

Nr 440

Av herr Ohlin m. fl., om avslag å Kungl. Maj:ts framställning om anslag till Särskilt stöd åt erkända arbetslöshetskassor, m. m.

De anslag som arbetsmarknadspolitiken fått under senare år har ökat kraftigt, och detta har varit naturligt och riktigt under de omständigheter som förelegat. Dämpningen av konjunkturen krävde givetvis ökade anslag för sysselsättningsfrämjande åtgärder liksom för stöd åt omskolning av arbetslösa. Riksdagen har också ställt sig mycket positiv till arbetsmarknadspolitikens anslagskrav. Det har gått så långt, att denna politik glidit riksdagen något ur händerna. Inget parti har velat riskera att få stämpeln »snål mot de arbetslösa» på sig, och därför har detta område sluppit en sådan ingående granskning av hur anslagsmedlen användes som deras storlek och det statsfinansiella läget i och för sig kunde motivera.

En översyn av riktlinjerna för arbetsmarknadspolitiken är enligt vår mening nu motiverad. Det gäller att med beaktande av de erfarenheter, som vunnits under de senaste åren, pröva med vilka medel arbetslöshetspolitiken skall bedrivas för att ge bästa möjliga resultat såväl för de arbetslösa som ur samhällsekonomisk synpunkt. Det är nödvändigt att bereda de arbetslösa produktiv sysselsättning, men det är också angeläget att undvika metoder som kan bidra till att konservera arbetslösheten. Vi skall i det följande antyda några av de problem som bör komma i blickfältet.

Beredskapsarbetena

Utgifterna för beredskapsarbeten på vägar och gator väntas för innevarande budgetår bli större än för budgetåret 1958/59. Att kostnaderna ökat trots konjunkturens förbättring hänger bl. a. samman med en stor eftersläpning i likvidering av utgifter gjorda under föregående budgetår.

Denna eftersläpning förklarar emellertid inte hela eller ens större delen av utgiftsökningen. En annan orsak är nämligen att arbetsmarknadsstyrelsen vid början av innevarande budgetår engagerade sig för stora, kostnadskrävande arbeten, trots att sysselsättningen vid den tiden visat tecken till en uppgång, som inte enbart kunde hänföras till en säsongförbättring.

Det är ofrånkomligt att åtgärder av detta slag medför en viss eftersläp-

ning. De hinner inte avvecklas i precis samma takt som sysselsättningen förbättras. Det kan emellertid inte vara riktigt att trots sysselsättningsförbättringen och den inträdda högkonjunkturen vidmakthålla eller öka engagemangen på arbetslinjen. En större differentiering av arbetslöshetsåtgärderna bör komma till stånd, liksom en övergång till kortsiktigare arbeten som inte måste fortsätta att drivas långt in i en högkonjunktur.

Dagsverkskostnaderna vid beredskapsarbetena varierar med arbetenas mekaniseringsgrad. Vissa skogsröjningsarbeten kostar ca 30 kr. per dag, men det finns andra beredskapsarbeten som drar upp till 300 kr. per dag och däröver. Vid arbetsmarknadsstyrelsens vägarbeten torde siffran i regel vara cirka 200 kr. per dagsverke. Denna hjälpform bör därför minskas till förmån för andra åtgärder, så snart en konjunkturförbättring kan konstateras.

Departementschefen säger i statsverkspropositionen att en förbättring av arbetsmarknadsläget synes sannolik och att tonvikten i ett sådant läge bör läggas vid rörlighetsstimulerande och yrkesutbildande åtgärder. Statsrådet anser emellertid att beredskapsarbeten måste bedrivas för att bereda sysselsättning åt »säsongmässigt eller av andra skäl friställd arbetskraft». Att placera folk i beredskapsarbete måste emellertid betraktas som en provisorisk lösning av deras sysselsättningsproblem. På längre sikt måste säsongarbetslösheten angripas med andra medel, det kan inte vara rimligt att det inom vissa yrken skall bli normalt att någon del av året sysselsätts i beredskapsarbete.

