en ständig uppföljning av det löpande planeringsarbetet. Länsstyrelserna har därvid en viktig funktion att fylla. Till stöd för dessa strävanden bör regeringen följa upp riksdagens ställningstaganden till de förslag jag nu lägger fram med ett åläggande för statliga myndigheter att lägga de regionalpolitiska riktlinjerna till grund för planeringen. Jag vill i detta sammanhang, i likhet med Svenska kommunförbundet, betona angelägenheten av att sektorsmyndigheter regelbundet informerar kommuner och länsstyrelser om planerade förändringar av verksamheten på det lokala planet.

9.7.2 Miljöfrågor i länsplaneringen

Miljö- och markanvändningsfrågorna har inte behandlats enhetligt i de olika länen. Detta kan förklaras av skilda regionala förhållanden och av att miljöfrågor inte tidigare har behandlats särskilt i länsplaneringen.

Det finns emellertid påtagliga samband mellan den regionalpolitiska planeringen och miljö- och markanvändningsfrågorna. Enligt min mening ger emellertid den nu genomförda länsplaneringen viktiga utgångspunkter för

den fysiska planeringen på skilda administrativa nivåer. De av statsmakterna fastlagda riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten ger i sin tur förutsättningar för den regionala utvecklingsplaneringen. En rad konkreta planeringsproblem måste lösas med utgångspunkt i både den fysiska och den regionalpolitiska planeringen. Det gäller vid överväganden om t. ex. utbyggnaden av tätorterna eller nyttiggörandet av naturresurser för industriella ändamål.

Mot denna bakgrund är det angeläget att miljöaspekterna i högre grad än hittills beaktas på ett tidigt stadium i planeringsprocessen. Det behövs emellertid bättre underlag och metoder för att miljöfrågorna skall kunna integreras med den regionalpolitiska planeringen.

Den bebyggelsestruktur vi skall sträva efter måste erbjuda en i vid mening god miljö. I det sammanhanget spelar tillgången till arbete och möjligheterna att med rimlig restid nå de arbetstillfällena som finns en avgörande roll. Jag har i det föregående strukit under den betydelse som trafikförsörjningen har för utformningen av goda lokala arbetsmarknader. Självfallet måste kraven på en god miljö även innefatta tillgång till lämpliga rekreationsområden.

I rapporten Politik för regional balans refereras yttranden från bl. a. länsstyrelserna i Kalmar samt Göteborgs och Bohus län som, liksom berörda kommuner och fackliga instanser, behandlar den fysiska riksplaneringens inverkan på möjligheterna att lokalisera industri till dessa områden. Jag vill i anslutning till dessa yttranden erinra om att endast en begränsad del av industrin inbegrips i den fysiska riksplaneringen. Detta innebär att den omständigheten att lokalisering av miljöstörande industrier enligt den fysiska riksplaneringens riktlinjer inte får ske dock inte utesluter industriell verksamhet av annat slag i dessa områden.

Den fysiska riksplaneringen är bara ett av de sätt på vilket staten kan påverka den industriella utvecklingen. Inom ramen för de regionalpolitiska medlen finns det möjligheter att lämna stöd till utvecklingen i de områden som nu avses, om regionalpolitiska skäl talar för detta. Jag vill i det sammanhanget framhålla att huvuddelen av de aktuella områdena ligger i regioner där lokaliseringstöd hittills har ansetts kunna utgå.

Inom ramen för den fysiska riksplaneringen har chefen för bostadsdepartementet lämnat anvisningar för hur berörda länsstyrelser i samverkan med kommunerna skall utreda och redovisa förutsättningarna för lokaliseringen av i sammanhanget aktuell industri utefter Norrlandskusten. I anslutning härtill har uttalats att planeringen i fråga om vissa delar av inlandet bör kunna utföras på samma sätt som för Norrlandskusten. Studier och överväganden bör dock omfatta större regioner än enskilda län. Jag vill i detta sammanhang understryka de regionalpolitiska utgångspunkternas vikt. Berörda länsstyrelser bör sålunda utifrån den regionala Ortsstrukturen och de förslag som har framförts i den fysiska riksplaneringens programskede belysa de regionalpolitiska, miljömässiga och planmässiga förutsättningarna

för lokalisering av aktuellt slag av industri. Redovisningen av gjorda överväganden kommer att göras inom ramen för den fysiska riksplaneringens planeringsskede.

Behandlingen av miljö- och markanvändningsfrågor i länsplaneringen har som jag tidigare framhållit varit ojämn. Länsstyrelsernas redovisningar och förslag visar dock klart att vissa frågor om miljö och regionalpolitik inte kan ses fristående från varandra. I likhet med flera remissinstanser anser jag att det är angeläget att miljöaspekterna i högre grad än hittills beaktas på ett tidigt stadium i planeringsprocessen. I det förslag till uppläggning av den fortsatta länsplaneringen som jag senare kommer att redovisa skapas förutsättningar för länsstyrelserna att ge uttryck för en samlad syn på inte bara de regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska frågorna utan också på t. ex. miljöpolitiska och trafikpolitiska frågor.

9.7.3 Orter i regional samverkan

Förutsättningarna att nå de regionalpolitiska mål beträffande arbete, service och miljö som jag har beskrivit i det föregående varierar inte bara mellan olika delar av landet utan också mellan olika orter. Olika slags servicefunktioner behöver olika stort befolkningsunderlag för att kunna ge effektiv service. Funktioner som utnyttjas dagligen t. ex. livsmedelsbutiker behöver ett mindre befolkningsunderlag och kan därmed ligga tätare än funktioner vars tjänster tas i anspråk mera sällan som t. ex. resebyråer. En koncentration har efterhand skett till de orter som haft det bästa läget med hänsyn till befolkningsfördelningen och naturlig uppgiftsfördelning har spontant utvecklats mellan olika orter.

Dessa spontant utvecklade skillnader mellan olika orter återkommer också när det gäller arbetsmarknaden. Orter som har erbjudit goda lokaliseringsbetingelser för service har ofta också erbjudit fördelar för varuproducerande företag t. ex. ifråga om kommunikationer. Den koncentration av verksamheter till vissa orter som detta medförde ledde efter hand också till att en gynnsam arbetsmarknad utvecklades på dessa orter. Denna process inleddes i vårt land för mer än 100 år sedan.

Utveckling av tätortssystemet medförde emellertid välfärdsförluster för en del människor. En mera medveten planering av ortsstrukturen blev därför nödvändig.

Genom den plan som riksdagen antog år 1972 om utveckling av den regionala strukturen lades grunden till en från välfärdssynpunkt bättre utveckling av ortssystemet. Planeringen tar sin utgångspunkt i både de skilda förutsättningar olika orter har när det gäller att fullgöra funktioner av skilda slag och behovet av stödjepunkter för att arbete och service skall bli tillgänglig för alla. Därvid har efterhand fördelarna med samverkan mellan orter med skilda funktioner allt mer betonats.

I prop. 1972:111 angavs mål när det gäller arbetsmarknad och serviceförsörjning för fem typer av orter nämligen storstadsområden, primära centra, regionala centra, kommuncentra och kommundelscentra. Ortsplanen är en konkretisering av den långsiktiga inriktningen av regionalpolitiken. Något alternativ som skulle fylla den funktionen bättre har inte förts fram.

Principerna för Ortsplanen och målen för den har nu vunnit allmänt erkännande. Dessa principer och mål kan därför ligga fast. Det kan också tilläggas att en planering som inriktas på ortssystemets utveckling nu är internationellt vedertagen.

När det gäller förslagen om ändringar i o r t s p l a n e n för enskilda orter vill jag i likhet med flera länsstyrelser påpeka att denna plan skall ses som ett långsiktigt mål som inte bör ändras för ofta och endast när ökade regionalpolitiska medel eller ändrade utvecklingstendenser motiverar detta.

1972 års beslut om den regionala strukturen utgick ifrån vad som kunde förverkligas med hänsyn till den utveckling som då kunde förutses samt genom användande av då aktuella regionalpolitiska medel. Den kraftigaste begränsningen när det gäller utbyggnaden av Ortsstrukturen utgörs av befolkningsunderlaget. Befolkningsutvecklingen för riket som helhet förutses nu bli svagare än som antogs år 1972. Härtill kommer att befolkningsförskjutningarna inom landet minskat – balansen mellan skilda landsdelar har förbättrats. De ändrade tendenserna i befolkningsutvecklingen motiverar inte att utvecklingsambitionerna för ytterligare orter höjs. Detta talar mot att nu göra några principiella ändringar i Ortsplanen.

Dessutom har en förhållandevis kort tid förflutit sedan planen antogs. Jag anser därför att utvecklingen i de olika ortstyperna bör följas ännu någon tid innan några egentliga ändringar övervägs i Ortsplanen. Jag anser emellertid att man nu bör ge praktiskt uttryck åt de år 1972 fastlagda principerna ifråga om kommundelscentra.

Syftet med k o m m u n d e l s c e n t r a är att de skall tjänstgöra som stöd-
jepunkter för serviceförsörjningen i till ytan stora kommuner i glesbygderna. De bör vara komplement till kommunens huvudort. För att fullgöra en sådan funktion anser jag att kommundelscentra bör uppfylla följande krav.

Orten bör ha en storlek och ett befolkningsomland som ger underlag för ett serviceutbud som i stort svarar mot normal kommuncentrumservice eller lokal service. Orten bör även vara en kommunikationsknutpunkt och ha betydelse i persontrafikhänseende på denna ortsnivå. Orten bör vidare ha ett sådant geografiskt läge att den svarar för människornas serviceförsörjning inte bara på orten i fråga utan även för ett betydande omland.

De avstånd mellan serviceorter det här kan bli fråga om och de vidsträckta kommuner som här åsyftas återfinns med mycket få undantag enbart i skogslänens inre delar. Trots en positiv befolkningsutveckling i skogslänet som helhet uppvisar kommunerna i inre delarna av dessa län en negativ befolkningsutveckling. Bedömningar över utvecklingen framdeles pekar

även på en ogynnsam utveckling i vissa kommuncentra framför allt i inre stödområdet.

Länsstyrelserna har i länsplanering 1974 i samverkan med kommunerna lagt fram förslag om kommunfelscentra. I utvärderingen av länsplanering 1974 (SOU 1975:91) Politik för regional balans har 19 av de förslag till kommunfelscentra som länsstyrelserna har lagt fram godtagits. Det gäller inom inre stödområdet Karesuando, Vuollerim, Vittangi och Korpilombolo i Norrbottens län, Tärnaby/Hemavan, Malå och Dorotea i Västerbottens län, Hoting, Gäddede, Föllinge, Hede och Funäsdalen i Jämtlands län, Ramsele och Junsele i Västernorrlands län, Los i Gävleborgs län, Särna, Idre och Sälen i Kopparbergs län samt Syslebäck i Värmlands län. På Gotland är det Slite och Hemse. Jag delar uppfattningen att dessa orter är lämpliga kommunfelscentra. Därutöver bör som har föreslagits av flera remissinstanser i yttrandet över rapporten även Kälarne utses till kommunfelscentrum.

De orter jag här har angivit har servicefunktioner, såväl samhällliga som kommersiella, som svarar mot glesbygdsutredningens krav på lokal service. Karesuando når inte upp till denna nivå, men fyller ändå en liknande funktion genom att avståndet till Kiruna är mycket betydande eller 15–20 mil. Större delen av orterna har ett avstånd på 5–7 mil till närmaste likvärdiga eller bättre serviceort. I några fall är avstånden betydligt längre. Angivna kommunfelscentra fyller även funktioner som knutpunkter för persontrafiken.

I yttrandena över rapporten vidhåller länsstyrelserna i Värmlands, Gävleborgs och Västernorrlands län att följande orter i resp. län skall anges som kommunfelscentra nämligen Stöllet, Ramsjö och Fränsta. Enligt min mening uppfyller emellertid ingen av dessa orter de krav som ett kommunfelscentrum bör uppfylla.

