

Den offentliga sektorn och sysselsättningspolitiken

Energiproblemen och arbetslösheten har under de senaste åren skakat väljaropinionen och dominerat diskussionen både i politiska fora och i massmedia. De har var för sig och i ohelig allians framkallat domedagsprofetior och evangelister som kräver radikala förändringar både av vårt privata beteende och av våra samhällsinstitutioner. Ekonomerna har gjort sig allmänt impopulära genom att söka nyansera och avdramatisera debatten kring energifrågorna, men motsvarande försök att granska argumentationen kring den "långsiktiga sysselsättningskrisen" har hittills varit tunnsådda. (Jfr dock Dahmén [1973].)

Under banderoller som "Från prylsamhälle till vårdssamhälle" eller "Allas rätt till statens kaka" har under den senaste tiden alltmer högröstade krav rests på en långsiktigt planerad utvidgning av sysselsättningen inom den offentliga tjänstesektorn för att på detta sätt skapa arbetstillfällen för annars svårplacerad arbetskraft och undvika den långsiktiga "strukturella" arbetslöshet som måste komma när vi nu är "mättade" på industrivaror. Statlig anställning skall planeras som ett slags långsiktigt beredskapsarbete, vilket samtidigt möjliggör

att vi väsentligt ökar vår standard, jämfört med den prognosticerade utvecklingen, genom att kunna tillfredsställa ytterligare behov av tex vård och utbildning.

Tankegångarna är i sig själva inte speciellt originella. Man påminns osökt om den tyska ekonomen Adolf Wagners profetior för drygt hundra år sedan [Tarschys 1974]. Han väntade sig en fortlöpande expansion av den offentliga sektorn främst beroende på — vid sidan av kapprustningen — dels den ökade satsningen på offentligt styrd välfärd och kultur som måste komma när människor fått sina elementära konsumtionsbehov mättade och dels också behovet av ökad central kontrollapparat när samhällena växer och blir mer komplicerade. Från samma tid känner vi också Marx' förutsägelser om kapitalismens sekulära stagnation och sammanbrott, som under senare år omformulerats av vissa nymarxister just i termer av avsättningssvårigheter — och krympande vinstmarginaler — för industriprodukter [Baran-Sweezy 1966].

Pessimistiska förutsägelser om långsiktiga stagnationstendenser i den svenska ekonomin har också aktualiserats vid många tillfällen under 1900-talet. I allmänhet har det rört sig om en projicering in i framtiden av dagens akuta ekonomiska problem, tex arbetslöshetsituationen i början av trettioåret eller den befarade "fredskrisen" vid andra världskrigets slut. Att den nu aktuella stagnationsdebatten på motsvarande sätt är betingad av de akuta arbetslöshetsproblemen under de senaste lågkonjunkturåren framgår också om man tex jämför med sysselsättningsdiskussionen i 1970 års långtidsutredning, där fortfarande problemen i samband med en

Docent BENGT-CHRISTER YSANDER innehar forskartjänst i förvaltningsekonomi vid Statens råd för samhällsforskning. Han har medverkat i ett flertal utredningar och har varit kansliråd i försvarsdepartementet.

långsiktig arbetskraftsbrist utgjorde ett av ledmotiven.

Det som gör det speciellt angeläget att granska argumenten i den aktuella diskussionen kring "sysselsättningskrisen" är att opinionsbildningen i hög grad synes ha inspirerats av och senare i sin tur påverkat uttalanden och åtgärder av ansvariga politiska instanser. Det kan här räcka att påminna om några av de signaler som gått ut från kanslihuset och fackföreningsrörelsen under det senaste året. Metallindustriarbetareförbundets kongress i augusti 1973 begärde att statsmakterna skulle utarbeta och anta en långsiktig sysselsättningsplan. Behovet av en sådan planering hade också tidigare understrukits i ett betänkande från riksdagens finansutskott. Under hösten 1973 hade regeringen överläggningar om dessa frågor med löntagarorganisationerna. I oktober höll LO-ekonomen Rudolf Meidner ett föredrag vid en facklig kongress i USA, som sedan i olika former vann stor spridning och som uppenbarligen kom att i hög grad ligga till grund för såväl populärdebatten som för tänkandet inom regering och LO-ledning [Meidner 1973]. Meidner presenterar explicita motiveringar för sin slutsats att en mycket kraftigt utvidgad offentlig sysselsättning är nödvändig även av rent sysselsättningsmässiga skäl. I januari 1974 behandlade LO och SAP en rapport om samma frågor [Sysselsättningspolitik för 70-talet 1974], utarbetad av deras gemensamma näringspolitiska arbetsgrupp och två månader senare gav regeringen sina direktiv för sysselsättningsutredningen [Parlamentarisk utredning om den långsiktiga sysselsättningspolitiken, 1974]. De två sistnämnda dokumenten är försiktiga och föga explicita när det gäller generella tolkningar av den ekonomiska utvecklingen. Båda innehåller dock samma slag av slutsats som Meidners, nämligen att en långsiktigt planerad utvidgning av den offentliga sektorn, väsentligt större än den LU-73 förutspådde, är nödvändig av sysselsättnings-skäl.