Som vi tidigare framhållit är det angeläget att de arbetslösa beredes sysselsättning, men arbetslinjen bör bli så smidig som möjligt med huvudvikten lagd vid kortfristiga arbeten. Stora kontraktbundna arbeten med mycket höga dagsverkskostnader bör undvikas. Det kan erinras om att riksdagen vid upprepade tillfällen rekommenderat en ökad användning av statskommunala arbeten, vilka ställer sig mycket billigare och vilka snabbare kan avvecklas vid en konjunkturförbättring än de stora företag som i regel ingår i de statliga beredskapsarbetena. Årets statsverksproposition rekommenderar också — i valet mellan olika arbetsprojekt — statsbidrag till skogsröjningsarbeten såsom billigare och smidigare än väg- och byggnadsarbeten. Vi utgår ifrån att i nuvarande konjunkturläge de stora anslag som föreslås i årets statsverksproposition till beredskapsarbeten inte kommer att helt tagas i anspråk. Vi anser därför att anslaget under rubriken »Beredskapsarbeten på vägar och gator» bör minskas från 160 000 000 kr. till 130 000 000 kr.

Under rubriken »Särskilt stöd åt erkända arbetslöshetskassor» har på tilläggsstat I till riksstaten för innevarande budgetår anslagits 10 000 000 kr. Departementschefen anförde i propositionen 171/1959 att det sannolikt kommer att finnas arbetslöshetskassor, som på grund av stor arbetslöshet och lågt löneläge icke har möjlighet att tillförsäkra sina medlemmar tillfreds-

ställande förmåner. En oväntad ökning av arbetslösheten kan medföra så stora kostnader för en kassa, att den tillfälligt eller för längre tid drabbas av ekonomiska svårigheter. Man borde därför tillskapa en medelsreserv genom att anvisa 10 000 000 kr. för ändamålet i fråga.

Uttrycket »att tillskapa en medelsreserv» i propositionen tydde på att det här inte var fråga om ett årligen återkommande anslag utan om ett engångsanslag och att erfarenheten beträffande medelsåtgången finge visa om ytterligare medel behövde anslås. I årets statsverksproposition meddelar departementschefen att förslag angående användningen av de anvisade medlen är under utarbetande i arbetsmarknadsstyrelsen. Trots att de redan anslagna medlen sålunda inte är förbrukade och något förslag beträffande deras användning inte är utarbetat, har departementschefen även i årets stat upp-tagit ett anslag för samma ändamål på 10 000 000 kronor.

Vi anser att riksdagen inte bör anvisa ytterligare medel till detta ändamål förrän regler för användningen är utarbetade och behovet av så stor medelsreserv är styrkt på ett tillfredsställande sätt.

Industribeställningar

Under de senaste två åren har statliga industribeställningar i betydande omfattning kommit till användning i sysselsättningsskapande syfte. Under budgetåren 1957/58 och 1958/59 erhöi arbetsmarknadsstyrelsen Kungl. Maj:ts bemyndigande att utlägga industribeställningar dels hos Karlskrona örlogsvarv och dels hos andra industriföretag, där permitteringar av större omfattning förestod. Givna bemyndiganden omfattade för Karlskrona örlogsvarv 30 000 000 kr. och för andra industrier 35 000 000 kr. Intill den 30 juni 1959 hade utlagts beställningar med stöd av dessa bemyndiganden för sammanlagt i runt tal 29 000 000 kr.

Vidare har styrelsen bemyndigats att utlägga beställningar hos textilindustrin för 22 600 000 kr. Genom beslut den 17 april 1959 har Kungl. Maj:tt vidare bemyndigat arbetsmarknadsstyrelsen att under budgetåret 1959/60 bevilja landsting och primärkommuner statsbidrag med högst 20 procent av inköpssumman för beställningar hos svensk industri i arbetslöshetsbekämpande syfte. Arbetsmarknadsstyrelsen förutsätter, att bemyndigandena för ifrågavarande ändamål kommer att lämnas även för budgetåret 1960/61.

