

# Bokanmälningar

**Alf Sjöström:**

## Det okända AMS

Arbetsmarknadspolitiken har i Sverige använts som medel för att försöka uppnå flera olika mål. För det första är den en del av den makroekonomiska politiken. Genom att förbättra arbetsmarknadens anpassningsmekanismer, bl a genom rörlighetsstöd och omskolning, har företrädarna för denna politik hoppats att reducera såväl arbetslösheten som inflationen. För det andra har förhoppningar knutits till att arbetsmarknadspolitiken skall kunna leda till en effektivare resursallokering. Arbetsmarknadspolitiken skall motverka såväl marknadsimperfectioner som imperfectioner orsakade av skatte- och transfereringssystemet. För det tredje har arbetsmarknadspolitiken inslag av fördelningsspolitik, dels allmänt till grupper som är utan arbete på den öppna arbetsmarknaden, dels till mer avgränsade grupper som t ex arbetshandikappade.

De stora förväntningarna har följts av en mycket betydande resurstilldelning till arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken. Såväl 1960- som 1970-talen har varit perioder av expansion och den nytillträdde socialdemokratiska regeringen har gjort uttalanden som pekar på en fortsatt expansion. AMS utgifter har under de senaste åren varit ca 11–12 miljarder kronor, dvs ca 6–7 procent av de totala statliga utgifterna.

Verksamhetens stora omfattning är ett tillräckligt skäl för att utvärdera arbetsmarknadspolitiken och att göra detta på flera olika plan. Bidrar arbetsmarknadspolitiken till att man kommer närmare de olika målen makroekonomisk stabilitet, effektivt resursutnyttjande och jämnare inkomstfördelning? Kan arbetsmarknadspolitiken utformas på effektivare sätt? Finns det andra typer av politik som leder till högre grad av måluppfyllelse?

En debattbok, som behandlar arbetsmarknadspolitiken omfattning och alternativ till denna, är Alf Sjöström, *Det okända AMS* (Timbro samhällsdebatt, Stockholm, ca 35 kr, 117 s). De två teser Sjöström driver i sin bok är 1) att all arbetsmarknadspolitik utom platsförmedling bör avvecklas och 2) att industristödspolitik är att föredra framför arbetsmarknadspolitik.

De argument han använder är av tre slag: 1) industristödspolitik är billigare per arbetsplats än arbetsmarknadspolitiken, 2) det finns olika former av ineffektivitet (och oavsedda subventioner) inom arbetsmarknadspolitiken och 3) det finns många som inte har arbete på den öppna arbetsmarknaden, vilket enligt Sjöström innebär att arbetsmarknadspolitiken inte har lyckats uppfylla målet full sysselsättning. Det finns flera oklarheter såväl vad gäller det sakliga underlaget för dessa argu-

ment som vad gäller deras bärkraft för Sjöströms slutsatser.

När Sjöström jämför kostnaderna för industristöds- och arbetsmarknads- politik gör han det på ett sätt som knappast kan kallas rättvisande. För en industripolitisk insats som stödet till stålindustrin beräknas det som industristödet per anställningsår inom stålindustrin under hela 1970-talet. Dvs endast stödet ingår och anställda i såväl subventionerade företag (subventioneringen började relativt sent under 1970-talet) som osubventionerade företag räknas med. För en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som husbyggnad som sker i form av beredskapsarbete är beräkningssättet helt annorlunda. Där inräknas i stödet förutom det AMS betalar också den (större) del som betalas av dem som mottar medel för beredskapsarbetet (t ex en kommun eller ett enskilt företag). Dessutom ingår i detta fall bara de som arbetar i det subventionerade företaget och inte alla inom byggnadsindustrin (vilket hade givit jämförbarhet i detta avseende med beräkningarna för industristödet).

Båda skillnaderna i beräkningssätt leder till en mycket kraftig underskattning av industristödspolitikens kostnader jämfört med arbetsmarknadspolitikens. Underskattningen förstoras av att färre var anställda i industristödsföretagen i slutet av 1970-talet, när de fick subventioner, än i början av 1970-talet, när de var osubventionerade. Kombinationen av användning av löpande priser och av att kostnadsuppgifterna för arbetsmarknadspolitiken avser 1980/81 medan de för industripolitiken är genomsnittstal för 1970-talet bidrar också till en snedvridning av jämförelsen i samma riktning.

Alf Sjöström har alltså inte på ett tillfredsställande sätt visat att arbetsmarknadspolitiska åtgärder innebär högre kostnader än industristödet per sysselsatt. Viktigare ändå är att effekterna av arbetsmarknads- och industristödspolitik inte är identiska, dvs även om täljare och nämnare vore definierade på samma sätt så skulle inte detta vara tillräckligt. För en jämförelse och utvärdering

krävs uppgifter om de *effekter* olika åtgärder har. En sådan jämförelse saknas helt i Sjöströms bok. En utvärdering kräver ett beaktande av såväl kostnader som intäkter.