Förutom här förordade kommunfelscentra finns ett antal orter i inre stödområdet som har betydelse för serviceförsörjningen. Dessa bör särskilt beaktas i den kommunala serviceplaneringen.

Förslag till kommunfelscentra förs även fram från områden som ligger utanför det inre stödområdet och Gotland. De orter, som därvid angivits har i allmänhet stor betydelse för serviceförsörjningen. Med hänsyn till de kortare avstånden och de mindre problemen från serviceförsörjningssynpunkt anser jag emellertid det inte nödvändigt att utse kommunfelscentra i dessa delar av landet. Det bör dock ankomma på länsstyrelserna att följa utvecklingen i dessa orter i den fortsatta planeringen. Detta kan lämpligen ske i samband med den serviceplanering jag tidigare har förordat. Vad beträffar skärgårdsområdena vill jag dessutom hänvisa till riksdagens nyligen fattade beslut om insatser i sådana områden (prop. 1975/76:88, JoU 1975/76:34, rskr 1975/76:256).

Den ortsplan jag förordar innebär att kommunfelscentra tillsammans med kommunens huvudort skall vara stödjepunkter för försörjningen med lokal service. Åtkomligheten till service spelar därvid stor roll. En tillfredsställande

trafikförsörjning till kommundelscentra måste därför eftersträvas. Samhälleliga insatser bör sättas in för att underlätta persontrafiken till dessa orter. I planeringen av persontrafiken bör det regionala stomlinjenätet utvidgas med kommundelscentra som persontrafikterminaler.

De åtgärder som statsmakterna kan vidta för att trygga serviceförsörjningen i angivna kommundelscentra i inre stödområdet och på Gotland rör stöd åt trafikförsörjning samt stärkandet och bevarandet av skilda samhälleliga servicefunktioner. Självfallet måste samhälleliga rationaliseringsåtgärder vidtas även i framtiden på skilda orter. Det är en uppgift för länsstyrelserna att i den löpande planeringen bevaka att sådana åtgärder inte vidtas som strider mot de regionalpolitiska målen.

Glesbygdspolitiken syftar till att förbättra levnadsförhållandena för befolkningen i de glesast befolkade delarna av landet. Till stor del är glesbygdspolitiken integrerad i ett större sammanhang. Som exempel kan nämnas den lokala trafikförsörjningen. Jag har i annat sammanhang redogjort för denna och vill här endast understryka att goda transportmöjligheter är av grundläggande betydelse för glesbygdens folk.

Speciella ekonomiska och organisatoriska insatser görs för glesbygderna beträffande dagligvaruförsörjning, samhällelig service och sysselsättning. Dessa insatser bidrar verksamt till att ge befolkningen i de utpräglade glesbygdsområdena tryggad åtkomlighet i fråga om social, kulturell och kommersiell service samt tillskott av sysselsättningstillfällen även i kommunernas utkanter.

I en bilaga till rapporten Politik för regional balans lämnas en redogörelse för de särskilda åtgärderna i glesbygden. Därav framgår att åtgärderna är rikt differentierade och har en konstruktion som möjliggör en smidig anpassning till skiftande lokala och personliga förhållanden. Jag vill för egen del understryka att det är mycket angeläget att man kan bevara den flexibilitet som idag utmärker glesbygdspolitiken. Endast på detta sätt kan man tillgodose de enskilda människornas behov. Det är nämligen här fråga om åtgärder som ofta är individinriktade. Sådana åtgärder måste kunna utformas från fall till fall med hänsyn tagen till olika förutsättningar. Därmed får den enskilde en reell garanti för sin service.

Socialstyrelsen, konsumentverket, kommunförbundet och även arbetsmarknadsdepartementet har informerat om glesbygdspolitiken. Det är viktigt att denna information fortsätter. För att ytterligare sprida kännedom om vilka glesbygdspolitiska insatser som står till buds avser den interdepartementala arbetsgruppen för glesbygdfrågor att utarbeta en informationsskrift i ämnet.

Stora avstånd i kombination med en successiv minskning av befolkningen har i många av skogslänens inlandskommuner medfört särskilda problem när det gäller serviceförsörjningen i kommunernas perifera delar. I en del områden – ren glesbygd och mindre tätorter – har det sålunda varit svårt att upprätthålla tillfredsställande kommersiell och samhällelig service med

rimlig åtkomlighet. Dessa problem kan väntas uppstå även framdeles. Insatserna för att trygga serviceförsörjningen bör därför liksom hittills koncentreras till det inre stödområdet. Som bl. a. Svenska kommunförbundet påpekar har det statliga glesbygdstödet här en viktig funktion att fylla.

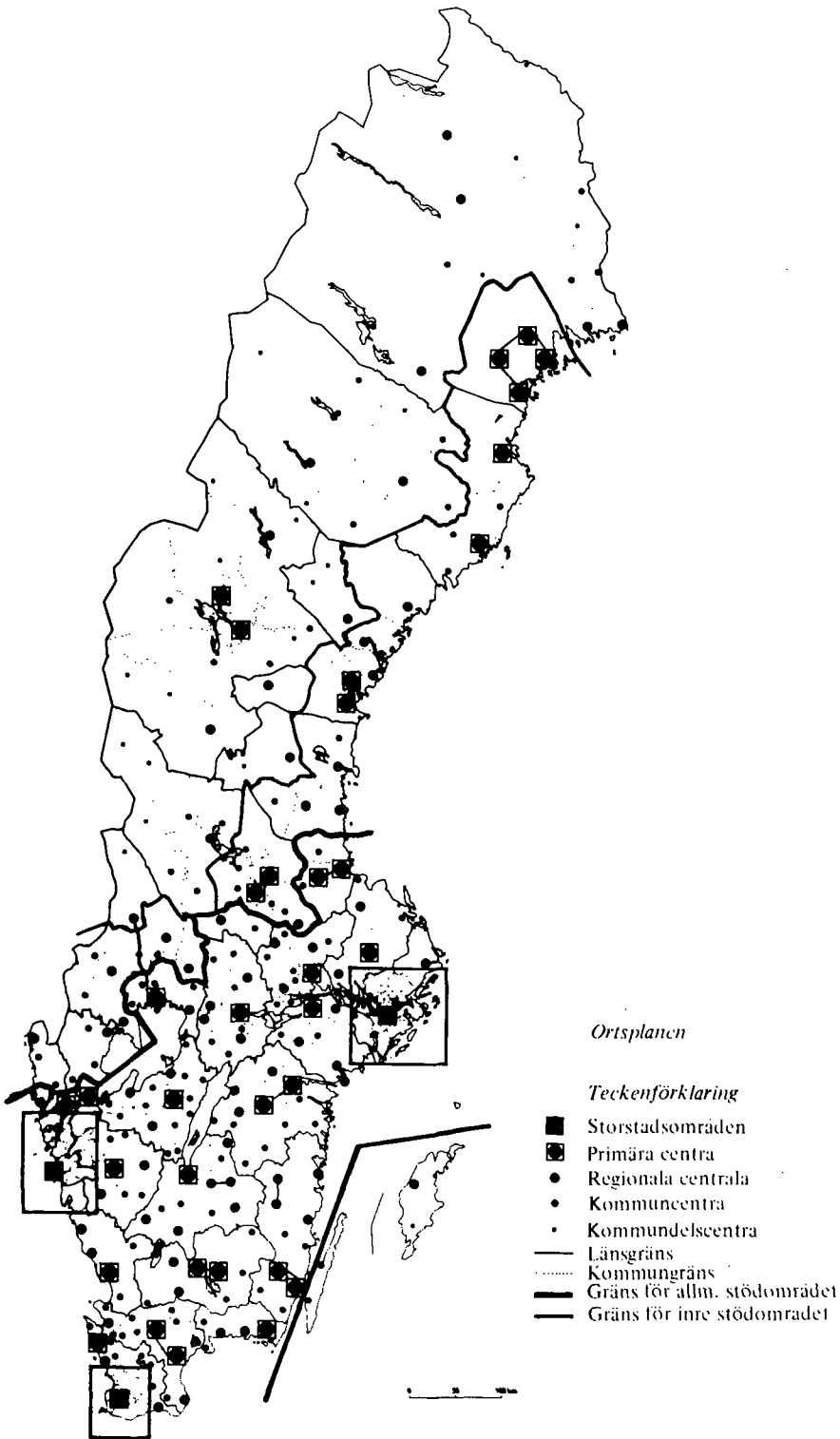
När det gäller storstadsområdena var den i prop. 1972:111 fastlagda avgränsningen knuten till vilket område som skulle omfattas av lokaliseringsområdet. Till följd av den bättre regionala balans som nu har uppnåtts mellan olika delar av landet är restriktiva regionalpolitiska åtgärder riktade mot storstadsområdena inte längre lika aktuella. Jag föreslår därför att avgränsningen av storstadsområdena i ortsplanen utgår. I stället för en sådan avgränsning bör man i fortsättningen ägna uppmärksamhet åt de lokala arbetsmarknaderna och möjligheten att sätta in positiva åtgärder för att öka sysselsättningen och valmöjligheterna. Jag vill i sammanhanget understryka att den lokala arbetsmarknaden i Göteborgsregionen omfattar betydande delar av kommuner i Hallands och Älvsborgs län samt att detta förhållande bör återspeglas i den fortsatta länsplaneringen. Jag avser att i särskild ordning överväga hur samverkan skall organiseras mellan länsstyrelserna i den fortsatta länsplaneringen i de fall de lokala arbetsmarknaderna berör flera län.

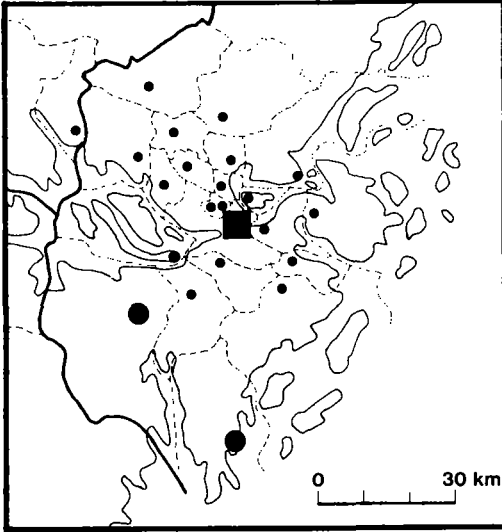
Mina förslag när det gäller storstadsområdenas avgränsning leder också till slutsatsen att ortsplanen bör modifieras för vissa kommuner inom detta område. Länsstyrelsen i Stockholms län har föreslagit att Södertälje och Nynäshamn utses till regionala centra medan länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län för fram motsvarande förslag beträffande Stenungsund. Jag ansluter mig till dessa förslag.

Storstadsområdena fyller en viktig funktion i vår regionala struktur. Stockholm skall fungera som huvudstad med de funktioner som följer därav. Göteborg och Malmö kommer som länsstyrelserna påpekar att vara betydande landsdelscentra i fråga om bl. a. kvalificerad service. Det synes emellertid inte nödvändigt att i ortsplanen föra in särskilda beteckningar med den innebörden för Göteborgs- och Malmöregionerna.

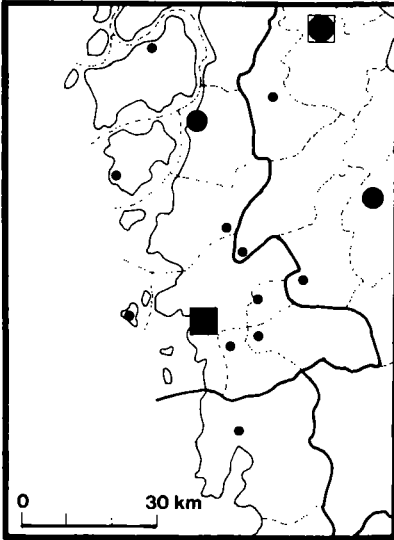
En förutsättning för ökad bevakning av de skiftande sysselsättningsproblemen inom storstadsområdena är en planering som beaktar strukturen inom dessa områden. En sådan planering som syftar till en flerkärnig utbyggnad av näringslivet har genomförts för Stockholms län. Planeringen innebär att fyra arbetsplatsområden har angetts utanför det centrala kärnområdet. Länsstyrelsens förslag har vunnit allmän anslutning. Jag anser därför att länsstyrelsens val av arbetsplatsområden bör vara vägledande för den fortsatta samhällsplaneringen.