Sysselsättningsfrågorna är centrala för den enskilda arbetstagaren och diskussionen kring arbetslöshetsutvecklingen engagerar och mobiliserar väljaropinionen mer än kanske något annat. Just

därför är det speciellt viktigt att tolkningar av den framtida arbetsmarknadsutvecklingen och arbetet med utformningen av den framtida arbetsmarknadspolitikerna i möjligaste mån grundas på en saklig och rättvisande analys och inte vilseledes av förhastade påståenden eller dåligt underbyggda spådomar.

Jag tycker mig i den aktuella debatten kunna urskilja åtminstone tre olika tankeled i de framförda argumenten för en snabbare ökning av offentlig sysselsättning. I starkt förenklad form kan de rubriceras på följande sätt.

I det postindustriella samhälle vi lever i måste en stagnerande efterfrågan på jordbruks- och industriprodukter kompenseras genom en ökad efterfrågan på tjänster, vilket i praktiken innebär ökad offentlig sysselsättning.

Den stagnerande sysselsättningen inom industrin — det potentiella efterfrågeunderskottet på industrivaror — kommer om inget görs att vara kombinerat med ett långsiktigt dolt eller öppet — utbudsöverskott på arbetskraft. För att förhindra en ökande arbetslöshet som följd av ekonomisk stagnation och istället närma sig målet att slutgiltigt eliminera arbetslösheten krävs därför långsiktiga sysselsättningskapande åtgärder.

Sysselsättningsmöjligheterna skapas inte av sig själva. Eftersom vi inte kan och inte vill lita till den inneboende flexibiliteten i marknadssystemet och misstror prismekanismer av fördelningspolitiska skäl kan långsiktig sysselsättning för alla endast garanteras genom en centraliserad sysselsättningsplanering till vilken stabiliserings- och allokeringpolitiken får anpassas. Endast så kan de fördelningspolitiska målen om lika rätt till jobb och lön förverkligas.

Jag skall i det följande i tur och ordning söka kortfattat belysa och diskutera dessa tre typer av argument för att se i vilken mån de ger en adekvat tolkning av sysselsättningsutvecklingen och utgör acceptabla utgångspunkter för arbetsmarknadspolitikerna.

Tjänstesamhället

Ett av de mest välkända sätten att karaktärisera ekonomisk utveckling utgår från en uppdelning av ekonomin i tre

sektorer: primär — jordbruksnäringar —, sekundär — gruv-, byggnads- och tillverkningsindustri — och tertiär — de tjänsteproducerande näringsgrenarna. Olika successiva utvecklingsstadier kännetecknas av att dessa sektorer i tur och ordning blir den dominerande och snabbast expanderande delen i samhällshushållet. För hundra år sedan i västländerna — och i de fattiga länderna just nu — talar man om en industriell revolution när den sekundära eller industriella sektorn börjar spela en alltmer dominerande roll. Idag kan de rika länderna sägas sedan länge vara på väg att omvandlas till "tjänstesamhällen" som sysselsättningsmässigt domineras av tertiära aktiviteter. USA har kommit längst på den vägen med drygt 2/3 av sin arbetskraft i tertiära sysselsättningar och bara 4 procent i primära — Sverige är på god väg med mer än hälften av de anställda i "servicenäringar".

Vad räknar vi då till den tertiära sektorn — tjänstesektorn? Dessvärre visar det sig att det enda konsekventa sättet att avgränsa sektorn är att ange den som en restsektor — de aktiviteter som blir kvar när man tar bort jordbruk och industri. Tjänstesektorn är således synnerligen heterogen till sin sammansättning och inkluderar bl a de flesta av de aktiviteter som vi främst förknippar med urbanisering och samhällsexpansion: markexploatering, VVS, el och gas, fastighetsförvaltning, transport, post, tele och TV, bank och försäkring, handel, hotell och restauranger, turism, reparation och underhållsarbeten, sjukvård, utbildning samt offentlig förvaltning.