Ett problemområde, som Alf Sjöström tar upp och som jag tror är väsentligt, är om verksamhet inom olika arbetsmarknadspolitiska program — givet mål och budget — bedrivs på ett effektivt sätt. Innebär beredskapsarbete verkligen en tidigareläggning av planerade arbeten eller bara en omfördelning av kostnader mellan stat och kommun på ett sätt som inte avsetts? Anpassas arbetsmarknadsutbildningen snabbt till förändrad arbetskraftsefterfrågan eller är den mest en parallell yrkesutbildning? Svaren på dessa och andra liknande frågor är väsentliga för en bedömning av arbetsmarknadspolitikens effekter och för möjliga förbättringar av denna. Sjöström undviker emellertid de väsentliga frågorna och koncentrerar sig på detaljanmärkningar som internrevisionen i AMS tagit fram. Visst är det fel att man från en kommuns sida inkluderat en räkning från restaurang Regnbågen i Bodafors om 760 kr i kostnaderna för ett beredskapsarbete men det är kanske inte denna typ av händelser som avgör om beredskapsarbeten är ett lämpligt ekonomisk-politiskt medel!

Arbetslösheten (definierad på ett sätt som överensstämmer med metoder som används i andra länder) har förblivit låg i Sverige. Arbetsmarknadspolitiken brukar tillskrivas en del av skillnaden mellan Sverige och andra länder. Beroende på bedömningen av arbetsmarknadspolitiken beskrivs den som att bekämpa eller att dölja arbetslösheten. Sjöström ansluter sig till den senare uppfattningen och utöver arbetslösa enligt arbetskraftsundersökningarna räknar han de i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, de latent arbetsökande (kvinnor som vill och kan ta förvärvsarbete men inte söker arbete) och de förtidspensionerade som arbetslösa och får därmed andelen arbetslösa att stiga från 2 till 22 procent. Den dolda arbetslösheten skulle utgöra 20 procent av arbetskraften. Men det finns flera all-

varliga brister i hans sätt att argumentera. För det första kan man fråga sig om det är lämpligt att utvidga arbetslöshetsbegreppet på det sätt som Sjöström föreslår. Då kommer bl a personer med heltidsarbete till normala löner och arbetsinsatser (merparten i beredskapsarbete) och personer med handikapp som omöjliggör förvärvsarbete (en mycket stor del av de förtidspensionerade) att inkluderas. Bättre är nog att redovisa de olika grupperna var för sig och att försöka beskriva och analysera deras anknnytning till arbetsmarknaden och arten av deras eventuella problem på arbetsmarknaden.

Sjöströms framställning ger ett intryck av att samtliga de grupper som han adderar till de arbetslösa har ökat i storlek. Så är emellertid inte fallet. Antalet latent arbetssökande har t ex minskat under en längre tidsperiod (andelen kvinnor i arbetslivet har samtidigt ökat). Sjöströms framställning pekar också på att förtidspensioneringen av de yngre ökat. Så förhåller det sig emellertid inte. Andelen i en viss årskull som förtidspensioneras har tenderat att minska i de yngsta åldersgrupperna.

Sjöström framställer det som att Sverige skulle vara "världsmästare i att dölja problemen på arbetsmarknaden", dvs enligt Sjöströms sätt att resonera så är summan av andelen i åtgärder, andelen förtidspensionerade och andelen latent arbetssökande större i Sverige än i andra länder. Det finns mycket som ty-

der på att detta inte är korrekt. Andelen av kvinnorna som har sysselsättning är hög i Sverige jämfört med flertalet andra länder och troligen innebär det att andelen latent arbetssökande kvinnor snarast är högre i andra västeuropeiska länder än i Sverige. Andelen av arbetskraften som är förtidspensionerad är inte exceptionellt hög. Sverige ligger tvärtom lågt om man jämför med övriga nordiska länder, och även vid jämförelser med andra västeuropeiska länder är andelen förtidspensionerade inte speciellt hög. Det finns också andra problem med Sjöströms beräkningar. Det gäller bl a hans försök att relatera en ytterligare utvidgade grupp av arbetslösa till enbart industrisysselsatta i vinstföretag.

Det är viktigt att granska arbetsmarknadspolitiken vad gäller såväl dess effekter och kostnader jämfört med andra alternativ, som dess utformning i det enskilda fallet. En sådan granskning bör då inte som Sjöström göra något undantag för platsförmedlingen. Alf Sjöströms bok skulle kunna ha tjänat som en påminnelse om vikten av att göra denna typ av utvärderingar. Det som skämmer boken är dels den genomgående nonchalanta attityden till fakta, dels att denna nonchalans genomgående går i samma riktning.

Professor *Eskil Wadensjö*  
Institutet för social forskning  
Stockholms universitet