Förslaget från länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län att de tre kommunerna Stenungsund, Tjörn och Orust skall utskiljas som en planeringsregion kan ses som ett första steg mot en mera differentierad planering även inom Göteborgsregionen. Uppbyggnaden av ett sådant centrum löser dock inte de omfattande sysselsättningsproblem som finns inom andra ytter-

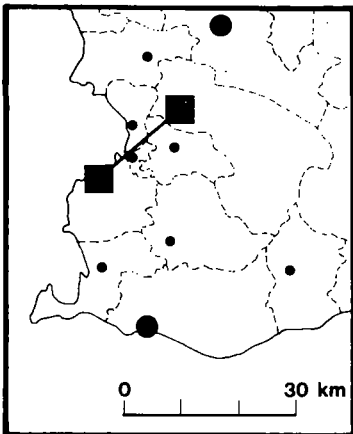




Stockholmsregionen



Göteborgsregionen



Malmöregionen

områden i Göteborgsregionen. En lokalisering av nytillkommande bostäder till de mera centrala delarna av regionen bör kunna ge delar av den nytillkommande befolkningen tillgång till det centrala arbetsplatsområdet. För att lösa existerande problem i regionens ytterområden bör dock länsstyrelsen i samarbete med berörda kommuner identifiera områden som är lämpliga som nya arbetsplatsområden.

På motsvarande sätt som jag nyss redovisat för Stockholms- och Göteborgsregionerna bör en bättre samordning mellan lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser komma till stånd även inom Malmöregionen.

Avslutningsvis vill jag framhålla att ortspanen väl anger den långsiktiga inriktningen av regionalpolitiken. Men som närmare har utvecklats i åtskilliga länsprogram kan det vara nödvändigt att denna planering kompletteras med andra typer av mål som är mera knutna till de dagsaktuella problemen när det gäller sysselsättning och serviceförsörjning. Att vissa orter utses till kommuncentra eller regionala centra innebär inte att åtgärder för att lösa aktuella problem skall stå tillbaka för insatser i primära centra. Självklart finns det problem i mindre orter som kan kräva snabbare åtgärder. Jag vill av den anledningen påpeka att det till alla kommuntyper kan knytas t. ex. de åtgärder som visar sig motiverade för att mildra akuta problem. Detta synsätt är en naturlig följd av den väl utvecklade problem- och åtgärdsdiskussion som förs i länsplaneringen.

Samverkan mellan olika orter kan leda till att de skillnader som nu finns i fråga om t. ex. serviceutbud och valmöjligheter på arbetsmarknaden utjämnas. Men många mindre orter är länkade till större orter, eller kan genom förbättrade kommunikationer få del av de fördelar de större orterna erbjuder när det gäller serviceförsörjning och arbetsmarknad. Självfallet måste planeringen av Ortsstrukturen grundas inte bara på enskilda orters funktioner utan också på samverkan och samverkansmöjligheter mellan olika orter.

Länsplaneringen har också skett med utgångspunkt i sådana förutsättningar. I åtskilliga län bygger planeringen på lokala arbetsmarknader inom vilka pendling kan ske mellan bostadsort och arbetsplats. Avgränsningar av dessa arbetsmarknader är, som jag strukit under i det föregående, ett naturligt inslag i länsplaneringen. Sådana avgränsningar syftar främst till att vara ett stöd för den lokala och regionala planeringen.

Den regionala sysselsättningspolitikens mest svårlösta problem finns inom de kommuner som ligger isolerat i förhållande till större arbetsmarknader. I sådana kommuner leder ett bortfall av arbetstillfällen som inte ersätts med ny sysselsättning till utflyttning eller arbetslöshet. I kommuner belägna inom en större lokal arbetsmarknad kan en motsvarande nedgång ofta överbryggas genom ökad pendling. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder i orter med isolerat läge där sysselsättningen har varit hotad.

Jag anser att utvecklingen i denna typ av kommuner fortsättningsvis bör följas med särskild uppmärksamhet inom ramen för länsplaneringsarbe-

tet. Denna typ av ensamliggande kommuncentra kan lätt identifieras i norra Sverige. Det bör emellertid uppmärksammas att också vissa regionala centra inom främst inre stödområdet, har samma problem som isolerade kommuncentra. Jag förutser att i samband med avgränsningen av lokala arbetsmarknader, motsvarande problemområden kommer att utskiljas även i mellersta och södra Sverige.

9.7.4 Planeringsnivåer

Samlade insatser med regionalpolitiskt syfte förutsätter att man inom skilda samhällssektorer har gemensamma grundläggande förutsättningar när det gäller den regionala utvecklingen och målen för denna. En sådan förutsättning är Ortsplanen som jag nyss har beskrivit, en annan är planeringsnivåer i form av befolkningstal för länen.

Planeringsnivåerna och deras innebörd behandlades utförligt i prop. 1972:111. De principer som då lades fast bör enligt min mening fortfarande gälla.

Länsstyrelserna lade i länsplanering 1974 fram förslag till planeringsnivåer för åren 1980 och 1990. I arbetsmarknadsdepartementets rapport Politik för regional balans konstaterades att den slutliga utvärderingen av planeringsnivåerna måste återspegla en tidshorisont som kan betraktas som långsiktig även vid denna tidpunkt. I rapporten föreslogs därför planeringsnivåer för de skilda länen avseende åren 1985 och 1990. Länsstyrelser, landsting och åtskilliga kommuner har i remissbehandlingen framfört synpunkter på dessa förslag. Ett genomgående drag är att man anser de föreslagna nivåerna alltför låga.

Det bör först strykas under att befolkningsramar skall utformas med realistiskt beaktande av utvecklingsmöjligheter och utvecklingstendenser i de skilda regionerna och med hänsyn till tillgängliga regionalpolitiska medel. I en sådan utgångspunkt för planeringen ligger också ett krav på att utvecklingsambitionerna för län och kommuner skall ansluta till de för landet som helhet gällande förutsättningarna. Detta betyder att planeringen för sysselsättning och serviceförsörjning måste utgå från vad som resp. år är en rimlig befolkning även på riksnivå.

När det gäller frågan vilken framtida befolkning i landet som helhet som planeringen bör inriktas mot är invandringen särskilt svårbedömbart. Under slutet av 1960-talet betydde invandringen varje år i många län mer för befolkningsutvecklingen än den inrikes befolkningsomflyttningen. Hittills under 1970-talet har invandringsöverskottet stannat vid ca 15 000 personer. Detta överskott inträffade i huvudsak under år 1975. Det finns anledning att räkna med att invandringen till Sverige under den planeringsperiod som nu skall överblickas blir förhållandevis måttlig. Eftersom sysselsättningspolitiken är inriktad på att öka sysselsättningsgraden, måste man se restriktivt på den utomnordiska invandringen. Jag utgår också ifrån att sådana

sysselsättningspolitiska åtgärder vidtas i övriga nordiska länder att någon mera omfattande invandring från dessa länder till Sverige inte heller kommer att ske. Regeringen har i den reviderade finansplanen inte funnit anledning att från arbetsmarknadssynpunkt målsätta en ökad invandring.

SCB har i sin befolkningsprognos till 1975 års långtidsutredning arbetat med två invandringsalternativ. I det ena – som har blivit långtidsutredningens huvudalternativ – förutsätts ingen nettoinvandring efter år 1976. I det andra antas en årlig nettoinvandring på ca 10 000 personer per år. Samma värde för statens invandrarverk fram i sitt remissvar. Med de antaganden som kan göras beträffande fruktsamhet och dödlighet skulle rikets folkmängd då komma att uppgå till ca 8,52 miljoner invånare år 1990.

För att uppnå en befolkningsutveckling som motsvarar det övre värdet i länsstyrelsernas förslag till befolkningsramar skulle nettoinvandringen behöva uppgå till ca 78 000 personer per år 1975–1980 och till ca 47 000 personer per år 1975–1990. Motsvarande nettoinvandring för att nå mittvärdet i befolkningsramarna skulle bli ca 40 000 resp. 30 000 per år. En nettoinvandring av denna omfattning är osannolik. Länsstyrelsernas förslag till planeringsnivåer måste räknas ned om inte planeringen skall ligga på en realistiskt hög nivå i vissa län.

När det gäller fördelningen av befolkningen anser jag att följande utgångspunkter bör ligga till grund för planeringen

- utvecklingen i storstadsområdena bör hållas på en fortsatt balanserad nivå
- huvudalternativet för planeringen i län med uttalade regionala obalansproblem bör vara en i stort sett oförändrad befolkning
- utanför stödområdet skall planeringen inriktas på vad en rimlig prognos för utvecklingen kan innebära utan insats av speciella tillväxtfrämjande åtgärder.

Expansionen i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet i storstadsområdena har dämpats i överensstämmelse med de uttalade regionalpolitiska målen. Länsstyrelser och kommuner har successivt inriktat sin planering på en utveckling som innebär svag tillväxt. Detta finner jag rimligt.

När det gäller länen inom allmänna stödområdet är i flertalet fall en planering som inriktas på en i stort sett oförändrad befolkning fortfarande en ambitiös och rimlig politik. Riksdagen uttalade i anslutning till 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram att planeringen borde sikta mot det övre värdet i de planeringsintervall som regeringen föreslog. Det innebär att planeringen skulle inriktas på en viss befolkningsökning. En sådan har också inträffat i samtliga skogslän under senare år.

För län utanför storstadsområdena och utanför allmänna stödområdet borde planeringen enligt prop. 1972:111 inriktas på vad som kan följa av en rimlig prognos utan särskilda regionalpolitiska insatser. Liksom för län inom stödområdet bör även i södra Sverige en oförändrad befolkning i resp. län

vara en grundläggande ambition.

Som påpekades i prop. 1972:111 är det ett primärt mål för den regionala utvecklingsplaneringen att skapa förutsättningar för en utveckling som leder till mera likvärdiga förhållanden i skilda delar av landet. Ortsplanen har detta syfte. Denna orsplan måste självfallet återspeglas i de planeringsnivåer som skall vara vägledande för samhällsplaneringen såväl på kommunnivå som länsnivå. Befolkningsramarna för ett län skall svara mot de ambitioner som finns nedlagda i orsplanen.

I anslutning härtill finns det anledning kommentera ett vanligt drag i länsstyrelsernas planeringsdiskussion. Man accepterar och vill verka för fortsatt befolkningsexpansion i kommuner där expansion nu finns men samtidigt motverka befolkningsminskning i kommuner där sådan uppträder f. n.

Om strävan skall vara att alla län skall kunna planera för en utveckling som innebär att nuvarande befolkningstal i stort sett kan bibehållas är det nödvändigt att skapa minst en väldifferentierad arbetsmarknad i varje län till vilken de ofrånkomliga flyttningarna kan gå i stället för till storstadsområdena. Detta förutsätter fortsatt tillväxt i bl. a. primära centra. En sådan utveckling har också fått länsstyrelsernas stöd. Samtidigt är det uppenbart att befolkningsunderlaget inte räcker till för att det överallt skall kunna skapas väldifferentierade arbetsmarknader som ger de valmöjligheter som arbetande med specialiserad yrkeserfarenhet och utbildning kräver. En del av de små isolerade arbetsmarknader som länsstyrelserna vill stödja genom höjda planeringsnivåer kommer även vid en förbättring att bli så små och dåligt differentierade, att många människor kommer att föredra de bättre sysselsättningsmöjligheter som erbjuds på annat håll. Att försöka motverka tillväxten i primära centra och vissa större regionala centra skulle antagligen leda till att nyss nämnda flyttning kom att gå till storstadsområdena. En sådan utveckling ligger inte i linje med den regionalpolitik som har lagts fast. En förbättring av arbetsmarknaden i skilda län så att den motsvarar människornas krav förutsätter en viss fortsatt förskjutning av sysselsättningsexpansionen inom länen.

