

# Arbetsmarknadspolitiken – från rörlighetsstimulans till företagsstöd\*

*Svensk arbetsmarknadspolitik har under efterkrigstiden fått kraftigt ökad omfattning och betydelse för samhällsekonomin. Den har också ändrat karaktär. Från att ha haft sin tonvikt på rörlighetsstimulerande åtgärder har arbetsmarknadspolitiken alltmer inriktats på direkta stöd till företagen, vilket medfört vissa problem.*

Arbetsmarknadspolitiken har under efterkrigstiden vuxit från att ha varit en marginell företeelse i den svenska ekonomin till en faktor av stor betydelse för den allmänna konjunkturutvecklingen. Arbetsmarknadspolitiken kan numera ses såväl som ett alternativ och som ett komplement till den traditionella konjunkturpolitiken, dvs finans- och penningpolitiken. Den har kommit att bli en integrerad del av den svenska ekonomiska politiken och en central del i den svenska modellen för ekonomisk politik. För att ge en uppfattning om arbetsmarknadspolitikens starkt ökade betydelse kan nämnas att kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken budgetåret 1976/77 låg nära 8 miljarder, medan motsvarande kostnader för år 1956 endast var c:a 138 miljoner. Även med beaktande av infla-

tionen innebär detta en mångdubbling av verksamheten.

Det är framför allt två saker som kan sägas varit karakteristiska för den svenska arbetsmarknadspolitiken. Det ena är rörlighetspolitiken, dvs den starka tonvikten på åtgärder som ökar den geografiska och/eller yrkesmässiga rörligheten. Det andra är att man konsekvent försökt tillämpa "arbetslinjen" och inte "kontantlinjen". Arbetslinjen innebär att man prioriterar arbete i arbetsmarknadspolitiska program, tex beredskapsarbete, som åtgärd framför olika former av kontantstöd, medan man med kontantlinjen menar en politik där man i stället prioriterar kontantstöd vid arbetslöshet.

Både rörlighetspolitiken och arbetslinjen kännetecknar fortfarande den svenska arbetsmarknadspolitiken. Under det senaste decenniet har arbetsmarknadspolitiken emellertid förändrats markant och den svenska modellen har blivit betydligt mer sammansatt.

*Fil dr ESKIL WADENSJÖ är universitetslektor vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet. Han har i sin forskning sysslat bl a med invandringens ekonomiska effekter, arbetsmarknadsteori och inflationsanalys.*

\* Denna artikel presenterades i en tidigare version på den nordiska arbetsmarknadspolitiska konferensen i Hirtshals 24–27 oktober 1978. Jag är tacksam för de synpunkter jag fick där och för de kommentarer som jag fått från Christina Jonung, Lars Jonung, Inga Persson-Tanimura och Gosta Rehn.

Regionalpolitiken har under senare delen av 1960-talet och 1970-talet fått en väsentligt större omfattning, och företagsstöd för att bevara eller öka sysselsättningen har under 1970-talet expanderat mycket snabbt. Från det allmänna målet "trygghet på arbetsmarknaden" har man efterhand tenderat att alltmera betona tryggheten på den lokala arbetsmarknaden och tryggheten i företaget. För grupper som handikappade och äldre arbetslösa har däremot arbetslinjen efterhand alltmer ersatts av kontantlinjen. I denna artikel skall jag behandla de viktigaste stegen i förändringen av arbetsmarknadspolitiken.

### Rehn-Meidner modellen

Under krigsåren fördes en mycket aktiv arbetsmarknadspolitik. Däremot genomfördes under åren närmast efter andra världskriget en nedtrappning. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken under krigsåren ansågs huvudsakligen motiverad av beredskapstillståndet under kriget. Den låga arbetslöshetsnivån under åren omedelbart efter kriget togs som ytterligare ett skäl att minska omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.<sup>1</sup>

De tre delar av arbetsmarknadspolitiken som vid denna tid var av någon nämnvärd omfattning var, förutom kontantstöd vid arbetslöshet och arbetsförmedlingsverksamhet, de allmänna beredskapsarbetena. Under samma period påbörjades emellertid också en diskussion om arbetsmarknadspolitiken där denna sattes in ett vidare ekonomiskpolitiskt sammanhang. De pådrivande i denna diskussion i slutet av 1940-talet och i början av 1950-talet var LO-ekonomerna Rudolf Meidner och Gösta Rehn. Huvuddragen i deras förslag till ekonomisk politik kan formuleras på följande sätt:<sup>2</sup>

1) En expansiv finanspolitik efter keynesianskt mönster kan inte eliminera all arbetslöshet. En sådan politik leder

däremot till inflation. Staten bör därför istället föra en kontraktiv generell finanspolitik.