De flesta av dessa "tjänsteaktiviteter" har emellertid vissa gemensamma drag. Bl a är de relativt arbetsintensiva med en förhållandevis stor andel "manschettarbetare" och förhållandevis många kvinnliga anställda [Fuchs 1968].

Om tjänstesektorn bestäms som en restsektor blir emellertid beräkningar av sektorns sysselsättningsandel i viss mån godtyckliga och beroende av dels den ekonomiska organisationsformen, dels graden av statistisk aggregering. Om en chaufför eller ingenjör skall räknas till tjänstesektorn eller inte kommer att bero på dels om de är direkt anställda av ett industriföretag eller arbetar för själv-

ständiga åkeri- respektive konsultföretag, dels på hur pass finfördelad industristatistik man har tillgång till. Godtyckligheten sammanhänger i själva verket med en av delförklaringarna till den successiva sysselsättningsförskjutningen från primär över sekundär till tertiär sektor. I viss mån innebär nämligen detta ingenting annat än en successivt tilltagande specialisering där aktiviteter som tidigare sköttes inom det enskilda hushållet eller företaget nu i stället i större skala produceras inom specialiserade enheter.

Den väsentliga förklaringen till sysselsättningsförskjutningen under de senaste decennierna sammanhänger emellertid med att produktiviteten inom den arbetsintensiva tjänstesektorn inte kunnat öka lika snabbt som inom industrin. Detta innebär tex att om utbudet av tjänster skall hålla jämna steg med utbudet av industrivaror måste en successivt allt större andel av arbetskraft och disponibla inkomster föras över till tjänstesektorn. I den mån tjänsterna är offentliga medför detta också automatiskt krav på en ökande skatteandel av de disponibla inkomsterna vilket föranlett vissa författare att tala om "kostnadssjukan i den offentliga sektorn" [Baumol—Oates 1972, se även Åberg 1973]. Problemet med den relativt ogynnsamma kostnadsutvecklingen är dock gemensamt för större delen av tjänstesektorn.

Det finns skäl att särskilt understryka vissa aspekter på denna utveckling av tjänstesamhället, som tenderar att negligeras eller glömmas bort i den allmänna debatten.

För det första finns det ingen grundad anledning att tala om en relativt sett stagnerande efterfrågan på industriprodukter på längre sikt. Från världshushållets synpunkt är detta självklart med hänsyn till u-ländernas desperata behov inte minst av kapitalvaror. Inte heller inom de rika länderna finns det emellertid något belägg för ett sådant påståendet eller för antagandet om en genomsnittligt större inkomstelasticitet för tjänstesektorns produkter [Fuchs 1968]. Med hänsyn till detta är det för det andra uppenbart att utvecklingen mot tjänstesamhället inte sker med någon

"naturnödvändighet". Inom vissa gränser har vi fortfarande möjlighet att själva bestämma vad vi vill använda slantarna till. Vi kan t ex vilja satsa mera på u-hjälp vilket eventuellt kan kräva framför allt en snabbare expansion av den industriella sektorn. Även vissa typer av regionalpolitiska åtaganden — t ex den utjämning av regional sysselsättningsgrad som i debatten ofta understryks som ett viktigt led i de sysselsättningspolitiska ambitionerna — kan visa sig innebära i första hand behov av en industriell expansion för investeringar i infrastruktur dvs vägar, kraftverk, serviceanläggningar m m och för tillvaratagande av lokala produktionsresurser. Kravet på standardutjämning mellan fattiga och rika inom landet kan också tolkas så att det framför allt förutsätter en drastisk ökning av alla de industriella produkter som ingår i den privata konsumtionen.

För det tredje är sysselsättning i tjänstesektorn respektive inom industrin ofta i hög grad komplementära eller ömsesidigt beroende. Om man t ex vill öka sysselsättningen och aktiviteten inom tjänstesektorn kräver detta i många fall stora investeringar och sysselsättningsökningar inom industrin både för att kunna öka tjänsteproduktionen och för att tillfredsställa ökade krav på konsumtion av inhemska och importerade industrivaror. Att skapa nya arbeten i mening av ökade produktionsaktiviteter innebär, åtminstone temporärt, detsamma som att söka öka den ekonomiska tillväxten, vilket ställer krav på alla samhällssektorer.