Genom förbättrade kommunikationer etc. bör arbetstillfällena kunna bli mera tillgängliga än tidigare. Effekterna på befolkningsfördelningen kan därigenom minskas och befolkningsförskjutningarna bör kunna bli mindre omfattande än under slutet av 1960-talet. Det kan tilläggas att en planering som accepterar förekommande expansion men motverkar all tillbakagång dessutom är – med den ringa invandring och naturliga folkökning som kan förutses – helt oförenlig med kravet på en realistisk planering för riket som helhet. En sådan inriktning kan förefalla rimlig sett ur ett enskilt läns synvinkel med förutsätter en befolkningsomflyttning mellan län som inte är förenlig med kravet på en i stort sett oförändrad befolkning i län med uttalade regionalpolitiska problem.

Planeringsintervallets bredd bör väljas så att det återspeglar den osäkerhet

som följer med bedömningar i det långa perspektivet och så att god planeringsberedskap erhålls. Intervallens relativa bredd i resp. län bestäms också av den väntade utvecklingen. För län som har visat en stabil utveckling och som väntas få en obetydlig förändring av befolkningen är det rimligt att välja ett smalare planeringsintervall än för de län, som väntas expandera avsevärt och där den hittillsvarande utvecklingen har visat stora skiftningar från år till år.

Ramar i form av befolkningstal kan ge otillräcklig vägledning för vissa former av samhällsplanering. Det får bli en uppgift för länsstyrelserna att bl. a. i de gemensamma planeringsförutsättningar som skall användas i samhällsplaneringen göra de preciseringar inom de angivna ramarna som behövs för att en samordnad planering skall åstadkommas.

På grundval av det material och de principer som jag här har redovisat föreslår jag att de befolkningsramar, som presenteras i tab. 9.2 läggs till grund för planeringen i länen för tiden fram till år 1985. Förslaget innebär ett fullföljande av den politik för regional balans som riksdagen lade fast

Tab. 9.2 Förslag till befolkningsramar för länen för år 1985. Folkmängd i tusental

Län	1975	1985
		Föredragandens förslag
Stockholms	1 494	1 530–1 590
Uppsala	230	240– 250
Södermanlands	252	250– 260
Östergötlands	387	390– 410
Jönköpings	302	300– 315
Kronobergs	169	170– 180
Kalmar	241	240– 250
Gotlands	54	53– 55
Blekinge	155	155– 165
Kristianstads	272	270– 280
Malmöhus	740	740– 770
Hallands	220	225– 240
Göteborgs o. Bohus	715	720– 750
Älvsborgs	418	415– 435
Skaraborgs	263	260– 270
Värmlands	284	280– 290
Örebro	274	270– 280
Västmanlands	260	265– 275
Kopparbergs	281	280– 290
Gävleborgs	294	295– 305
Västernorrlands	268	265– 280
Jämtlands	133	130– 140
Västerbottens	236	240– 250
Norrbottns	264	275– 290
Riket	8 208	8 258–8 620

år 1972. Jag har med vägledning av inkomna remissynpunkter gjort vissa justeringar i de förslag som lades fram i Politik för regional balans.

Liksom i samband med 1972 års regionalpolitiska handlingprogram blir det en uppgift för länsstyrelserna att med utgångspunkt i de ramar riksdagen beslutar ange planeringsnivåer för kommunerna. Det är därvid angeläget att en teknik tillämpas som återspeglar den större osäkerhet som vidlåder sådana tal på kommunnivå. Detta bör bl. a. komma till uttryck i att ett bredare intervall kan användas i planeringstalen för enskilda kommuner än för länen.

Det är naturligt att nuvarande regionalpolitiska medel kan behöva ses över bl. a. för att nå en utveckling, som stämmer överens med de föreslagna befolkningsramarna.

Jag kommer i det följande att föreslå att en länsplanering med i stort sett nuvarande omfattning kommer att genomföras ungefär vart femte år samt att det under mellanliggande år sker en fortlöpande uppföljning och utvärdering. Jag föreslår vidare att länsstyrelserna redovisar resultatet av denna uppföljning i en årlig rapport. Jag räknar med att de årliga rapporterna kommer att utvärderas av regeringen ungefär vart annat år. Det finns i anslutning därtill möjlighet att göra mindre ändringar i gällande ramar eller att vid behov förlänga planeringshorisonten.

9.7.5 Fullföljandet av länsplanering 1974

Jag har i det föregående översiktligt redovisat min inställning till huvuddelen av de problem och förslag till åtgärder som länsstyrelserna har fört fram. Redan nu har materialets omfång gjort denna översiktlighet nödvändig. Jag vill också erinra om att det ankommer på regeringen eller statliga myndigheter att besluta om en betydande del av de framförda förslagen till åtgärder. Efter att riksdagen tagit ställning till mina förslag avser jag därför föreslå regeringen att särskilda anvisningar utfärdas för fullföljandet av länsplanering 1974. Därvid bör, bl. a. med utgångspunkt i riksdagens beslut, mera detaljerade ställningstaganden till de skilda länsprogrammen redovisas.

9.8 Planeringssystem för sysselsättnings- och regionalpolitiken

9.8.1 Allmän inriktning

För att sysselsättningspolitiken skall bli effektiv måste rätt åtgärd kunna sättas in vid rätt tidpunkt och på rätt plats. Samverkan måste därvid ske mellan alla för sysselsättningsutvecklingen betydelsefulla parter – regering och riksdag, statliga myndigheter på central nivå och i länen, kommuner, landstingskommuner, företagen och arbetsmarknadens parter. Samverkan måste alltså ske mellan många parter. Detta förutsätter en planering där

alla för sysselsättningen betydelsefulla beslut kan överblickas.

Redan i dag bedrivs åtskillig planering av betydelse för sysselsättningen. Det är min uppfattning att en effektiv och samordnad sysselsättningsplanering skall kunna utvecklas ur dessa aktiviteter. Något i egentlig mening nytt planeringssystem behöver således inte introduceras.

Jag skall först ange några allmänna riktlinjer som torde bli aktuella i en framtida sysselsättningsplanering.

- Planeringen måste vara inriktad både på näraliggande och på mera långsiktiga frågor. Den skall således skapa en beredskap inte bara inför konjunkturproblem utan också inför strukturproblem.

- Planeringen måste vara så utformad att det är möjligt att snabbt förutse nya sysselsättningsproblem. Det gör det nödvändigt att ständigt hålla planeringen aktuell.

- Planeringen måste bedrivas i så decentraliserade former som möjligt. Det är nödvändigt för att de mycket skiftande problem som finns på olika delar av arbetsmarknaden skall kunna uppmärksammas och lämpliga åtgärder skall kunna sättas in. Erfarenheterna från länsplanering 1974 visar att man med gott resultat kan bedriva en riksomfattande planering i starkt decentraliserade former.

- Planeringen får inte vara ett självändamål. Det är ett oavvisligt krav att den framtida sysselsättningsplaneringen blir åtgärdsinriktad.

Planeringen är en uppgift för både staten och kommunerna. Staten måste ha ansvaret för den samlade sysselsättningspolitiken och för fördelningen av resurserna. Därmed måste staten också ha ansvaret för den övergripande planeringen. Men kommunerna bör aktivt medverka i sysselsättningsplaneringen, eftersom den kommunala verksamheten både direkt och indirekt är av stor betydelse för sysselsättningen. Därtill kommer att kommunerna med sina nära kontakter med medborgarna har goda möjligheter att se till deras behov. Det är också på den kommunala nivån som medborgarna genom politiska partier och intressorganisationer bäst kan föra fram synpunkter på planeringen, även om den slutligen måste utformas på länsnivå eller riksnivå.

En utbyggd sysselsättningsplanering får inte innebära att kommunernas möjligheter kringskärs, att inom det kommunala kompetensområdet själva utforma sin politik och sina förslag till åtgärder. Avsikten är inte – och får heller aldrig bli – att från statligt håll dirigera utformningen av de kommunala budgetarna. Samverkan mellan stat och kommun måste ske inom ramen för rådande arbetsfördelning mellan stat, primärkommun och landsting.

9.8.2 Kommunal sysselsättningsplanering

Sysselsättningsutredningen har i sitt betänkande angett några riktlinjer i ett system för kommunal sysselsättningsplanering. Utredningen föreslår att en sådan planering bedrivs på försök i ett antal kommuner under de närmaste åren. De föreslagna riktlinjerna skall ligga till grund för dessa försök, men de skall också tjäna som mall för kommuner, som på eget initiativ vill bedriva en mera aktiv sysselsättningsplanering. Utredningens förslag har vid remissbehandlingen vunnit allmän anslutning. Från kommunernas sida har man i remissyttrandena visat sig vara villig att ta ett större ansvar för sysselsättningsfrågorna. På samma sätt har de initiativ som regeringen tagit under våren 1976 för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för arbetslösa ungdomar, fått ett gott gensvar på kommunalt håll.

Mot denna bakgrund har jag för avsikt att ge sysselsättningsutredningen medel för att kunna medverka i försök med kommunal sysselsättningsplanering i fyra-fem kommuner. Jag har vidare för avsikt att ta initiativ till överläggningar med företrädare för kommunerna under hösten 1976 för att vidareutveckla den samverkan som inletts kring kommunal sysselsättningsplanering. I det här sammanhanget vill jag därutöver som vägledning för det fortsatta arbetet hur en kommunal sysselsättningsplanering skulle kunna utvecklas anföra följande.

Det är naturligt att kommunerna skaffar sig en kännedom om förhållandena på den lokala arbetsmarknaden och att en sådan analys av situationen ligger till grund för planeringen. Denna bör därvid kunna bestå av följande moment, nämligen

- beredskapsplaner för den egna verksamheten för att kunna motverka konjunkturbetingad arbetslöshet
- verksamhetsplaner, som är så inriktade att den kommunala verksamheten medverkar till en bättre fungerande lokal arbetsmarknad.

I avvaktan på erfarenheter från försöksverksamheten är jag inte redo att ta ställning för någon viss enhetlig utformning. Vissa variationer i ett inledande skede torde tvärtom kunna bidra till ett bredare erfarenhetsmaterial.

Kommunernas analyser av de lokala arbetsmarknaderna bör belysa förhållandena även på längre sikt. Analyserna och bedömningarna bör kunna utgöra ett väsentligt underlag för den planering som sker vid länsstyrelser och länsarbetsnämnder.

Länsmyndigheterna förfogar över underlagsmaterial som är av värde för kommunernas analyser. Kommuner med goda planeringsresurser bör därutöver själva kunna svara för en del av detta underlag. Samarbete mellan länsmyndigheterna - i första hand länsstyrelser och länsarbetsnämnder - och kommunerna är en förutsättning för analysen av de lokala arbetsmarknaderna. Kommunernas analyser och bedömningar bör bilda utgångspunkt för samverkan med arbetsmarknadsmyndigheterna. Genom den service som

lämnas hos arbetsförmedlingarna, genom beredskapsarbeten och utbildningsinsatser kan dessa organ medverka till att åtgärda konstaterade brister och problem på de lokala arbetsmarknaderna.

Svenska kommunförbundet bedriver ett utvecklingsarbete med modeller och metoder för att underlätta kommunernas fleråriga planering. Detta är av stor betydelse för kommunernas möjligheter att analysera förhållandena i de lokala arbetsmarknaderna och att medverka i den regionalpolitiska planeringen. I de flesta primärkommuner finns redan underlag i väsentliga delar inom olika förvaltningar, hos olika förtroendemannaorgan eller tjänstemän. Det som ofta saknas är emellertid en systematisering av materialet från sysselsättningssynpunkt. Hur detta skall åstadkommas får bli beroende av den försöksverksamhet som sysselsättningsutredningen kommer att bedriva.