2) Den arbetslöshet man får med denna kontraktiva finanspolitik bör istället angripas med andra åtgärder. Dels olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att höja rörligheten geografiskt och/eller mellan yrken och branscher såsom flyttningstöd och omskolning och dels åtgärder för att påverka arbetskraftsefterfrågan såsom lokaliseringstöd.

3) Fackföreningsrörelsen skall driva en solidarisk lönepolitik. Med en solidarisk lönepolitik menas en politik där man syftar till lika lön för lika arbete oavsett näringsgren eller företag. Lönerna skall dock vara differentierade efter svårighetskrav och kvalifikationskrav. För att få en rättvis lönestruktur skall man försöka tillämpa någon form av arbetsvärdering. Den solidariska lönepolitiken kan leda till en snabbare strukturomvandling än vad man annars skulle ha fått. De sysselsättningsproblem som därvid kan uppstå skall lösas med de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som beskrivits ovan. Den solidariska lönepolitiken skulle också kunna leda till mindre inflation genom att minska lönekonkurrensen mellan olika löntagargrupper.

Syftet med den Rehn-Meidnerska modellen var att bekämpa både arbetslösheten och inflationen. Den Rehn-Meidnerska politiken kom emellertid inte att till-

<sup>1</sup> För beskrivningar av nedgången av arbetsmarknadspolitiken omfattning under åren närmast efter världskriget se Rehn [1977b] och Öhman [1970a och b].

<sup>2</sup> Den Rehn-Meidnerska politiken formulerades i olika artiklar och rapporter. Skall man välja en källa ligger rapporten till LO-kongressen 1951 "Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen" närmast till. En mer fullständig bild får man av den tidskriftsdebatt som förekom i Tiden, Fackföreningsrörelsen och Ekonomisk Tidskrift. För översikter se Ullenhag [1971] och Öhman [1974].

lämpas omedelbart. Under 1950-talets första del användes fortfarande endast traditionell finans- och penningpolitik som konjunkturpolitiska instrument medan rörlighetspolitiken toms minskade i omfattning. Den solidariska lönepolitiken, vars ursprung är att söka redan på trettioalet, hade knappast något inflytande på avtalen under 1950-talet.<sup>3</sup>

### Rörlighetspolitik eller regionalpolitik?

Inte förrän vid recessionen i slutet av 1950-talet kan man säga att idéerna om en aktiv arbetsmarknadspolitik egentligen började tillämpas. Starkt pådrivande var därvid arbetsmarknadsstyrelsens nytillträde (1957) generaldirektör Bertil Olsson. Den arbetsmarknadspolitik som kom att föras under denna tid hade en mycket stark betoning av rörlighetspolitiken, vilken innefattade såväl flyttningsstöd i olika former som arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen syftade bla till rörlighet mellan olika yrken.

Regionalpolitiken hamnade i skymundan. Detta trots att man från LO-ekonomernas sida i slutet av 1940-talet hade betonat påverkan av arbetskraftsefterfrågan väl så mycket som rörlighetspolitiken. Beredskapsarbetena ökade emellertid kraftigt och dessa var i stor utsträckning lokaliserade till norrlandslänen. Detta stöd var dock begränsat till investeringar i infrastruktur.

Aven LO kom att betona rörlighetspolitiken mer än regionalpolitiken. LO var i sitt remissvar på utredningen "Aktiv lokaliseringpolitik", som kom 1963, starkt negativ till de förslag till regionalpolitiska åtgärder som den innehöll.<sup>4</sup> I rapporten till LO-kongressen 1966, "Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen", har regionalpolitiken också en helt underordnad roll.

Denna "första" arbetsmarknadspoli-

tiska utbyggnadsperiod med stark betoning av rörlighetspolitiken följdes sedan av perioder då andra element av arbetsmarknadspolitik tillkom eller byggdes ut. Regionalpolitiken har tillkommit, man har för de äldre arbetstagarnas del övergått från arbetslinjen till kontantlinjen, arbetsförmedlingarnas informationsförmedling har fått ökade resurser och företagsstöd i olika former har fått en allt större omfattning.