Statliga industribeställningar är ett medel som med fördel kan användas vid en tillfällig sysselsättningskris inom en viss industri. Detta medel måste emellertid begagnas med varsamhet. Det är som regel inte lämpligt att med statliga industribeställningar för någon tid hålla företag vid liv, som inte är konkurrenskraftiga och därför inte kan väntas bestå på längre sikt. Det är också angeläget att man inte lägger ut beställningar som får verkningar långt in i en högkonjunktur.

Kungl. Maj:ts beslut så sent som i april 1959 att bemyndiga arbetsmarknadsstyrelsen att ge kommuner och landsting 20 procent av inköpssumman för beställningar i arbetsbekämpande syfte hos svensk industri, var en diskutabel åtgärd, särskilt med hänsyn till den konjunkturutveckling, som sedan dess ägt rum. Vi anser att i ett uppåtgående konjunkturläge bör ytterligare bemyndiganden av detta slag inte komma i fråga.

Rörlighetsstimulerande åtgärder och utbildning

För att stimulera till ökad geografisk rörlighet har arbetsmarknadsverket erhållit Kungl. Maj:ts medgivande att ge understöd i form av respension, familjebidrag och starthjälp. Vi anser, att rörelsestimulerande åtgärder är synnerligen värdefulla och motiverade även under en högkonjunktur. Beträffande den mest beprövade hjälpformen, respensionen, anser vi att nuvarande bestämmelser i stort sett är ändamålsenliga. Detta är mera tveksamt beträffande de två andra hjälpformerna.

Både familjebidrag och starthjälp kan utgå även till personer som inte är anmälda som arbetssökande på arbetsförmedlingen och som kanske genom annons eller annorledes skaffat sig ett arbete. Det har säkerligen aldrig varit riksdagens mening att man på osäkra grunder och ofta t. o. m. i efterskott för en flyttning som gjorts för flera månader sedan skall kunna rekvirera bidrag från en länsarbetsnämnd. Många företag som nu på annan ort fått tag i en man uppmanar helt enkelt denne att skriva och begära flytthjälp.

De nuvarande villkoren vållar länsarbetsnämnderna ett betydande arbete, eftersom de måste söka i efterhand rekonstruera fallet för att se huruvida det skulle ha godkänts om det prövats som ett vanligt förflyttningsfall genom arbetsförmedlingen. Det kan därför vara anledning överväga, om inte de villkor, som gäller för erhållande av respension, kunde gälla även beträffande familjebidrag och starthjälp, utan att dessa hjälpformer förlorar sin effekt.

Ett viktigt inslag i arbetsmarknadspolitiken under de senaste åren har varit att öka utbildningen dels inom företagen och dels genom en omfattande kursverksamhet i överstyrelsens för yrkesutbildning regi. Enligt länsarbetsnämndernas rapporter befann sig i mitten av december 1959 inte mindre än 5 545 personer i utbildning vartill de hänvisats av arbetsmarknadsstyrelsen. Villkor för att en person skall ingå i rapporten är att vederbörande erhåller kassaersättning eller utbildningsbidrag. Hela antalet personer, som under budgetåret 1959/60 kan komma i fråga bli föremål för utbildning med bidrag från arbetsmarknadsstyrelsen, beräknas komma att uppgå till 12 000.

Den som är medlem av erkänd arbetslöshetskassa och därifrån uppbär ersättning kan under utbildningstiden, om han eller hon så önskar, i stället

för ovanstående bidragsform välja att uppbära fortsatt daghjälp från kassan.

Medlemmarna av arbetslöshetskassorna är emellertid inte skyldiga att mottaga de möjligheter till fortbildning eller omskolning som staten erbjuder. En medlem kan alltså avböja att gå på omskolningskurs utan risk för att bli avstängd från daghjälp från kassan. Det förekommer därför att medlemmar först utnyttjar understödsrätt från respektive kassa så långt detta är möjligt och därefter accepterar den omskolning som från början hade varit den lämpligaste åtgärden. I vissa fall har det medfört att yngre arbetslösa arbetare, som borde ha kommit i åtnjutande av utbildning, inte deltagit i kurser som anordnats på orten trots att dessa ej varit fullbesatta.