En viktig fråga att uppmärksamma vid analysen av de lokala arbetsmarknaderna är vilka möjligheter som kan erbjudas grupper som har särskilda problem på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen är härvid en självklar samarbetspartner. Det kan gälla nytillträdande på arbetsmarknaden som t. ex. ungdomar och kvinnor men även äldre och handikappade. Sysselsättningsutredningens försöksverksamhet får visa om inventeringarna angående vissa gruppers sysselsättningsproblem kan utmynna i åtgärdsprogram där bl. a. kommunala insatser för att undanröja arbetshinder redovisas.

Kommunens planering av den egna verksamheten är också väsentlig för sysselsättningspolitiken. De omständigheter som hindrar människor att gå ut i förvärvsarbete måste i stor utsträckning angripas just genom kommunala åtgärder. Barnomsorgen är ett exempel på detta. Trafikfrågorna är ett annat exempel på att förvärvshinder kan undanröjas genom kommunala åtgärder. Genom att förändra eller bygga ut lokala eller regionala transportsystem kan möjligheterna att nå arbetsplatserna förbättras. Insatserna på den sociala rehabiliteringens område skall också nämnas. Även om arbetsmarknadspolitikerna är en statlig uppgift har kommunala insatser – med utgångspunkt i kommunernas allmänna ansvar för den sociala omsorgen – sin betydelse för att stödja utslagna människors återgång till arbetslivet.

Jag har i det föregående utgått ifrån att det alljämt finns stora otillfredsställda behov när det gäller samhällelig service. En betydande del av dessa behov rör de områden som primärkommunerna har ansvar för. Genom att tillgodose dessa behov skapas också sysselsättningstillfällen. Det är den politiska viljeinriktningen och tillgängliga resurser som avgör takten i denna utveckling av sysselsättningen. Den kommunala budgeten och de prioriteringar som görs i den är därför ett väsentligt inslag i den kommunala sysselsättningsplaneringen.

För att kunna genomföra sysselsättningsinsatser av beredskapskaraktär på den kommunala sidan krävs förbättrad planering i de flesta kommuner i landet. Svenska kommunförbundets modell för samordnad kommunal planering torde med vissa ändringar kunna utgöra det planeringssystem

som krävs. I den ingår bl. a. verksamhetsplaner med underlag för bedömning av behov för olika verksamheter, servicenivåer, resursutnyttjande, resursmässiga konsekvenser osv.

Vissa förändringar kan emellertid behöva övervägas för att verksamhetsplaneringen skall kunna anpassas till sysselsättningsplaneringen. Det är framförallt verksamhetsplanernas sysselsättningseffekter som måste utvecklas.

Planerna bör exempelvis redovisa inom vilka sektorer tidigareläggningar kan ske och vilken sysselsättningseffekt dessa ger. Ytterligare en prioriteringsgrund i planeringen utöver servicenivån och resursbehov tillkommer således. Sambanden servicenivån och sysselsättningseffekt behöver därvid utvecklas i planeringen.

Sysselsättningsutredningens försöksverksamhet torde behöva avvaktas innan slutsatser av mera generell art kan dras om utforskning och ambitionsnivå. Jag räknar med att en utvärdering av verksamheten kommer att presenteras i anslutning till utredningens slutbetänkande. Jag vill vidare betona vad jag tidigare har anfört rörande vikten av att kommunerna själva har det slutliga avgörandet vad gäller frågor som faller inom det kommunala kompetensområdet. Några förändringar i detta avseende till följd av en förbättrad verksamhetsplanering bör inte övervägas.

Kommunernas ekonomiska långtidsplanering (KELP) bör vara utvecklingsbar för även denna form av sysselsättningsplanering och bör kunna utgöra en del av det statliga planeringsunderlaget. KELP 1976-80 innehåller bedömningar av kommuners och kommunägda företags sysselsättningsutveckling samt utvecklingen av servicenivåer och kapacitetsförhållanden inom vissa verksamhetsområden. Jag utgår ifrån att KELP 1977-81 också får denna omfattning men kompletteras med uppgifter om vilka investeringar och sysselsättningsökningar som enligt den kommunala planeringen kan tidigareläggas.

Genom en systematisk analys av den lokala arbetsmarknaden, genom en sysselsättningsinriktad verksamhetsplanering och genom en förutseende beredskapsplanering kan kommunen medverka till förbättrade sysselsättningsmöjligheter för dess invånare. Denna verksamhet bör bedrivas i samarbete med bl. a. den statliga arbetsmarknadspolitiken. Detta kan i ökad utsträckning ske på lokal nivå genom distriktsarbetsnämnderna, som inrättas från den 1 juli 1976.

Liksom kommunerna bör landstingen använda sin budget för att främja sysselsättningen. Landstingens ekonomiska långtidsplanering (LKELP) innehåller redan nu uppgifter om sysselsättningen i landstingens egna verksamheter. Som flera landsting påpekat i remissbehandlingen bör LKELP emellertid kompletteras med redovisning av vilka investeringar och sysselsättningsökningar som kan tidigareläggas. Detta utvecklingsarbete med LKELP bör samordnas med de utbyggnader av KELP som jag har angett i det föregående.

9.8.3 Statlig sysselsättningsplanering på länsnivå

De enskilda kommunernas behov och önskemål skall vägas samman med motsvarande behov och önskemål inom andra kommuner. På länsnivå skall det också ske en samordning av dessa krav med de riktlinjer som riksdag och regering har bestämt och med de resurser som har ställts till förfogande. Det betyder att verksamheten på länsnivå spelar en avgörande roll i planeringen.

Huvuddelen av den statliga sysselsättningsplaneringen på länsnivån bedrivs av länsstyrelser och länsarbetsnämnder. Ansvar för den långsiktiga planeringen åvilar länsstyrelserna bl. a. genom länsplaneringen. De mer närliggande problemen måste lösas genom åtgärder som länsarbetsnämnderna ansvarar för. Länsarbetsnämnderna har att svara för den planering som sker i anslutning därtill. För planeringen på medellång sikt har både länsstyrelser och länsarbetsnämnder ett ansvar. Planeringen ställer krav på samarbete mellan dessa bägge statliga länsorgan.

Den framtida länsplaneringens utformning har ingående behandlats i rapporten Politik för regional balans, bl. a. mot bakgrund av de ökade sysselsättningspolitiska ambitionerna. Därvid konstaterades att erfarenheterna av länsplaneringen är goda, och att planeringsomgångar av det slag som länsplanering 1974 representerar bör göras även i framtiden. Samtidigt påpekades att länsplaneringen hade kritiserats för att den inte var tillräckligt flexibel och aktuell. I utvärderingen föreslogs därför att länsplaneringsmaterialet fortlöpande borde följas upp och utvärderas. De förslag som fördes fram har accepterats eller lämnats utan erinran av nästan alla remissinstanserna. Mot den bakgrunden föreslår jag att länsplaneringen i fortsättningen utformas på det sätt som föreslogs i den nyss nämnda rapporten, vilket innebär att fullständiga länsplaneringsomgångar genomförs ungefär vart femte år samt att länsplaneringen följs upp och utvärderas årligen. Föreskrifter härom bör föras in i länsstyrelseinstruktionen. Följande riktlinjer bör gälla för verksamheten.

Det samordnande ansvaret för länsplaneringen åvilar länsstyrelserna, som också ansvarar för huvuddelen av utredningsarbetet. Länsstyrelserna svarar även för att samordning sker mellan olika former av statlig planering. Så långt det är möjligt bör den kommunala planeringen utnyttjas som underlag för den statliga planeringen på länsnivå. Kommunernas och landstingens medverkan i planeringen är av mycket väsentlig betydelse också när det gäller planeringens förankring hos medborgarna. Det sker lättast i kommunerna, där enskilda människor genom politiska partier och fackliga organisationer kan lägga sina synpunkter på planeringen. Men det gäller också i fråga om åtgärdernas utformning där statliga insatser kan kräva följdåtgärder av kommuner och landsting.

Minsta planeringsenhet i den nuvarande länsplaneringen är i princip kommunen. Avvägningar inom en kommun är en kommunal uppgift. Undantag

häriifrån har gjorts då ett särskilt statligt ansvar har ansetts böra knytas till en viss del av en kommun. Detta har framför allt förekommit i till ytan stora kommuner i glest befolkade områden och har dokumenterats i bl. a. diskussionerna om kommunfelscentra. Även i den fortsatta planeringen bör kommunen vara planeringsenhet med de undantag som motiveras av statens ansvar för vissa sektorer och för fullföljande av de mål som riksdagen lägger fast.

De fackliga organisationerna har medverkat i arbetet med länsplanering 1974 både på kommun- och länsnivå. På kommunnivån har överläggningar skett mellan företrädare för kommunerna och fackliga organisationer kring såväl planeringsunderlag som mål och åtgärdsbehov. Särskilda kommittéer har bildats på facklig sida för att medverka i planeringen. På många håll har man lagt ner ett omfattande arbete för att delta i dialogen med kommuner och länsstyrelser. Erfarenheterna av samarbetet är goda. Klagomål har förts fram om materialets omfattning och tillgänglighet. Problem som bör kunna bemästras i den fortsatta planeringen. Alla inblandade parter har uttalat sig för att de fackliga organisationerna bör medverka i länsplaneringen även i fortsättningen.

Huvuddelen av näringslivets medverkan i den hittillsvarande planeringen på sysselsättningsområdet har skett genom att underlag med bl. a. bedömningar om den framtida sysselsättningen har lämnats. Sådana uppgifter har samlats in dels av länsarbetsnämnderna som underlag för konjunkturbedömningar dels av länsstyrelserna genom det s. k. DIS-systemet.

Även företagen bör bedriva en aktiv sysselsättningsplanering. Sysselsättningsutredningen har föreslagit att åtminstone de större företagen skall upprätta sysselsättningsplaner som bör gälla både det kortsiktiga och det medellånga perspektivet samt att dessa planer bör utarbetas i samråd mellan företag och representanter för de anställda. Under de senaste åren har en betydande del av sysselsättningspolitiken avsett åtgärder inom företagen, t. ex. användning av investeringsfonder, lagerstöd, företagsutbildning och anpassningsgruppernas verksamhet. Inte minst mot den bakgrunden är det angeläget med en aktiv planering inom företagen vad gäller bl. a. rekrytering och utbildning av personal. Chefen för industridepartementet har i prop. 1975/76:166 om informationssystemet företag-samhälle understrukt att de uppgifter om företagens sysselsättningsplaner som företag med mer än 50 sysselsatta varje år skall sända in till länsstyrelserna skall utarbetas i samverkan med representanter för de anställda. DIS-systemet bör därvid kunna utgöra ett väsentligt underlag i en sysselsättningsplanering.

Den statliga verksamheten inom olika sektorer, t. ex. vägar, bostäder, skolor m. m. är betydelsefull för sysselsättningen och för den regionala utvecklingen. En samordning mellan regionalpolitiska åtgärder och åtgärder inom dessa statliga sektorer är av största betydelse för att effektiva insatser skall kunna göras för en Orts eller en bygds utveckling. Ett av länsplaneringens huvudsyften är att tjäna som underlag för en sådan samordning. Kungl.

Maj:t förordnade därför år 1973 (SFS 1973:24) att statlig myndighet skall lägga resultatet av länsplaneringen – med de modifieringar riksdag och regering anger – till grund för sin planering. Planeringen följs upp genom att länsstyrelserna enligt länsstyrelseinstruktionen (1971:460) även samordnar de konkreta beslut på länsnivån som har regionalpolitisk betydelse.

Möjligheten att nå samverkan mellan sektorernas planering och den regionalpolitiska verksamheten är störst på ett tidigt stadium i sektorsplaneringen. Två förändringar i länsplaneringsarbetet bör därför ske för att bättre samordning ska nås. För det första bör gemensamma planeringsförutsättningar hämtas från länsplaneringen och läggas till grund för sektorsplaneringen på regional och central nivå. För det andra bör utvärderingar ske inom ramen för länsplaneringssystemet av t. ex. utredningsförslag med mera påtagliga regionala effekter.