Under 1960-talet växte inom stora grupper motståndet mot såväl omflyttningen inom landet som flyttningspolitiken i dess olika former. Det man reagerade mot var självklart inte den ekonomiska ersättningen som sådan utan att man från arbetsförmedlingens sida använde hot om avstängning från kassaersättning som ett påtryckningsmedel.<sup>5</sup> AMS uttyddes som "Alla Måste Söderut" och centerpartiet – som blev det största oppositionspartiet under 1960-talet – hade under denna period regionalpolitiken som sin viktigaste politiska fråga. Med början i utredningen "Aktiv lokaliseringspolitik" 1963 började också en omsvängning av politiken mot ökad betoning av regionalpolitiken.<sup>6</sup> År 1972 kan denna omorientering sägas vara helt genomförd.

### Direkta stöd till företagen

Under i varje fall det senaste decenniet har rörligheten på den öppna, externa arbetsmarknaden minskat och rörligheten inom företagens interna arbetsmark-

<sup>3</sup> Se Meidner [1974] och Ullenhag [1971].

<sup>4</sup> Se Elander [1978].

<sup>5</sup> Flyttningsstödet har aldrig utgjort någon större del av arbetsmarknadsverkets budget. En relativt stor del av de som berörts av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har dock varit de som fått flyttningsstöd. Orsaken till denna diskrepans är att flyttningsstöden har varit och fortfarande är relativt små per flyttande.

<sup>6</sup> Denna utveckling är väl beskriven i Elander [1978].

nader har därvid fått ökad betydelse. Detta förändrade rörlighetsmönster har bland annat setts som en orsak till de förlängda arbetslöshetstiderna. Utvecklingen mot en ökad betydelse för de in-  
 terna arbetsmarknaderna har förstärkts av olika avtal mellan arbetsmarknadsorganisationerna och av lagstiftning (trygghetslagarna) men utvecklingen påbörjades innan denna lagstiftning tillkom.

De arbetsmarknadspolitiska svaren på denna utveckling har varit flera.<sup>7</sup> För det första har olika åtgärder vidtagits för att arbetskraften skall kunna stanna kvar i företagen. Förutom de åtgärder som inryms i trygghetslagstiftningen har stödformer tillkommit som är direkt inriktade på att personer skall få stanna kvar. Exempel på sådana är utbildningsstöd till permitteringshotade,<sup>8</sup> lagerstödet och det statliga stödet till kommunala industribeställningar.<sup>9</sup> Företagsstöd i olika former har alltså ökat.<sup>10</sup> Utformningen av de olika medlen skiljer sig åt, men huvudsyftet är att förhindra minskningar av personalstyrkan i de företag som får subventioner.

För det andra har man via olika subventioner och via främjandelagen (en av de sk Åmanlagarna) fått ökade möjligheter att direkt placera arbetslösa arbetssökande i företagen. Vissa kritiker har dock menat att dessa möjligheter har använts alltför lite.<sup>11</sup>

### Arbete eller kontantstöd?

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har som nämnts följt arbetslinjen till skillnad från tex Danmark, där i huvudsak kontantlinjen följts. För vissa grupper har dock en omsvängning skett under 1960- och 1970-talen, nämligen för de äldre och för de med olika arbetshandikapp. För de äldre har ersättningsperioden vid arbetslöshet vid olika tillfällen förlängts, möjligheten till förtidspensio-

nering av arbetsmarknadsskäl har ökat liksom för övrigt möjligheterna till deltidspensionering. För främst tjänstemän har olika metoder för pensionering utanför det offentligt rättsliga systemet tillkommit.<sup>12</sup> För de äldre har kontantlinjen blivit den dominerande vid inträffad arbetslöshet. Andelen som får ett arbete vid arbetslöshet som inträffar vid en ålder över sextio år är låg och få placeras i beredskapsarbete eller börjar i något annat arbetsmarknadspolitiskt program.<sup>13</sup> Utvecklingen har varit likartad för de arbetshandikappade. För denna grupp har man visserligen under de senaste åren mer aktivt försökt andra vägar än förtidspensionering.<sup>14</sup> Det viktigaste i utvecklingen är dock att man precis som för de äldre allt mer gått ifrån arbetslinjen.