Med den betydelse som utbildningen har i kampen mot arbetslösheten kan det ifrågasättas om inte kassornas medlemmar — som utgör majoriteten av de arbetslösa — för erhållande av understöd skall vara skyldiga underkasta sig tillgänglig utbildning, när detta är lämpligt, och därigenom öka sin kompetens och konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.

Den snabba utbyggnaden av utbildningsverksamheten har självklart inneburit att åtgärderna i viss mån blivit improviserade, vilket har medfört vissa negativa verkningar. Som lärare anställs som regel yrkesmän, vilka i allmänhet saknar pedagogisk utbildning. Till kurserna kan också komma att hänvisas personer, som svårigen kan tillgodogöra sig utbildningen. När det gäller att förse överstyrelsen för yrkesutbildning med personal har dessutom visats en återhållsamhet, som inte harmonierar med den frikostighet som förekommit i fråga om anslag till själva utbildningsverksamheten. Härigenom har det blivit omöjligt att i önskvärd utsträckning följa upp de kurser som startats.

Gränsdragningen mellan arbetsmarknadsstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning bör också bli föremål för prövning, och samordning bör ske mellan olika med varandra konkurrerande bidragssystem vid utbildning av arbetslösa av olika kategorier.

Den svenska arbetsmarknadsstatistiken är emellertid inte tillfredsställande vilket försvårat valet mellan olika tänkbara åtgärder. Det är ofta omöjligt att från siffrorna över antalet arbetslösa, antalet i beredskapsarbete sysselsatta etc. urskilja hur stor andelen långtidsarbetslöshet är. Enligt uppgift har det på flera orter blivit så att beredskapsarbetena sysselsätter en »kår» av arbetslösa, men statistiken är inte så utformad att detta kan verifieras eller vederläggas.

Både för de anställda, för näringslivet och för de statliga myndigheterna är det angeläget att få en mera differentierad kunskap om både arbetslöshetens sammansättning och vilka områden som i varje läge kännetecknas av arbetskraftsbrist. Sådana viktiga problem som avvägningen mellan reguljär

yrikesutbildning för yngre och omskolning för äldre får nu klaras i alltför stor utsträckning på känn.

Beskattning av realisationsvinst vid försäljning av egna hem

Det har visat sig att rörligheten på arbetsmarknaden ofta försvåras på grund av innehavet av ett eget hem. Arbetslösa egnahemsägare kan i det längsta föredraga att stanna kvar även om arbetsmöjligheterna på orten är ogynnsamma.

Arbetsmarknadsstyrelsen har i skrivelse till Kungl. Maj:t såväl 1957 som 1958 hemställt om bemyndigande att få disponera arbetslöshetsmedel för stöd åt vissa egnahemsägare, som vid förflyttning på grund av arbetsbrist på orten gör förluster vid försäljning av den egna fastigheten. I en tid av stigande fastighetsvärden bör emellertid förluster av det slaget uppstå endast om egna hemmet ligger på en ort med starkt krympande näringsliv och allmän avflyttning.

Men även om fastigheten kan säljas med vinst kan rörligheten försvåras, exempelvis på grund av regeln att realisationsvinst beskattas om man förvärvat en fastighet mindre än tio år före avyttringen. Det är naturligt att en egnahemsägare tvekar att flytta om den vinst, som uppstår vid försäljningen av egnahemmet, till betydande del försvinner på grund av beskattningen. Möjligheten att förvärva ett likvärdigt egnahem på inflyttningsorten blir härigenom i hög grad försvårad.

Rörligheten på arbetsmarknaden skulle således främjas genom en ändring av skattelagstiftningen på detta område. En möjlighet är att lösa problemet efter mönster från USA. Ägare av en- eller tvåfamiljshus, på vilket han är mantalsskriven, skulle få rätt att sälja sin fastighet utan att realisationsvinsten beskattades, om han inom viss tid förvärvar en likvärdig fastighet. Tidpunkten för anskaffningen skulle räknas från det ursprungliga förvärvet. Det skulle också kostnaden göra med tillägg för eventuell mellanavgift vid bytet.