För det fjärde är ökad tjänsteproduktion inte liktydigt med ökad offentlig tjänsteproduktion.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att medan det finns anledning att tro att tjänstesektorns andel kommer att fortsätta att öka och anledning att vilja få ett ökat utbud av vissa offentliga tjänster, är ingendera självklart eller nödvändigtvis betingat av sysselsättningskäl. I många fall synes aktuella önsknings- och politiska målsättningar inte så mycket förutsätta en accelererad sysselsättningsökning inom offentlig tjänsteproduktion som en snabb expansion inom industrisektorn.

Det stagnerande samhället

Det andra argumentationsledet vi inledningsvis nämnde gällde riskerna för en långsiktig ekonomisk stagnation och behovet av att förhindra en därmed sammanhängande tendens till ökad arbetslöshet.

Den ena sidan av detta utgör tesen om en långsiktig stagnerande totalefterfrågan — dvs en för låg "spontan" tillväxttakt i ekonomin. Denna tes kan synas svår att förena med det andra ledmotiv i dagsdebatten som just gäller angelägenheten av att nedprioritera den materiella tillväxten som samhällsmål. Man brukar här peka på föroreningar, trängsel och andra negativa sk externa effekter som gör att saluvärdet på industrisektorns produktion kan väntas överskatta värdet för medborgarna av en fortsatt ökning. Det framhålls samtidigt att behoven av materiella ting i vår typ av samhälle tycks vara "konstlade" eller relativa i den meningen att de växer i takt med vad man själv har råd med och med vad "de andra" har [Beckerman 1973]. För att kunna förena dessa synpunkter med en stagnationstes och med ett krav på offentliga åtgärder för att öka samhällsproduktionen måste man bli förutsätta att den offentligt anställda tjänstemannens verksamhet inte medför några negativa externa effekter jämförbara med arbete inom industrisektorn och att konsumtionsfantasin, avundsjukan och/eller utjämningsbehoven nu tenderar att ta slut ifråga om industriella produkter.

Vi har redan ovan konstaterat att när man i debatten tycks anta en sådan långsiktig stagnerande efterfrågan på industrivaror och privatproducerade tjänster, återspeglar detta inte några bevisbara trender eller samband i konsumtionsutvecklingen vare sig i världshushållet eller i vårt eget land. Möjligen kan man spekulera i orsakssamband i andra riktningen — om en bestående utvecklingspessimism och "pryltrötthet" på t ex DN:s kultursidor kan verka återhållande på den inhemska efterfrågeutvecklingen.

Den andra sidan av "stagnationstendenserna" anser man manifesterad genom den öppna eller dolda, sk "strukturella" arbetslöshet som uppkommit un-

der senare år och som man väntar sig skall bli ytterligare markerad i framtiden genom fortsatt ökad yrkesintensitet. Detta är bakgrunden till exempelvis Meidners åsikt att: "diskrepansen mellan sjunkande efterfrågan och stigande utbud på arbetsmarknaden kommer att utvecklas till ett allvarligt strukturellt problem", och till LO/SAP-gruppens konstaterande att "det föreligger ett allvarligt sysselsättningsproblem med hänsyn till kravet Arbete Åt Alla".

Denna långsiktiga sysselsättningskris brukar beskrivas på ungefär följande sätt. Under senare år har vi fått uppleva en arbetslöshet som inte är främst konjunkturelbetingad utan "strukturell" i den meningen att kvalifikationerna hos vissa delar av arbetskraftsutbudet inte är anpassade för de arbetsuppgifter som kvarstår efter de drastiska strukturrationaliseringarna i svenskt näringsliv. Vi får på detta sätt en "utstötning" av mindre kvalificerad och erfaren arbetskraft och får desto svårare att tillgodogöra oss den stora latent arbetskraftsreserv som fortfarande finns, främst bland kvinnor. Framtidsutsikterna ter sig från denna synpunkt inte heller speciellt tillfredsställande. Medan 250—300 000 nya jobb tillkom under 60-talet innebär en framräkning av LU-73:s prognos att antalet arbeten under 70-talet endast skall öka med 180 000. Som LO/SAP-gruppen påpekar skulle det krävas åtminstone 300 000 nya arbeten bara för att sysselsätta alla idag öppet eller latent arbetslösa och betydligt flera om regional rättvisa skulle skapas genom att föra upp landsortslänen till Stockholms sysselsättningsgrad. Därför har också sysselsättningsutredningen fått till uppgift att bl a undersöka hur och var man långsiktigt skall skapa dessa ytterligare arbetstillfällen.