### Arbetsmarknadsinformation

Under 1970-talet har man kanske mer än tidigare uppmärksammat förekomsten av friktionsarbetslöshet, dvs samtidig förekomst av arbetslöshet och lediga platser på en delarbetsmarknad. Det man därvid har koncentrerat uppmärksamheten på är brister i informationen om lediga platser och arbetssökande på arbetsmarknaden och på arbetsförmedlingarnas roll som informationsför-

<sup>7</sup> Se SOU 1978: 60 kapitel 5.

<sup>8</sup> Se Petersson & Vlachos [1978].

<sup>9</sup> Se Johansson & Wadensjö [1977] för en granskning av medlets effekter.

<sup>10</sup> Förutom företagsstöd inom vad som formellt räknas till arbetsmarknadspolitik, så har under de senaste åren betydligt större belopp avsatts till andra former av företagsstöd men där syftet också främst varit sysselsättningspolitiskt. Jag tankar här på stöd till olika krisbranscher.

<sup>11</sup> Se Drambo [1978].

<sup>12</sup> Se Nilsson & Stenkula [1978].

<sup>13</sup> Se SOU 1978: 60, kap. 12.

<sup>14</sup> Se bla förslagen till åtgärder i SOU 1978: 14.

medlare.<sup>15</sup> De resurser som går till arbetsmarknadsinformation har ökat snabbt under de senaste 3–4 åren.<sup>16</sup> Speciellt har resurser koncentrerats till de grupper av arbetssökande som bedöms ha mest bristfällig information, nämligen ungdomar samt kvinnor som återinträder på arbetsmarknaden.

### Arbetsmarknadspolitiska problem

Jag skall här ta upp vissa problem förknippade med arbetsmarknadspolitiken i dess nuvarande utformning. Genomgången är inte en fullständig problemkatalog utan snarast ett försök att med utgångspunkt från de olika medlen visa på några centrala frågor.<sup>17</sup>

Rörlighetspolitiken (arbetsmarknadsutbildning och flyttningsstöd) liksom informationsverksamheten (arbetsförmedlingen) är som tidigare framhållits komplement till traditionell finans- och penningpolitik. Genom att få arbetsmarknaden att fungera bättre som marknad skall konflikten mellan inflation och arbetslöshet minskas. Speciellt klart gäller detta för det geografiska flyttningsstödet och arbetsförmedlingsverksamheten. Olika av EFA (Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor, Arbetsmarknadsdepartementet) initierade undersökningar tyder snarast på att dessa delar av arbetsmarknadspolitiken är underdimensionerade.<sup>18</sup> Man kan tex ifrågasätta om flyttningsstödet i dess nuvarande omfattning har någon större effekt. För de åldersgrupper som flyttar mest (personer i 20–30 års åldern) finns i många fall flyttningshinder som gör att ett kontant flyttningsstöd av nuvarande omfattning knappast är attraktivt. Flyttningshindren kan vara bristande möjligheter för nyinflyttade att få daghemsplatser och svårigheter i ett läge med kreditrestriktioner att få en bostad likvärdig den som lämnas vid flyttningen. Det är troligt att en mer effektiv rörlighetsstimulerande politik består i att undanröja

denna typ av hinder istället för att höja det kontanta flyttningsstödet.

Arbetsmarknadsutbildningen och beredskapsarbetena har nu fått en sådan omfattning att de knappast längre utgör marginella inslag i samhällsekonomin. Arbetsmarknadsutbildningen utgör en stor del av vuxenutbildningen i landet och beredskapsarbetena har för bla många kommuner och för vissa delar av statlig verksamhet en helt avgörande roll. Det är självklart att såväl olika individer som tex olika kommuner planerar sin verksamhet med tanke på förekomsten av dessa typer av medel. Det kan tex för kommunernas del innebära att de planerar projekt som de inte skulle ha tagit fram om de ej hade förväntat sig en subventionering via beredskapsarbetena. I andra fall genomförs projekt som beredskapsarbete, vilka ändå skulle ha genomförts vid samma tidpunkt. Beredskapsarbetets effekt blir i detta fall främst en transferering. Arbetsmarknadsutbildningens omfattning kan å sin sida påverka omfattningen av övrig vuxenutbildning. Risker finns för ineffektivitet och icke avsedda transfereringar. Det som behövs är bland annat forskning där man gör jämförelser mellan effekterna av beredskapsarbeten och mer generella finanspolitiska och penningpolitiska åtgärder.