Det kan även vara motiverat att undersöka möjligheterna att underlätta situationen även för dem som förvärvar en bostadsrättslägenhet eller flyttar till ett hyreshus. Det är tänkbart att regeln om skattefrihet vid tvångsavflyttning skulle kunna tillämpas vid avflyttning på grund av arbetslöshet.

När det gäller att öka rörligheten på arbetsmarknaden bör det vara lämpligt att i första hand avlägsna de hinder för denna rörlighet som skapas genom lagar och författningar. Vi föreslår därför i särskild motion, att frågan om beskattning av realisationsvinst vid försäljning av egnahem utredes.

Översyn av arbetsmarknadspolitiken

Som vi tidigare framhållit har konjunkturedgången under de senaste åren betydligt minskad efterfrågan på arbetskraft och högre arbetslöshets-

ror. Från arbetsmarknadsstyrelsens sida har gjorts energiska ansträngningar att bemästra svårigheterna. Det saknades emellertid utarbetade riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken, varför åtgärderna i stor utsträckning fått improviseras. Härtill kommer att ett visst tröghetsmotstånd gjort att en del åtgärder fått verklig effekt först när arbetslöshetsciffrorna på grund av konjunkturförbättringen var i sjunkande. Den arbetsmarknadspolitik, som nu har bedrivits genom att laga efter läglighet, bör emellertid ha givit värdefulla erfarenheter, som kan underlätta en mera långsiktig planering av den framtida arbetslöshetspolitiken.

En översyn av samhällets insatser på detta område är så mycket mera motiverad som vissa åtgärder måste vidtagas även under en högkonjunktur. I ett sådant konjunkturläge är rörlighetsstimulerande åtgärder och en förbättrad yrkesutbildning nödvändiga. Härigenom kan en svårartad brist på arbetskraft inom vissa sektorer av näringslivet eller inom vissa geografiska områden motverkas och riskerna för löneglidning och inflation minskas. Det är således enligt vår mening inte längre fråga om att vidtaga tillfälliga krisåtgärder när arbetslösheten ökar. Desto mera angeläget är det att rationella metoder utformas för denna politik. Att syftet att säkra sysselsättningen uppnås på ett ur samhällsekonomisk synpunkt fördelaktigt sätt måste vara i alla folkgruppers intresse. På samma sätt är det i skattebetalarnas intresse att denna verksamhet bedrivs med hänsynstagande till de statsfinansella verkningarna.

Den tekniska utvecklingen har medfört att anslag till vägarbeten inte ger samma effekt som tidigare i form av arbetstillfällen. Maskiner och specialarbetare har övertagit en stor del av arbetet. När vägarbeten utföres som beredskapsarbeten beräknas kostnaden till ca 200 kr. per arbetsdag. Ändå förefaller det som om kostnaden per dagsverke skulle ha nedbringats genom minskad maskinanvändning. Vid ordinarie vägarbeten beräknas nämligen kostnaden per arbetsdag uppgå till ca 250 kr. Skillnaden kan till en del bero på att man som ordinarie vägarbeten utför en större andel moderna materialkrävande väganläggningar. Men till en del torde den bero på att beredskapsarbetena inte varit så högt mekaniserade som de ordinarie vägarbetena. Man har tydligen i någon utsträckning ersatt maskiner med manuell arbetskraft. Härigenom har kostnaden per arbetsdag sjunkit men de arbeten man utfört har fördyrats. En noggrann inventering av de möjligheter som kan finnas för att vid en konjunkturedgång bereda de arbetslösa sysselsättning utanför de traditionella anläggningsarbetena är därför nödvändig. Man bör också uppmärksamma de risker som finns för att man vid en kortvarig minskning av sysselsättningen binder arbetskraft vid långvariga arbetsprojekt av låg angelägenhetsgrad. En snabb återgång av de arbetslösa till normal produktion bör vara riktpunkten för samhällets insatser.