Krav har förts fram om att sociala frågor av skilda slag bör ges ökat utrymme i länsplaneringen. Väsentliga sociala levnadsnivåkomponenter som t. ex. sysselsättning, boende och utbildning är redan viktiga inslag i planeringen. Det bör också erinras om att den sociala servicen behandlas ingående i nuvarande länsplanering. En utbyggnad av planeringen så att sociala komponenter i levnadsnivån kan beaktas på ett mer systematiskt sätt är i hög grad beroende av möjligheterna att finna indikatorer som ger en bild av befolkningens sociala förhållanden.

Försöksverksamhet pågår vid länsstyrelsen i Norrbottens län. I avvaktan på resultat från denna verksamhet är jag inte beredd att på denna punkt förorda någon ändring av länsplaneringen.

Barnmiljöutredningen har i sin huvudrapport (SOU 1975:30) Barnens livsmiljö tagit upp bevakningen av barnens intressen i besluts- och planeringsprocesserna. Utredningen förordar att i samhällets planering konsekvenserna för barnen av olika planeringsalternativ belyses och värderas. Därvid pekar utredningen bl. a. på den kommunala planeringen och länsplaneringen. Jag förutsätter att denna fråga kommer att behandlas av den arbetsgrupp som tillsatts för den fortsatta beredningen inom regeringens kansli av barnmiljöutredningens rapporter.

Arbetsgången vid fullständig länsplanering bör i princip bli densamma som vid länsplanering 1974. Det första arbetsmomentet blir att länsstyrelsen i samverkan med statliga sektorsorgan, kommuner, landsting, näringsliv m. fl. utarbetar det underlag som behövs för planeringen. Detta underlag består bl. a. av nulägesbeskrivningar, prognoser och problembeskrivningar när det gäller befolknings- och näringslivsutveckling samt sammanställningar av sektorsplaner m. m. Av detta underlag bör också framgå hur riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten påverkar förutsättningarna för befolknings- och sysselsättningsutvecklingen. Delar av underlaget bör kunna hämtas från den kommunala planeringen. Arbetet med planeringsunderlaget bör förenklas i förhållande till länsplanering 1974.

Kommuner och landsting, fackliga organisationer m. m. bör därefter ana-

lysera planeringsunderlaget. Med utgångspunkt i den analysen bör de ange krav på ev. förändringar i de regionalpolitiska målen. Vidare skall konsekvenserna för den kommunala planeringen av olika handlingsalternativ belysas och förslag till åtgärder för att lösa förekommande problem föras fram. Det är i detta stadium av länsplaneringen som information bör ges till allmänheten om den regionalpolitiska planeringen. Till frågan om hur denna information bör föras ut återkommer jag längre fram. I denna fas av arbetet bör kommunerna inhämta de lokala fackliga organisationernas synpunkter på planeringsunderlaget. Erfarenheterna talar för att kommunerna och landstingen behöver god tid för att behandla sina planeringsfrågor och för att de politiska partierna i samband därmed skall kunna föra ut information till allmänheten.

Länsstyrelsen bör därefter utforma förslag till riktlinjer och handlingsprogram för regionalpolitiken i länet. Förslaget sänds på remiss till kommuner, landsting, statliga sektorsorgan samt regionala organisationer som representerar näringslivet och arbetsmarknadens parter. Remisstiden bör med erfarenheter från länsplanering 1974 inte understiga tre månader.

Efter avslutad remissbehandling bör länsstyrelsen redovisa förslaget till länsprogram till regeringen jämte kommentarer med anledning av remissbehandlingen.

Arbetsgången vid fortlöpande uppföljning och utvärdering av länsplaneringen kan sammanfattas på följande sätt.

Det underlag i form av nulägesbeskrivningar, problemanalyser och prognoser över befolknings- och näringslivsutvecklingen m. m. som tagits fram till länsplanering 1974 kan genom successiv översyn utvecklas till ett ständigt aktuellt planeringsunderlag. Översynens omfattning blir beroende av förekommande planeringsproblem och av tillgången på aktuell information. Revisionen av prognoser bör främst avse tidsperspektivet upp till fem år.

Med utgångspunkt i det aktualiserade planeringsunderlaget eller på grund av andra omständigheter bör länsstyrelsen göra en fortlöpande utvärdering av åtgärder för att lösa regionalpolitiska problem. I detta arbete ingår en fortlöpande avstämning mellan åtgärder inom skilda statliga sektorer och åtgärder som det ankommer på kommuner och landsting att vidta.

Resultatet av länsstyrelsens fortlöpande uppföljning och utvärdering bör sammanställas i en årlig rapport. Rapporten skall utarbetas i samverkan med statliga länsorgan, kommuner, landsting, fackliga organisationer och regionala näringslivsorganisationer. Som föreslås i prop. 1975/76:168 rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation skall rapporten sändas för yttrande till kommuner och landsting i resp. län. Därmed får de kommunala organen anledning att diskutera de regionala frågorna ur ett brett perspektiv.

För de centrala statliga organen ger en sådan rapport värdefull information om den avvägning av behov och resurser som sker inom länen. Den ger också värdefull information om närings- och befolkningsutvecklingen liks-

om hur önskemålen från olika sektorsorgan stämmer med de riktlinjer som statsmakterna har lagt fast för regionalpolitiken. Ställningstaganden från statsmakternas sida till länsplaneringen bör som hittills ske i anslutning till de fullständiga länsplaneringsomgångarna. En avstämning av den regionala utvecklingen bör ske på grundval av länsstyrelsens rapport samtidigt med den avstämning av långtidsutredningen som sker under en planeringsperiod.

En väsentlig del av länsplanering 1974 var den information som gavs till allmänheten. Samtliga rikets kommuner och landsting, ca 500 lokala och regionala fackliga grupper samt organisationer som representerar näringslivet har aktivt deltagit. Minst 50 000 personer har i politiska församlingar och organisationer på lokal nivå tagit ställning till länsplanering 1974. Ca 400 000 personer har tagit del av planeringen vid utställningar i praktiskt taget samtliga kommuner i riket. En mycket vid krets av människor har alltså lämnat bidrag till länsplaneringens utformning. Information till allmänheten bör ingå som ett led även i den framtida länsplaneringen.

Ansvaret för den informationsverksamhet, som riktar sig till allmänheten i syfte att väcka debatt, bör i större utsträckning överlåtas på politiska partier, fackliga organisationer, bildningsförbund och olika intresseorganisationer. För planerande organ på central och regional nivå bör det vara en uppgift att liksom hittills sprida information om fattade beslut och om av riksdag och regering fastlagda planer.

Den förändring av länsplaneringen som här beskrivits bör genomföras under åren 1976–1978. Uppföljningen och utvärderingen av planeringsunderlaget i länsplaneringen bör på länsnivå inledas redan under hösten 1976. Även berörda statliga myndigheters medverkan i länsplaneringen bör inledas under år 1976. Det system som här skisserats torde i sin helhet inte kunna tillämpas förrän år 1978.

Sysselsättningsutredningen har föreslagit att en näringspolitisk planering bör ingå i länsplaneringen. F. n. prövas formerna för en utbyggd samverkan mellan länsstyrelserna och vissa centrala ämbetsverk, bl. a. industriverket när det gäller sysselsättningsprognoser m. m. i länsplaneringen. De utredningar och prognoser som industriverket tar fram rörande utvecklingen inom olika industribranscher bör kunna utgöra ett underlag vid den årliga uppföljningen av länsplaneringen. Härigenom erhålls goda förutsättningar för näringspolitiska bedömningar. Jag har tidigare redogjort för det ökade samspel som under senare år vuxit fram mellan industripolitik och regionalpolitik och framhållit att denna utveckling enligt min uppfattning i ökad grad bör kunna bidra med att ta fram underlag för statsmakternas industripolitiska ställningstaganden.

Länsarbetsnämnderna har genom arbetsförmedlingen dagligen kontakter med de grupper som söker arbete och med näringsliv, kommuner och landsting. Länsarbetsnämnderna har därmed en central roll i sysselsättningsplaneringen.

Nämnderna handhar redan nu väsentliga delar av de planeringsaktiviteter som ingår i den framtida sysselsättningsplaneringen. Det gäller kvartalsrapporterna som är viktiga underlag i konjunkturpolitiken, beredningsplaner av skilda slag, program för arbetsmarknadsutbildning m m. Den försöksverksamhet som kommer att bedrivas när det gäller den framtida sysselsättningsplaneringen får visa vilka ändringar och utbyggnader som efterhand kan behöva göras i länsarbetsnämndernas planering.

De planeringsverksamheter på länsnivå som jag här har beskrivit – länsplaneringen och den arbetsmarknadspolitiska planeringen – torde tillsammans komma att utgöra den framtida sysselsättningsplaneringen på länsnivå. Hur den bör utformas får prövas när erfarenheter vunnits av den försöksverksamhet med lokal sysselsättningsplanering som avses bli påbörjad.

Eftersom jag förutser en i stort sett oförändrad arbetsfördelning mellan länsstyrelser och länsarbetsnämnder kommer de båda länsorganen att ansvara för var sin del av det som på länsnivå kommer att utgöra den framtida sysselsättningsplaneringen. Det är därför angeläget att samverkan byggs ut mellan länsstyrelser och länsarbetsnämnder. Delar av det underlag som behövs för sysselsättningsplanering är gemensamt. I vissa avseenden finns sakkunskap inom länsstyrelser och länsarbetsnämnder som bör utnyttjas gemensamt. För att en tillfredsställande samordning av planeringen på lång och kort sikt skall kunna erhållas bör en gemensam beredningsgrupp mellan länsstyrelse och länsarbetsnämnd bildas. En sådan uppläggning har med framgång prövats i ett antal län, bl. a. i Norrbottens län.

9.8.4 Sysselsättningsplaneringen på central nivå

En aktiv sysselsättningsplanering måste byggas inte endast på direkt sysselsättningsskapande åtgärder, den måste också ta till vara den sysselsättning som är en följd av åtgärder som primärt har ett annat syfte t. ex. att erbjuda människorna service av skilda slag. Detta förutsätter samordning av olika sektorsplanerande myndigheters verksamheter. Sysselsättningsplaneringen i dess olika former måste därför liksom hittills vara nära knuten till regeringens och riksdagens arbete.

De sysselsättningspolitiska insatser som vidtagits under den senaste konjunkturdämpningen visar att de organisatoriska formerna för denna del av den centrala sysselsättningsplaneringen är tillfredsställande. Med en utbyggd beredningsplanering i kommunerna av det slag som jag nyss har förordat, skapas ett bättre planeringsunderlag och en större handlingsberedskap. Motsvarande planering inom de centrala verken behandlas av budgetutredningen (SOU 1973:43). Den slutliga utformningen av sysselsättningsplaneringen inom verken blir beroende av ställningstaganden till denna utredning som f. n. bereds i regeringens kansli.

När det gäller den långsiktiga sysselsättningsplaneringen är två väsentliga

underlag tillgängliga på regeringsnivån, nämligen långtidsutredningarna och länsplaneringen.

Vad först gäller länsplaneringen innebär den centrala utvärderingen i regering och riksdag att man erhåller en samlad utvecklingsplanering för hela landet som blir vägledande även för beslut på central nivå. En aktuell länsplanering erbjuder, med sin decentraliserade uppbyggnad dessutom ett utmärkt system för utvärdering av de regionala konsekvenserna av skilda centrala beslut och utredningsförslag. Därvid ställs krav på snabbt informationsutbyte mellan central nivå och länsnivå. De försök med utvidgad ADB-användning i länsplaneringen som har bedrivits i vissa län syftar bl. a. till en förbättring i dessa avseenden.

Den samverkan mellan statliga sektorsorgan och länsstyrelserna som jag har förordat tidigare förutsätter att man i sektorsplaneringen kan belysa bl. a. de direkta och indirekta sysselsättningseffekterna. I samband med utvärderingar av länsplanering 1974 har det visat sig att vissa centrala ämbetsverk har möjlighet att i ökad utsträckning i sin planering belysa i varje fall de direkta sysselsättningseffekterna. Regeringen gav år 1975 i särskilda budgetanvisningar uppdrag åt ett antal centrala verk att i samband med sina anslagsframställningar också redovisa sysselsättningskonsekvenserna ned på kommunnivå av budgetförslagen. En sådan redovisning har också lämnats.