Det finns emellertid ett annat sätt att analysera sysselsättningens utveckling och framtidsutsikter. Det ger en mera nyanserad bild av vad som hänt och leder delvis till andra slutsatser om vad som bör göras.

Enligt de nyare och mera mikroinriktade ansatser till arbetsmarknadsanalyser som nyligen bl a presenterats i denna tidskrift [Persson 1973, Siven 1974] kan all arbetslöshet karaktäriseras som struk-

turell i den mening att vad som händer på marknaden för arbetskraft är att arbetstagaren och arbetsgivaren genom olika sökprocesser söker matcha egna kvalifikationer och aspirationer mot motpartens erbjudanden, krav och förväntningar [Phelps 1971]. Alla företag och arbetstagare deltar intermittent i detta sökspel. Den svenska arbetsmarknaden är ännu så länge relativt rörlig. Från erfarenheterna under senare år kan man beräkna att nästan var tredje arbetstagare under det gångna året nyinträtt i sin aktuella anställning. I ca en femtedel av fallen har han eller hon bytt arbete direkt utan någon väntetid, och andelen som omedelbart innan varit registrerade som arbetslösa torde genomsnittligt vara av ungefär samma storleksordning. Bland de övriga är givetvis inte alla "ny arbetskraft" utan en del har av olika skäl varit långtidslediga medan det i andra fall kan röra sig om en dold arbetslöshet. Ett sätt att formulera arbetsmarknadspolitikens uppgift är att säga att den skall underlätta de sökprocesser och de omställningar som denna rörlighet medför och söka nedbringa riskerna för att enskilda arbetstagare får bära en oproportionerlig del av kostnaden för rörligheten.

Det oroande i de senaste årens sysselsättningsutveckling är därför inte ökningen av antalet registrerade arbetslösa i sig själv utan det faktum att denna ökning sammanhänger med en tendens till förlängda arbetslöshetstider, som dessutom tycks vara speciellt koncentrerade till vissa åldersgrupper och kategorier av arbetstagare. Tyvärr är det inte möjligt utifrån publicerad statistik att avgöra i vilken mån detta i sin tur hänger samman med den samtidiga aktiveringen av tidigare latent arbetslösa, främst kvinnlig arbetskraft, eller med olika förändringar i arbetslöshetsförsäkringen tex ålderstilläggen.

Ett sätt att förklara eller tolka denna utveckling mot förlängda arbetslöshetstider är att hänvisa dels till den otillräckliga totalefterfrågan som vi hade inom landet under konjunkturnedgången i början av 70-talet och den relativt restriktiva finanspolitik som förts dels också till de höjda aspirationsnivåer eller krav hos arbetskraften ifråga om när, var, hur och

för hur mycket man vill arbeta som samtidigt kan antas ha tillkommit delvis som följd av olika politiska åtgärder och utfästelser [Dahmén 1973]. Genom den solidariska lönepolitiken har man t ex medvetet påskyndat strukturrationaliseringen inom näringslivet och höjt de lågavlönades aspirationsnivåer. Den arbetsmarknadspolitiska aktiveringsverksamheten liksom de regionalpolitiska utfästelserna torde ha ökat förhoppningarna och kraven — och därmed också arbetslöshetsregistreringen — både för de som tidigare stått utanför arbetsmarknaden och för sådana som måste söka nytt arbete. Till en viss del kan således de förlängda arbetslöshetstiderna i statistiken tänkas avspegla inte så mycket en ogynnsam ekonomisk utveckling som i stället de naturliga följderna av en i vissa avseenden höjd politisk ambitionsnivå.

Mot denna bakgrund kan det också finnas anledning att vilja i någon mån omformulera målen för sysselsättningspolitiken. Det är inte ett självklart mål att vilja minska allt det som i dag inräknas som registrerad arbetslöshet. På sikt bör det vara en ambition för arbetsmarknadspolitiken att ha råd ägna mer och mer omsorg åt den enskilda arbetstagarens arbetsbyte. Det är omöjligt att på förhand säkert bedöma om detta kommer att öka eller minska vad som i dag registreras som arbetslöshet i statistiken. Vad som måste eftersträvas är att genom särskilda selektiva åtgärder nedbringa de onormalt långa improduktiva arbetslöshetstiderna för speciella grupper och samtidigt med andra medel — t ex utbyggd arbetsmarknadsförsäkring — säkerställa att byte till ett lämpligare arbete inte skall behöva medföra allvarliga försörjningsproblem för den enskilde.