Som vi tidigare framhållit är rörlighetsstimulerande åtgärder motiverade

inte minst under en högkonjunktur. Även här möter emellertid besvärliga avvägningsproblem, som kan koncentreras i frågan om det är arbetskraften eller industrien som skall flytta. Åtgärder som innebär folkminskning inom områden, där man anser sig ha förutsättningar för en utveckling av det egna näringslivet, ses naturligt nog med blandade känslor. Avflyttningen medför ju också att orten blir mindre attraktiv för nya industrier. De åtgärder för ökad rörlighet som hittills vidtagits påstås ha bedrivits med aktgivande av detta problem. Det är också vanskligt att dra upp generella riktlinjer för avvägningsfrågor av detta slag. En bedömning av de lokala förhållandena måste ju få utslagsgivande inflytande på politiken. Trots detta bör en prövning av grunderna för de rörlighetsstimulerande åtgärderna kunna ge anvisningar av värde för framtiden.

Speciella problem uppkommer för att skapa sysselsättningstillfällen för tjänstemän, som på grund av driftsnedläggelse eller andra lokala sysselsättningsstörningar ställs utan arbete. Arbetslöshetsrisken torde här föreligga främst inom handeln, sjöfarten, industrien och vissa områden inom statstjänsten. Åtskilliga kan givetvis beredas arbete genom arbetsförmedlingarnas försorg eller i anläggningsarbeten, där sådana anordnas, men många — i första hand äldre tjänstemän och olika kategorier av kvinnlig arbetskraft — är mycket svårplacerade och utgör ett svårlöst problem. Den individuella behandlingen av dessa arbetslöshetsfall är därför av största vikt.

Vi har i det föregående pekat på vissa problem som bör utredas. Det gäller exempelvis frågan om de som tillhör en arbetslöshetskassa under vissa förhållanden skall vara skyldiga att delta i omskolningskurser för att erhålla understöd. Andra frågor som kommer i blickfältet är omskolningsverksamhetens organisation och samband med den reguljära yrkesutbildningen och arbetslöshetsstatistiken. Reglerna för beskattning av vinst vid försäljning av egna hem bör också överses. En översyn av arbetsmarknadspolitikerna bör ha stora möjligheter att leda till värdefulla resultat, särskilt som det råder fullständig enighet om att samhället måste bedriva en arbetslöshetspolitik, som syftar till att ge de arbetslösa möjlighet till produktiv sysselsättning. Under sådana förhållanden bör arbetsmarknadspolitikens medel kunna diskuteras med beaktande av samhällsekonomiska och statsfinansiella synpunkter, utan att någon meningsriktning utsättes för misstanken att inte vilja hjälpa de arbetslösa.

Med hänvisning till vad som ovan anförts föreslår vi,

att riksdagen måtte, vid behandlingen av femte huvudtiteln för budgetåret 1960/61,

- a) med anledning av att det på tilläggsstat I till riksstaten för innevarande budgetår anvisade beloppet på 10 000 000 kronor till Särskilt stöd åt erkända arbetslöshetskassor inte är utnyttjat, avslå departementschefens hemställan

om anvisande av ytterligare 10 000 000 kronor på 1960/61 års stat i avvaktan på precisering av behovet;

- b) med hänsyn till konjunkturförbättringen samt till att 55 000 000 kronor anvisas till beredskapsarbeten under annat anslag, till Beredskapsarbeten på vägar och gator anvisa ett med 30 000 000 kronor nedräknat reservationsanslag av 130 000 000 kronor, att avräknas mot automobilskattemedlen samt
- c) i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en översyn av arbetsmarknadspolitiken i syfte att nå en effektivisering av samhällets arbetslöshetsbekämpande politik dels genom att ökad vikt lägges vid omskolning och yrkesutbildning och andra åtgärder, som befordrar arbetskraftens rörlighet och underlättar för den som blivit utan arbete att snabbt vinna anställning i produktionen, och så att en konservering av arbetslöshet undviks, samt dels genom att de samhällsekonomiska aspekterna vid utformningen av samhällets totala insatser för att bekämpa och motverka arbetslöshet beaktas i största möjliga utsträckning.

Stockholm den 27 januari 1960

Bertil Ohlin

Wald. Svensson

Manne Ståhl

Bertil von Friesen

Henning Gustafsson
i Skellefteå

Sven Gustafson
i Göteborg

Sven Wedén