

Paul Osterman:

Employment Futures

Svensk arbetsmarknadspolitik används ofta som exempel i den politiska debatten i andra länder. I regel utmynnar debatten i förslag om smärre tillägg till eller modifieringar av redan existerande program. Paul Ostermans bok *Employment Futures* (Oxford University Press, New York, 1988) utgör därvidlag ett intressant undantag. Han ser arbetsmarknadspolitik i svensk (och västtysk) tappning som en del av en strategi för att radikalt ändra på de interna arbetsmarknaderna i USA.

Ostermans utgångspunkt är alltså USAs arbetsmarknad. USA har jämfört med många europeiska länder uppvisat en klart positiv sysselsättningsutveckling. Framför allt under 1970-talet, men också under 1980-talet, har antalet sysselsatta vuxit snabbt. Antalet arbeten har ökat mest inom servicesektorn. Det har inte varit lågkvalificerade arbeten utan tvärtom sådana som kräver en relativt lång utbildning som främst tillkommit.¹ Utvecklingen har emellertid inte varit utan problem.

Två grupper har fått ökade svårigheter på den amerikanska arbetsmarknaden. En grupp består av dem som förlorar sina arbeten vid uppsägningar, t ex vid företagsnedläggningar eller neddragningar av personalstyrkan. Många har oavsett ålder svårt att få ett nytt arbete. Arbetslöshets-tiderna blir allt längre. Många får dessutom kraftiga lönesänkningar när de väl får ett arbete. Mest förlorar de som har kort utbildning. En annan problemgrupp är de fattiga lågavlönade. Inkomstfördelningen har blivit mer ojämn i USA under 1980-talet. Problemen för de uppsagda och de fattiga ser Osterman som tecken på att arbetsmarknaden saknar förmågan att klara "chocker".

Varför anpassar sig då inte den amerikanska arbetsmarknaden snabbt till förändringar i främst arbetskraftsefterfrågans sammansättning? Osterman menar att det till stor del beror på olika stelheter i ekonomin. En sådan stelhet är lönestrukturen, som är praktiskt taget oförändrad decennium efter decennium. Med

bristande löneflexibilitet måste anpassningen helt ske via fördelningen av de sysselsatta. Med snabbare efterfrågeförändringar och färre unga kommer kraven på rörlighet och anpassning att ligga på grupper som tidigare haft låg rörlighet. Viktigt är därvid att de interna arbetsmarknaderna är organiserade på ett sätt som inte uppmuntrar rörlighet.

En intern arbetsmarknad kan beskrivas med hjälp av regler för 1) befattningsbeskrivningar och klassificeringar, 2) förflyttningar mellan olika befattningar, 3) uppsägningar (t ex enligt omvänd senioritet) och 4) lönesättning och lönerelationer. Det finns två förhärskande system för organisation av de interna arbetsmarknaderna i USA. Den ena modellen, den industriella, som främst gäller industriarbetare, kännetecknas av klart avgränsade befattningar samt fasta regler för befordran (förflyttning), lönesättning och uppsägning. Däremot finns ingen anställningsgaranti – reglerna säger enbart i vilken ordning de anställda skall sägas upp.

Den andra modellen, tjänstemanna-modellen, gäller bl a för tjänstemän inom industrin men också inom andra områden. Kännetecknande för denna modell är anställningstryggheten. Den kan naturligtvis aldrig vara absolut, men den implicita överenskommelsen är att företaget i det längsta skall undvika uppsägningar. Å andra sidan finns en betydligt större flexibilitet i andra avseenden – befattningsbeskrivningarna är inte så snäva, anställda kan förflyttas mera fritt mellan olika arbetsuppgifter och lönerna är prestationsrelaterade.

En ökad strukturomvandling har lett till problem för framför allt den industriella modellen. Med snabbare strukturförändringar har även tidigare av hög senioritet skyddade arbetare fått en osäker ställning. Det finns olika försök att förändra den industriella modellen för interna arbetsmarknader. Ett sätt är ökad

¹ För en mer kritisk bedömning av sammansättningen av de nya arbetena se Emma Rothschild, "The Reagan Economic Legacy", *New York Review of Books*, Vol 35, No 12, pp 33–41.

militans från arbetsgivarnas sida med krav på lönesänkningar vid kriser. Ett annat sätt är en uppdelning av arbetskraften i två grupper – en med anställningstrygghet och en utan. Den senare svarar då för variationerna i arbetsstyrkans storlek. Paul Osterman förordar i stället en ökad övergång till tjänstemannamodellen men menar att denna övergång inte är oproblematisk. Vid mer frekventa efterfrågechocker förlorar sysselsättningsgarantin i värde och det är tveksamt om en ökad intern flexibilitet därför är möjlig att uppnå som motprestation av de anställda. Tjänstemannamodellen behöver ett komplement. Det är här arbetsmarknadspolitiken kommer in.

Den amerikanska arbetsmarknadspolitiken har haft en relativt sett mindre omfattning än den svenska och den västtyska. Den har också haft en annan inriktning. Målgruppen har utgjorts av de fattiga. En god illustration utgörs av det arbetsmarknadspolitiska program Lyndon Johnson startade som en del av kriget mot fattigdomen. I Sverige och Västtyskland har däremot en stor del av programmen varit inriktade på dem som är fast etablerade på arbetsmarknaden (tex vuxna industriarbetare) eller syftat till en kompetenshöjning för mycket stora grupper (tex det västtyska lärlingssystemet).

Osterman menar att den svenska och västtyska politiken har stora fördelar. För det första når man de grupper som drabbas av nedläggningar eller neddragningar av personalstyrkan. För det andra så blir deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte stigmatiserande som i USA.

För det tredje (och viktigast) så möjliggör en arbetsmarknadspolitik av svensk och västtysk modell en ökad övergång till interna arbetsmarknader av tjänstemannamodell. Denna modell har enligt Osterman starka fördelar vad gäller intern flexibilitet och därmed för företagets möjligheter att klara sig i en snabbt föränderlig ekonomi. Osterman anför bl a som exempel hur mycket färre befattningar det finns i den svenska och den västtyska bilindustrin än i den amerikanska.

Osterman avslutar sin bok med ett förslag till en ny mer aktiv amerikansk arbetsmarknadspolitik. Framför allt betonar han arbetsmarknadsutbildningens roll. Utbildningen skall rikta sig dels till ungdomen, dels till de redan anställda. Det skall öka säkerheten på arbetsmarknaden för breda grupper och möjliggöra en övergång till tjänstemannamodellen.

För en svensk läsare är Ostermans bok intressant kanske främst för att den sätter in arbetsmarknadspolitiken i ett bredare perspektiv. Den leder också till vissa frågor vad gäller utvärderingsstudier av arbetsmarknadspolitiken. Om en effekt av arbetsmarknadspolitiken är att de interna arbetsmarknaderna förändras, så blir de traditionella utvärderingarna där arbetsmarknadsutvecklingen för dem som deltagit i en åtgärd jämförs med den för en grupp som inte deltagit alltför partiella. Förekomsten av ett skyddsnet påverkar situationen inte bara för dem som hamnar i det.

Professor *ESKIL WADENSJÖ*
 Institutet för social forskning
 Stockholms universitet