De frågetecken som finns i samband med arbetsmarknadsutbildningen och beredskapsarbetena finns i än högre grad vid de direkt företagsinriktade åtgärderna. Utformningen av lagerstödet var tex sådant att det knappast gav några större sysselsättningseffekter samtidigt som

<sup>15</sup> Se tex SOU 1974:29 kapitel 5.

<sup>16</sup> SOU 1978 60 kapitel 5 innehåller en noggrann genomgång av de arbetsmarknadspolitiska kostnaderna sedan 1957.

<sup>17</sup> I Rehn [1977a] finns en omfattande förteckning över olika aktuella arbetsmarknadspolitiska problem.

<sup>18</sup> Se SOU 1978 60 speciellt kapitel 8



## VPL. NILSSON PÅ VÄG TILL ARVIDS- JAUR FÖR ATT BEKÄMPA ARBETS- LÖS- HETEN!

det ledde till orättvisor mellan expanderande och kontraherande företag och därmed till ineffektivitet. Expanderande företag gynnades jämfört med kontraherande. Utbildningsstödet till permitteringshotade som kan sägas ha efterträtt lagerstödet gynnar å andra sidan kontraherande företag jämfört med expanderande. Genom att stödja företag som hotar att permittera kan man samtidigt negativt påverka läget för de företag som är mer framgångsrika och ej har behövt vidta något permitteringshot. Båda stödformerna är utformade på ett sådant sätt att de kan leda till icke önskade förändringar i konkurrensläget mellan olika företag.

Ett sista problem är åtgärderna för de arbetshandikappade. Åtgärderna har visat sig till mycket liten del leda till placeringar på den öppna arbetsmarknaden. Läget verkar dessutom ha försämrats. Den negativa utvecklingen kan troligen främst förklaras av löneutjämningen mellan olika grupper och individer, struktumvandlingen och utvecklingen av interna arbetsmarknader. Samtidigt har också en ökad ambitionsnivå bidragit

till att göra problemen mera synliga. Det är här svårt att direkt anvisa någon framkomlig alternativ väg. Tänkbara vägar att gå är en arbetsförmedling mer direkt inriktad på arbetsplaceringar för denna grupp, ökad subventionering till företagen vid anställning av medlemmar i denna grupp eller direkt placering med hjälp av främjandelagen.

### Referenser

- Drambo, L., [1978], *Arbetsmarknadsrevolutionen som kom av sig*, Stockholm
- Elander, I., [1978], "Det nödvändiga och det önskvärda". *En studie av socialdemokratisk ideologi och regionalpolitik 1940-1972*, Stockholm
- Johansson, S. & Wadensjö, E., [1977] "Statligt stöd till kommunala industribeställningar". Tillämpning av en metod för beräkning av sysselsättnings effekter. *Integrerad Arbetsmarknadspolitik*, Rapport nr 10, Nationalekonomiska institutionen, Lund Universitet
- LO (Landsorganisationen), [1951], *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*, Stockholm
- LO (Landsorganisationen), [1966], *Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen*, Stockholm
- Meidner, R., [1974], *Samordnad och solidarisk lönepolitik*, Stockholm
- Nilsson, C. & Stenkula, P., [1978], "Förtidspensionering utanför det offentligarättsliga systemet". *Rapport till sysselsättningsutredningen och arbetsmarknadsdepartementet*, Lund

- Petersson, J. & Vlachos, V., [1978], "Granskning av utbildningsstöd till permitteringshotade (25/15-kronan)". EFA och Nationalekonomiska institutionen vid Lunds Universitet
- Rehn, G., [1977 a], "Arbetsmarknadspolitik", *Ekonomisk politik inför 1980'-talet*, Stockholm
- Rehn, G., [1977 b], "Finansministrarna, LO-ekonomerna och arbetsmarknadspolitik", *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik*, Nationalekonomiska Föreningen 100 år (utg Jan Herin & Lars Werin), Stockholm
- SOU 1974: 29, *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*
- SOU 1978: 14, *Arbete åt handikappade*. Delbetänkande från sysselsättningsutredningen
- SOU 1978: 60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*. Betänkande av expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA)
- Ullenhag, J., [1971], *Den solidariska lönepolitiken i Sverige*, Stockholm
- Öhman, B., [1970 a], *Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947*, Stockholm
- Öhman, B., [1970 b], *Arbetsmarknadspolitikens utveckling 1948-1969*. AMS Meddelande från utredningsbyrån, 1970: 17
- Öhman, B., [1974], *LO och arbetsmarknadspolitik efter andra världskriget*, Stockholm