I de fall ett centralt verk har länsorgan som kan delta i planeringen bör det ankomma på det centrala verket att utforma de anvisningar som behövs för att sektorns planering skall kunna samverka med länsplaneringen på länsnivå. Försök har inletts med utbyggd medverkan av de centrala verken i länsplaneringen bl. a. på prognossidan men åtgärder måste också vidtas för att i övrigt föra över information av betydelse för planering i länen. Av särskild betydelse torde det vara att reglera informationsutbytet mellan länsstyrelserna och sådana centrala verk som inte är företrädare på länsnivå.

En fråga av betydelse för den regionala utvecklingsplaneringen på central nivå är nedbrytningar till regional nivå av långtidsutredningar och avstämningen mellan länsplanering och långtidsutredning. Utvecklingen av metoder för denna avstämning pågår inom ERU samt i arbetet med långtidsutredningen och länsplaneringen. Ytterligare utvecklingsarbete återstår där erfarenheterna av avstämningen mellan länsplanering 1974 och 1975 års långtidsutredningen måste tas tillvara.

För det fortsatta arbetet med att utveckla planeringen som bedrivs inom sysselsättningsutredningen bör utgångspunkten vara vad jag anförde i direktiven till utredningen samt regeringens ställningstagande i denna proposition och i 1976 års reviderade finansplan. I direktiven framhöll jag att de sysselsättningsplaner som regeringen avser att lägga fram för riksdagen skall ange målen och medel i sysselsättningspolitiken.

9.8.5 Statistikfrågor

Den statistiska informationen om arbetsmarknaden är mycket rikhaltig. I den mån förändringar i statistiken i framtiden behöver vidtas för att förbättra underlaget för sysselsättningsplaneringen bör detta ske i första hand genom ett bättre utnyttjande av den information som redan nu samlas in, så att enskilda, företag och myndigheter inte onödigtvis betungas med uppgiftslämnande. Frågor om företagens uppgiftsplikt berörs bl. a. i betänkandet (SOU 1976:12) Företagens uppgiftslämnande som nyligen har avlämnats.

I linje med detta synsätt är de projekt, som bedrivs bl. a. vid länsstyrelserna i Kalmar och Skaraborgs län och som syftar till att ge planeringen aktuell information om sysselsättningen på lokal och regional nivå i huvudsak baserad på länsstyrelsernas administrativa register. Arbetet har redovisats i en lägesrapport från ADB-beredningsgruppen i kommundepartementet (Ds Kn 1976:1) ADB inom samhällsplaneringen. Rapporten har remissbehandlats under våren 1976. De slutliga resultaten av dessa försök kommer att redovisas i ADB-beredningsgruppens slutrapport, som beräknas föreligga under hösten 1976. Arbetet med att utveckla ett nytt system för folkbokföring och beskattning pågår. Därvid prövas möjligheterna att inom ramen för det nya systemet, tillgodose samhällsplaneringens och därmed sysselsättningsplaneringens behov av statistik. Detta bör ta sig uttryck i att planeringens behov beaktas i vad avses de uppgifter som hämtas in och bearbetas.

9.9 Forskning

En framgångsrik sysselsättnings- och regionalpolitik kräver inte bara en effektiv planering utan även fortsatt forskning både när det gäller att förutse kommande sysselsättningspolitiska och regionalpolitiska problem och i fråga om utvärdering av effekterna av vidtagna åtgärder. Det finns anledning för mig att i detta sammanhang närmare beröra verksamheten i två kommittéer som i samarbete med bl. a. socialforskningsinstitutet (SOFI) har till uppgift att verka för samordning och initiering av forskning inom här aktuella ämnesområden. Det gäller expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) och expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA).

I detta sammanhang vill jag också nämna den expertgrupp för invandringsforskning som nyligen har tillsatts. Denna grupps verksamhet kan också bli av betydelse för sysselsättnings- och regionalpolitiken.

ERU presenterar i betänkandet (SOU 1974:1) Orter i regional samverkan ett förslag till forskningsprogram som efter remissbehandling har kompletterats. Det nu aktuella forskningsprogrammet redovisas i ERU:s lägesrapport (Ds A 1975:12).

Sammanfattningsvis omfattar ERU:s forskningsprogram nu fyra huvudområden.

- Ortsbundna bosättningsvillkor och hushållens värderingar
- Den offentliga sektorns roll i regionala utvecklingsförlopp
- De regionala struktursambandens betydelse i regionala utvecklingsförlopp
- Regionala effekter av Stålverk 80 och utvecklingen inom Luleå-regionen.

Forskningen om ortsbundna bosättningsvillkor och hushållens värderingar omfattar en beskrivning och förklaring av bosättningsmönstrets utveckling i ett regionalt perspektiv. Särskild uppmärksamhet ägnas åt de tillgångar i form av arbete, service och miljö som är knuten till den ort som individen lever i. Metoderna för att analysera de lokala arbetsmarknaderna vidareutvecklas. En större flyttningsstudie kommer att genomföras.

ERU:s forskning om den offentliga sektorn syftar till att belysa den spänning som kan uppstå mellan behovet av en fortsatt snabb expansion inom den offentliga sektorn och kravet på balans i den regionala utvecklingen. För att lokalisera den offentliga sektorn i enlighet med de regionalpolitiska målen krävs enligt ERU goda kunskaper om de faktorer som styr sektorns utveckling. Studier av offentligt beslutsfattande blir därmed centrala. Det är också viktigt att studera direkta och indirekta effekter av skilda lokaliseringar för den offentliga sektorn. Omlokaliseringen av statlig verksamhet studeras därför inom ramen för forskningsområdet.

ERU framhåller att det är önskvärt att ytterligare utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av en balanserad och kontrollerad strukturomvandling. Inom ett forskningsområde behandlas därför de samband mellan olika näringsgrenar som råder på lokala arbetsmarknader. Detta projekt syftar till att utveckla metoder som kan användas vid planering av i första hand lokala arbetsmarknader med kraftig stagnation eller kontraktion inom en dominerande näringsgren.

Ett av forskningsområdena omfattar de regionala konsekvenserna av det ökade internationella beroendet och specialiseringen inom industrisektorn. Därvid undersöks också hur företagssamarbetet tar sig andra former. Inom ramen för detta forskningsområde kommer också ERU:s studier av leveransförhållandena inom industrin att drivas vidare.

De av riksdagen begärda studierna av de regionala effekterna av Stålverk 80 bildar ett fjärde forskningsområde. I ett större tvärvetenskapligt projekt kommer de direkta och indirekta effekterna av stålverkets lokalisering i Luleå att belysas.

I likhet med flertalet remissinstanser anser jag att ERU:s forskningsprogram anger en lämplig inriktning av forskningen de närmaste åren på det regionalpolitiska området. De problem som nu är aktuella i politik och planering synes alla bli belysta i den fortsatta forskningen. Jag vill emellertid göra några påpekanden.

Jag har i det föregående framhållit att större delen av den framtida sys-

sättningsökningen kommer att ske inom offentlig sektor. Jag delar därför LO:s uppfattning att en väsentlig del av ERU:s fortsatta forskning måste ägnas konsekvenserna, både vad gäller mål och medel i regionalpolitiken, av en snabbt växande tjänstesektor. Jag vill också – liksom bl. a. SOFI – betona att forskningen bör visa hur den framtida regionala strukturen skall uppfylla individernas krav på arbete, service och en god miljö. Det är naturligt att ERU:s forskningsverksamhet rörande bosättningsvillkor och hushållens värderingar därav sker i samarbete med expertgruppen för forskning och fysisk planering och bebyggelse (EFF).

En viktig uppgift i ERU:s verksamhet är att underlätta ett snabbt utnyttjande i samhällsplaneringen av forskningsresultaten liksom att ge forskarna information om vilka forskningsbehov som ur samhällsplaneringens synvinkel är störst. Av betydelse i det sammanhanget har varit ERU:s strävan att redovisa forskningsresultaten från tidigare etapper (åren 1970 och 1974) vid en sådan tidpunkt att de kan utnyttjas i pågående länsplanering. Det är min förhoppning att ERU:s kommande betänkande skall föreligga i god tid inför nästa fullständiga länsplaneringsomgång. Jag kan vidare nämna att ERU för att bygga upp bättre kontakter mellan forskare och planerare har initierat ett samarbete på de skilda universitetsorterna mellan forskare, planerare och fackliga representanter. Intresset för denna verksamhet har varit stort från alla berörda.

Forskningen inom arbetsmarknadsområdet sker i mycket stor utsträckning i samarbete med den år 1967 tillkallade expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA). EFA initierar, samordnar och följer olika forskningsprojekt.

EFA sammansällde under år 1974 i ett betänkande (SOU 1974:29) Att utvärdera arbetsmarknadspolitik resultaten av vissa dittills bedrivna forskningsprojekt och redovisade samtidigt sin uppfattning om den fortsatta inriktningen av forskningen på arbetsmarknadsområdet. Betänkandet remissbehandlades och anmäldes av regeringen i 1975 års budgetproposition (bil. 3 s. 44–48). De forskningsprojekt som då presenterades avsåg de ekonomiska och sociala effekterna av arbetsmarknadsutbildningen, geografisk rörlighetsstimulans och immigrationen samt vidare informationsöverföringen mellan arbetsförmedling, individ och företag.

Vid min anmälan av dessa frågor framhöll jag att den fortsatta forskningen rörande arbetsmarknadspolitikens effekter borde vidgas till att omfatta också andra slag av medel än de då studerade. Särskilt måste forskningen inriktas på sådana medel som är ägnade att påverka tillgången på arbetstillfällen av olika slag på arbetsmarknaden och därigenom förbättra arbetsmarknadssituationen för speciellt problemdrabbade grupper. Jag gav också uttryck för uppfattningen att den arbetsförmedlande verksamheten krävde betydligt mera detaljerad kunskap än som nu finns i fråga om anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden. Speciellt intensiv arbetsförmedlingsservice åt vissa grupper av arbetssökande kan exempelvis medföra betydelsefulla men svår-

bedömbara indirekta effekter för andra grupper. Studier av dessa frågor borde ses som ett viktigt komplement till den mera direkt åtgärdsinriktade forskningen.

Sedan EFA avlämnade sitt betänkande har forskningen på arbetsmarknadsområdet vidgats i huvudsak enligt de här angivna riktlinjerna. Ytterligare forskningsprojekt rörande arbetsmarknadspolitikens medel har påbörjats. Särskilt intresse knyter sig till den forskning som rör alternativ till de rörlighetsfrämjande insatserna, dvs. åtgärder inom ramen för lokaliseringspolitiska beslut. Ett sådant utgör det statliga stödet till Algots etablering i Skellefteå-regionen, som följs upp genom en undersökning av sysselsättningsmässiga effekter om levnadsnivå, förändringar samt anpassningsfrågor. Studierna omfattar också samhällsekonomiska kostnads/intäkts-analyser. I anslutning till ERU:s forskningsprogram om effekterna av stålverk 80 har EFA vidare planerat ett forskningsprojekt om arbetsmarknadsutvecklingen i Norrbottens län. Särskilt betydelsefullt är det enligt min mening också att forskningen tar sikte på jämförande studier av olika arbetsmarknadspolitiska medel. Så har skett i ett forskningsprojekt som syftar till att pröva metoder för förhandsberäkningar av det lämpligaste medlet eller den lämpligaste kombinationen av medel för enskilda arbetssökande. Samtidigt fortsätter och vidareutvecklas studierna kring arbetsmarknadens funktionssätt.