Vad gäller diskussionen kring nyttillskapade arbeten är för det första själva terminologin här missvisande. Åtminstone under senare delen av 60-talet handlade det inte om nya arbeten i mening av en kvantitativ ökning eller mobilisering av samhällets produktionsresurser utan om en omfördelning eller, om man så vill, en slags frivillig ransonering av redan existerande sysselsättningsstillfällen. De s k nya arbetena tillkom genom dels ökad långtidsfrånvaro för sjukdom, semester, värnplikt, studier, barnsörd

m m, dels en förskjutning från heltids- till deltidarbete. Minskad yrkesintensitet för männen uppvägdes av ökad yrkesintensitet hos framför allt gifta kvinnor. Motsvarande gäller för övrigt de av LU-73 prognosticerade nya arbetstillfällena. Förändringen i total arbetskraftsvolym i timmar räknat väntas vara negligerbar under 70-talet. De nya arbetena tillkommer i huvudsak genom att medelarbets-tiden för de gamla arbetena minskar. Därtill kommer att varje jämförelse mellan 60- och 70-talens sysselsättningssituation måste ta hänsyn till att 60-talet karaktäriserades av de stora krigskullarnas inträde på arbetsmarknaden plus en, i förhållande till förväntningarna inför 70-talet, totalt sett stor nettoimmigration.

Den höjda ambitionsnivån för sysselsättningen — de ytterligare arbetstillfällena — man nu diskuterar avser troligen inte heller primärt en ökad aktivitetsvolym i samhället. Man betonar ofta i dessa diskussioner att som Meidner uttrycker det: "en förskjutning från privat till offentlig konsumtion sänker ekonomins tillväxttakt". Men vad man inte nämner är det lika uppenbara och mera relevanta förhållandet att ytterligare nya arbeten inom offentlig sektor i mening av verkligt totalt ökad arbetsvolym åtminstone temporärt förutsätter en ökad tillväxttakt i ekonomin. Om detta är möjligt och önskvärdt med hänsyn till inflationsrisker och eventuella följdkrav avseende ökad extern upplåning och kvalificerad arbetskraftsimport är knappast frågor som primärt kan eller bör bedömas utifrån snävt arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Det är inte heller från effektivitets- eller tillväxtsynpunkt som vi eftersträvar eller kan motivera t ex ökad yrkesintensitet för småbarnsmammor — den grupp vars sysselsättningsgrad väntas öka snabbast — utan därför att sysselsättningsmöjligheten upplevs som ett socialt rättvisekrav.

Den primära innebörden av de ökade sysselsättningsambitionerna är således sammanfattningsvis enligt denna tolkning ett fördelningspolitiskt krav på rättvisare fördelning av existerande förvärvsmöjligheter och löneinkomster mellan olika kategorier av människor och olika regioner. Det finns såvitt jag förstår ingen rimlig anledning att förvirra diskussionen kring dessa centrala fördelningspolitiska frågor

genom att föra in dubiösa och svårtolkade stagnationsantaganden.

Det centraliserade samhället

Det tredje och sista av de inledningsvis berörda argumentleden gällde valet av motåtgärder mot den befarade långsiktiga sysselsättningskrisen. Man misstror flexibiliteten i den privata delen av ekonomin och prismekanismernas möjligheter att medverka till en tillfredsställande anpassning och rekommenderar därför av bl a sysselsättningskäl en utvidgning av offentlig tjänsteproduktion. Denna anses då av någon anledning vara särskilt lämpad för de arbetskraftskategorier som hittills visat sig svårplacerade.

Man kan, om man så vill, tolka rekommendationerna för en långsiktig och sysselsättningsmotiverad accelererad expansion av den offentliga sektorn som en sorts bakvänd tillämpning av Keynesianskt tänkande. Under konjunkturnedgången i början av sjuttioalet kritiserade många ekonomer regeringspolitiken bl a därför att den inte i tillräcklig grad följde Keynes' konjunkturpolitiska recept med motcykliska variationer av offentliga utgifter och offentlig sysselsättning. (För en sammanfattning, och ett bemötande, av dessa argument se Kragh [1973].) Det kan verka som om man nu vill söka ta skadan igen genom att i stället tillgripa rekommendationer gällande offentliga arbeten i ett sammanhang där de inte längre är giltiga, nämligen i det långsiktiga utvecklingsperspektivet.