Enligt vad jag inhämtat pågår inom EFA arbetet med att utarbeta ett förslag till program för den fortsatta forskningsverksamheten inom EFA:s ram. Bland de aktuella forskningsuppgifter som därvid har diskuterats ingår studier av de arbetsmarknadspolitiska medlens effekter för stabiliseringspolitiken och inverkan på sysselsättningsförhållandena av vissa institutionella faktorer, t. ex. gällande försäkringssystem och trygghetslagarna. Att forskningsverksamheten på arbetsmarknadsområdet på detta sätt vidgas till att omfatta även andra ämnen än arbetsmarknadspolitikens medel i mera begränsad mening anser jag synnerligen värdefullt. Tillsammans med de redan pågående studierna av olika åtgärder på området bör en sålunda vidgad forskning kunna ge nyttig information i arbetet med den framtida utformningen av vår sysselsättningspolitik.

10 Hemställan

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

1. godkänna vad jag har uttalat om de allmänna riktlinjerna för sysselsättnings- och regionalpolitiken,
2. godkänna vad jag har anfört i fråga om åtgärder som underlättar ungdomarnas övergång från skola till arbetsliv,
3. godkänna vad jag har anfört i fråga om arbetsförmedlingens medverkan i de s. k. lokala planeringsråd som inrättas i varje kommun den 1 juli 1977,

4. godkänna vad jag har anfört i fråga om fortsatt intensifierad arbetsförmedling för ungdom,
5. godkänna vad jag har anfört i fråga om anordnandet av praktik som ett led i utbildning eller som arbetslivserfarenhet,
6. godkänna av mig förordade bidragsvillkor för halvskyddad sysselsättning,
7. godkänna det system för lokaliseringpåverkan som jag har angett,
8. godkänna vad jag har anfört i fråga om villkoren för sysselsättningsskapande åtgärder i form av beredskapsarbeten,
9. godkänna vad jag har förordat i fråga om ramar för planeringen av verksamheter i länen för tiden t. o. m. år 1985,
10. godkänna de ändringar i 1972 års ortsplan som jag har förordat,
11. godkänna de principer som jag har redovisat när det gäller sysselsättningsplaneringens framtida utformning,
12. godkänna vad jag har anfört i fråga om inriktningen av den fortsatta länsplaneringen,

dels ock bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag har anfört i det föregående om inriktningen av forskningen på det regionalpolitiska och det arbetsmarknadspolitiska området.

11 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen att godkänna vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som man har hemställt om.

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
2	Sysselsättningsutveckling	6
2.1	Utvecklingen på arbetsmarknaden	6
2.2	Arbetskraften – alternativa kalkyler	9
2.2.1	Den potentiella arbetskraften – några räkneexempel ...	9
2.2.2	Viljan att ta förvärsarbete	13
2.2.3	Remissyttrandena	15
2.3	Sysselsättningen och dess fördelning – alternativa kalkyler ...	16
2.3.1	Hälso- och sjukvårdssektorn	16
2.3.2	Utvecklingen för social service	17
2.3.3	Utvecklingen för undervisningssektorn	18
2.3.4	Övrig statlig och kommunal verksamhet	18
2.3.5	Totalbedömning av den offentliga sektorns sysselsättningsutveckling	19
2.3.6	Remissyttrandena	20
2.4	Befolknings- och näringslivsutveckling enligt länsplanering 1974	24
2.4.1	Rapporten	24
2.4.2	Remissyttrandena	28
2.5	Synpunkter på prognoserna i länsplanering 1974	29
2.5.1	Rapporten	29
2.5.2	Remissyttrandena	33
3	Riktlinjer för sysselsättningspolitiken	34
3.1	Ekonomiska förutsättningar för sysselsättningsökningen inom offentlig sektor	34
3.1.1	Allmänna utgångspunkter	34
3.1.2	Finansiering av den fortsatta utbyggnaden av offentlig sektor	36
3.1.3	Remissyttrandena	38
3.2	Allmänna riktlinjer för sysselsättningspolitiken	40
3.2.1	Arbetets värde för individ och samhälle	40
3.2.2	Arbetskraft och arbetsuppgifter finns	42
3.2.3	En aktiv och samordnad sysselsättningspolitik	44
3.2.4	Remissyttrandena	46
3.3	Individens krav på arbete	48
3.3.1	Regionalpolitikens grundläggande förutsättningar ...	48
3.3.2	Balans och rörlighet på arbetsmarknaden	49
3.3.3	Det regionala balansbegreppets utveckling	50
3.3.4	Lokala arbetsmarknader	50
3.3.5	De inomregionala frågornas ökade vikt	51
3.3.6	Arbetsresor	51
3.3.7	Flyttningen mellan lokala arbetsmarknader	52

3.3.8	Regionala aspekter på rörligheten analys och åtgärder . . .	52
3.3.9	Arbetsmöjligheter för skilda grupper	53
3.3.10	Remissyttrandena	55
4	Åtgärder för att stärka den enskilde på arbetsmarknaden	56
4.1	Rörligheten på arbetsmarknaden – stöd åt den enskilde	56
4.1.1	Rörligheten	56
4.1.2	Behovet av information	57
4.1.3	Stöd för och ”uppbyggnad” av den enskilde	59
4.1.4	Stödet till geografisk rörlighet	60
4.1.5	Remissyttrandena	61
4.2	Samspel mellan utbildningspolitik och sysselsättningspolitik	63
4.2.1	Inledning	63
4.2.2	Utvecklingen i gymnasieskolan	64
4.2.3	Utvecklingen på ungdomens arbetsmarknad	65
4.2.4	Övergången mellan skola och arbetsliv	66
4.2.5	Remissyttrandena	69
4.3	Praktik-rapport från arbetsgruppen för utredning av vissa praktikfrågor	71
4.3.1	Rapporten	71
4.3.2	Remissyttrandena	74
4.4	Åtgärder för att stärka den enskilde på arbetsmarknaden	76
4.4.1	De kollektiva färdmedlens roll för den enskilde på arbetsmarknaden	76
4.4.2	Bebyggelseplanering för ökad sysselsättning	77
4.4.3	Utbildning	78
4.4.4	Flyttning och flyttningsstöd	79
4.4.5	Remissyttrandena	79
4.5	Anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar och krav	84
4.5.1	Arbetsmiljö	84
4.5.2	Personalpolitik	85
4.5.3	Utbildning	87
4.5.4	Särskilt stöd för svårplacerade grupper – sysselsättnings-skapande åtgärder	88
4.5.5	Remissyttrandena	90
5	Näringslivspåverkan	92
5.1	Näringslivets utveckling	92
5.1.1	Jord- och skogsbruk	93
5.1.2	Byggnadsverksamhet	94
5.1.3	Privata och offentliga tjänster	95
5.2	Näringspolitik	99
5.2.1	Regional näringspolitik	99
5.2.2	Övriga näringspolitiska frågor	101
5.2.3	Remissyttrandena	103

5.3	Samverkan för regional utveckling	108
5.3.1	Inledning	108
5.3.2	Nuvarande regionalpolitiska medel	108
5.3.3	Utredningsförslaget	109
5.3.4	Remissyttrandena	110
5.4	Regionalpolitik	113
5.4.1	Möjligheterna att styra arbetsplatsernas lokalisering.	113
5.4.2	Allmänt om de regionalpolitiska medlen	115
5.5	Regionalpolitiska insatser	118
5.5.1	Lokaliseringspåverkan	118
5.5.2	Remissyttrandena	120
6	Övriga regionalpolitiska frågor	126
6.1	Service och samhällsfunktioner	126
6.1.1	Målen för serviceförsörjningen	126
6.1.2	Problemområden i servicehänseende	128
6.1.3	Kommersiell service	131
6.1.4	Samhällsservicens regionalpolitiska betydelse	132
6.1.5	Utbyggnad av samhällsfunktionerna	133
6.1.6	Remissyttrandena	136
6.1.7	Remissyttrandena	139
6.2	Miljö och markanvändning	143
6.2.1	Miljö- och markanvändningsfrågor i länsplaneringen	143
6.2.2	Remissyttrandena	144
6.3	Ortsstrukturen	146
6.3.1	Bakgrund	146
6.3.2	Ortsstrukturen i storstadsområdena	150
6.3.3	Primära centra	151
6.3.4	Regionala centra och kommuncentra	151
6.3.5	Ortsstrukturen under kommuncenternivå	152
6.3.6	Remissyttrandena	152
6.4	Planeringsnivåer	155
6.4.1	Ramar för länens verksamhet	155
6.4.2	Remissyttrandena	157
7	Planeringssystem för sysselsättnings- och regionalpolitiken	160
7.1	Konjunkturpolitiken och den långsiktiga sysselsättningsplaneringen	160
7.1.1	Långsiktiga verkningar av en jämn sysselsättningsutveckling	160
7.1.2	Konjunkturpolitiska medel	162
7.1.3	Konjunkturinformation	162
7.1.4	Den offentliga sektorn	163
7.1.5	Näringslivet	165
7.1.6	Remissyttrandena	166
7.2	Sysselsättningspolitisk planering	169

7.2.1	Sysselsättningsplaneringens uppgifter och allmänna uppläggning	170
7.2.2	Lokal sysselsättningsplanering	171
7.2.3	Landstingens medverkan i sysselsättningsplaneringen	173
7.2.4	Näringslivets medverkan i sysselsättningsplaneringen	173
7.2.5	Regional sysselsättningsplanering	174
7.2.6	De centrala statliga organens sysselsättningsplanering	174
7.2.7	Remissyttrandena	175
7.3	Utvecklingsplaneringens framtida utformning	180
7.3.1	Nuvarande utformning	180
7.3.2	Framtida planeringssystem	182
7.3.3	Remissyttrandena	186
7.4	Statistik och prognoser för arbetsmarknaden – nuvarande informationskälla	191
7.4.1	Utredningen	191
7.4.2	Remissyttrandena	192
8	Forskning	193
8.1	Orter i regional samverkan	193
8.1.1	Inledning	193
8.1.2	Hushållens levnadsvillkor i olika ortstyper	193
8.1.3	Produktionskostnader i olika regioner	195
8.1.4	Prognos- och planeringsmetoder	196
8.1.5	ERUs bedömningar och slutsatser	197
8.1.6	Inriktningen på ERUs fortsatta forskningsinstitierande verksamhet	197
8.1.7	Remissyttrandena	198
9	Föredraganden	203
9.1	Inledning	203
9.2	Sysselsättningsmöjligheter	204
9.3	Den enskildes krav på arbete	209
9.4	Riktlinjer för sysselsättnings- och regionalpolitiken	217
9.5	Åtgärder för att undanröja förvärvshinder	221
9.5.1	Allmän inriktning	221
9.5.2	Åtgärder för att förändra arbetslivet	223
9.5.3	Åtgärder för att förbättra informationer och arbetsförmedling	225
9.5.4	Åtgärder för att underlätta övergången från skola till arbetsliv	228
9.5.5	Åtgärder för yrkesutbildning	234
9.5.6	Åtgärder för att anpassa arbetsplatserna	237
9.5.7	Åtgärder för att förbättra barnomsorgen	242
9.5.8	Åtgärder för att förbättra resemöjligheter och bebyggelseplanering	244
9.5.9	Åtgärder för ekonomisk kompensation vid flyttning	246

9.6	Åtgärder för att öka tillgången på arbete	248
9.6.1	Allmän inriktning	248
9.6.2	Närings- och regionalpolitiska åtgärder	249
9.6.3	Insatser inom offentlig sektor	262
9.6.4	Arbetsmarknadspolitikens balansskapande åtgärder ..	267
9.7	Övriga regionalpolitiska frågor	272
9.7.1	Serviceförsörjning	272
9.7.2	Miljöfrågor i länsplaneringen	275
9.7.3	Orter i regional samverkan	277
9.7.4	Planeringsnivåer	285
9.7.5	Fullföljandet av länsplanering 1974	289
9.8	Planeringssystem för sysselsättnings- och regionalpolitiken ..	289
9.8.1	Allmän inriktning	289
9.8.2	Kommunal sysselsättningsplanering	291
9.8.3	Statlig sysselsättningsplanering på länsnivå	294
9.8.4	Sysselsättningsplanering på central nivå	299
9.8.5	Statistikfrågor	301
9.9	Forskning	301
10	Hemställan	304
11	Beslut	305