Man kan spekulera kring de verksamma motiven bakom detta synsätt. Aktuella tolkningar av Keynes betonar framför allt hans grundläggande uppfattning om att prismekanismerna i en marknadsekonomi är långt ifrån automatiska och att prisanpassningar därför sker under osäkerhet, tar tid och dessutom på vissa marknader temporärt genom spekulation ger andra utslag än de som krävs för långsiktig samhällsekonomisk balans [Leijonhufvud 1968]. När störningar inträffar reagerar därför företag och hushåll i första hand genom förändringar av köpta och sålda kvantiteter och via kumulativa förväntningsförskjutningar kan detta starta exempelvis en multiplikativ nedgång av totalefterfrågan och

sysselsättningen. Detta är motiveringen för rekommendationer för centrala kvantitativa motåtgärder genom finanspolitiken. Keynes' skepsis när han skrev sin "General Theory" gällde alltså prissystemets möjligheter att tillräckligt snabbt sprida information och åstadkomma samordning — däremot definitivt inte dess möjligheter att medverka till tillfredsställande balans och allokering i samhällshushållet på lång sikt.

Ett sätt att tolka motiven bakom de nya sysselsättningspolitiska resonementen skulle i analogi med detta vara att man nu ifrågasätter prissystemets möjligheter att överhuvudtaget åstadkomma en resursallokering som är förenlig med de fördelningspolitiska målsättningarna och därför via den långsiktiga sysselsättningsplaneringen tar ett steg mot en mera centraliserad kvantitativ reglering. Oavsett om produktionsresurserna är privat eller offentligt ägda finns det ju knappast någon praktisk möjlighet att utan någon användning av prismekanismer förena decentralisering med central kontroll.

Man kan finna visst stöd för en sådan tolkning hos Meidner som om utnyttjandet av prismekanismer i allmänhet säger att: "Dess resultat känner man och har på goda grunder valt att inte godta" och vidare: "I det postindustriella samhället som domineras av en icke marknadsstyrd offentlig sektor måste dessa operonliga och automatiskt verkande beslutsfattare ersättas av andra, nämligen *personer* som planerar och fattar beslut i sin egenskap av tekniker, administratörer och politiker". En ovanligt explicit formulering av målsättningen gällande en central utbudstyrning kontra en decentraliserad efterfrågestyrning återfinnes vidare i följande Meidnerresonement: "härtill kommer, att till samhället ständigt överflyttas uppgifter från den privata delen av tjänstesektorn, därför att dess svaga produktivtetsutveckling höjer produkternas relativa prisläge så kraftigt, att de inte längre efterfrågas. Allt fler tjänster försvinner helt eller blir undandragna marknadshushållningen och blir fria eller subventionerade nyttigheter. Köbildning uppstår och ett politiskt tryck utövas på beslutsfattarna att öka resurserna" [Meidner 1973]. Det verkar här som om den of-

fentliga produktionen framför allt skulle inriktas mot sånt som ingen anser vara värt sina kostnader — onekligen en förbluffande målsättning. Denna skisserade utveckling förutsätts fortsättningsvis tjäna som norm och utgångspunkt för den framtida sysselsättningspolitiken.

Man kan också finna det anmärkningsvärt att det tydliga uppfattas som något självklart att man vid en central sysselsättningsplanering i första hand bör placera de arbetskraftskategorier som brukar rubriceras som "svårplacerade" eller "marginella" inom offentlig tjänsteproduktion. Att stora låglönegrupper återfinns inom den offentliga sektorn kan knappast anföras som skäl. Stat och kommun som tjänsteproducenter och arbetsgivare har ju i övrigt närmast visat sig vara relativt rigida ifråga om anställningsvillkor och arbetsorganisation och hittillsvarande erfarenhet av tex skyddade verkstäder föreligger också huvudsakligen från industrisektorn. Det faktum att den offentliga tjänstesektorn är mycket arbetsintensiv och att dess produktivitet utveckling ofta bedömts som otillfredsställande, aktualiserar det akuta behovet av rationaliseringsansträngningar men bevisar knappast att anpassningsmöjligheterna här i förhållande till speciella arbetstagargruppers önskemål är relativt sett större — eller billigare — än inom andra sektorer.

Det finns sammanfattningsvis ingen hittills känd eller redovisad anledning varför höjda fördelningspolitiska ambitioner ifråga om sysselsättningen nödvändigtvis skulle kräva att man, i stället för att utnyttja existerande decentraliserade prismekanismer och allokeringssystem, skall gå i riktning mot en centraliserad utbudsstyrning och sysselsättningsplanering.

Allt skall inte vara arbetsmarknadspolitik

Ett gammalt välkänt sätt att presentera den ekonomiska politikens uppgifter är uppdelningen på allokerings- och tillväxtpolitik, stabiliseringspolitik och fördelningspolitik. Även om man är medveten om att effekterna av dessa olika typer av politik är sammantvinnade finns det principiell anledning att söka hålla isär deras

mål och i möjligaste mån också deras organisatoriska medel.

Min huvudinvändning mot de nya sysselsättningspolitiska långsiktspolitiska resonemangen — förutom avvikande tolkningar av den faktiska utvecklingen och av framtidsutsikterna ett avvisande av stagnationsfilosofin — är att de tycks mig representera en tendens att framställa de fördelningspolitiska målen ifråga om sysselsättningen som oförenliga med önskemålen om en decentraliserad och effektiv allokering och om en tillräcklig stabiliseringspolitisk flexibilitet. Av icke redovisad anledning synes man misströta om möjligheterna att inom ramen för existerande allokeringssystem och med utnyttjande av bl a prismekanismer kunna i tillfredsställande grad fullfölja de fördelningspolitiska målen om en jämnare fördelning av arbete och disponibla arbetsinkomster. Jag kan inte förstå att det finns någon anledning till en sådan pessimism.

Vi arbetar sedan länge i Sverige med en arbetsfördelning som bl a innebär att man genom lagstiftning, fackliga förhandlingar och kanske främst genom utbildningspolitiken och via en aktiv och rörlighetsbefrämjande arbetsmarknadspolitik söker åstadkomma en allt bättre ömsesidig anpassning eller "matchning" mellan å ena sidan enskilda arbetstagare och arbetssökare och å andra sidan de skilda typerna av uppgifter inom arbetslivet för att därmed inte bara medverka till ökad rättvisa och arbetstillfredsställelse utan också öka handlingsutrymmet för finanspolitikens försök att säkerställa full sysselsättning och stabila priser m m och för allokeringssystemens ansträngningar att utnyttja arbetskraftsresurserna så effektivt som möjligt. Erfarenheterna hittills av denna svenska modell för arbetsmarknadspolitik motiverar inte varför man nu skulle ändra uppläggning genom att kräva en centraliserad sysselsättningspolitisk styrning av den långsiktiga resursallokeringen.

Referenser

Baran, P. A.—Sweezy, P. M., [1966], *Monopoly Capital*, Bungay
Baumol, W. J.—Oates, W. E., [1972], "Kostnadssjukan inom tjänstesektorn och lev-

- nadsstandarden", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartals-tidskrift*, nr 2
- Beckerman, W., [1973], "Är den ekonomiska tillväxten önskvärd?", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 2
- Dahmén, E., [1973], "Strukturell arbetslöshet — ett överdrivet problem", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 2
- Fuchs, V. R., [1968], *The Service Economy*, National Bureau of Economic Research, New York
- Kragh, B., [1973], "Den svåra stabiliseringspolitiken", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 3
- Leijonhufvud, A., [1968], *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, London
- Meidner, R., [1973], "Utvecklingen av de offentliga tjänsterna och dess betydelse ur facklig synpunkt", *Anförande vid Public Services International kongress i New York den 10 oktober 1973*
- Nilsson, C.-A.—Ohlsson, R., [1974], "Demografisk struktur och lågkonjunktur — en underskattad aspekt", *Ekonomisk Debatt*, årg 2, nr 5
- Parlamentarisk utredning om den långsiktiga sysselsättningspolitiken*, [1974], direktiv, Arbetsmarknadsdepartementet, 18 mars
- Persson, I., [1973], "En arbetsmarknadsteori för 70-talet", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 7
- Phelps, E., (ed.) [1971], *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, London
- Siven, C.-H., [1974], "Arbetslösheten och den nya arbetsmarknadsteorin", *Ekonomisk Debatt*, årg 2, nr 1
- SOU 1973:21 *Svensk ekonomi fram till 1977*
- Sysselsättningspolitik för 70-talet* [1973], LO/SAP:s näringspolitiska arbetsgrupp, Stockholm
- Tarschys, D., [1974], "Den offentliga sektorns expansion: Nio förklaringsgrunder", *Ekonomisk Debatt*, årg 2, nr 5
- Åberg, C.-J., [1973], "Den offentliga sektorns kostnadsutveckling", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 8