

Arbetsmarknadspolitik i förändring

SOU 1978: 60, Studier kring arbetsmarknadspolitikens verkningar, Liber, Stockholm 1978

Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA) har för andra gången under 1970-talet publicerat en offentlig utredning som sammanfattar den forskning som bedrivits i dess regi. Liksom det första betänkandet, SOU 1974: 29, är föreliggande betänkande utomordentligt omfattande.

EFA:s forskningspolitik har under senare delen av 1970-talet syftat till att stödja grundläggande studier kring arbetsmarknadens funktionssätt, studier kring effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och forsknings- och utvecklingsarbete, som direkt tar sikte på själva planeringsprocessen i de verkställande organen.

Redovisningen av denna verksamhet är disponerad enligt följande: Betänkandet inleds med en kort sammanfattning av forskningsresultaten och de bedömningar och slutsatser som expertgruppen finner relevanta med tanke på resultaten av de enskilda forskningsprojekten. I betänkandets andra del, som är skriven av medlemmarna i EFA:s kansli, finns de studier som i ett principiellt perspektiv granskar utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknaden under 1960- och 1970-talen. I avdelning tre redovisas resultaten av de av EFA stödda projekten kring verkningarna av arbetsmarknadspolitiken och forskningen kring planeringsprocessen i de verkställande organen. Allt som allt omfattar betänkandet 14 kapitel utspridda på drygt 500 sidor.

Med tanke på den heterogena publik som betänkandet vänder sig till, politiker, en ekonomisk-politiskt intresserad allmänhet och fackekonomier, föreligger det naturligtvis vissa svårösta presentationsproblem. Fackekonomens önskan att i detalj få en inblick i hur de enskilda forskningsprojekten genomförts är svåröfrenlig med politikernas och den interesse-

rade allmänhetens önskan att i en relativt kompakt form få del av resultat och tolkningar av resultat. EFA har försökt lösa detta problem genom att undvika formella matematiska och tekniska resonemang och i övrigt bemöda sig om ett pedagogiskt framställningssätt. I stort sett kan man säga att man lyckats väl med denna ansats. Läslbarheten är, så när som på enskilda punkter, god, men frågan är om inte avrapporteringen ändå på detta sätt blir alltför omfattande och yvig. Ett alternativt publiceringssätt vore att ha ett kortfattat huvudbetänkande, som innehåller EFA:s bedömningar och slutsatser, tillsammans med korta sammanfattningar av de enskilda forskningsprojekten. Forskarna skulle därutöver beredas möjligheter att i relativt omfattande bilagor till huvudbetänkandet få redovisa sina forskningsinsatser. Risken med detta framställningssätt är att huvudbetänkandet kanske ändå tenderar att bli lika omfattande som tidigare. En fördel är att bilagorna, dvs forskningsprojekten, kan redovisas i den ordning de blir färdiga. Härigenom får forskningsresultaten en snabb och relativt omfattande spridning. Inget hindrar ju heller att bilagorna också innehåller de korta sammanfattningar, som skall ingå i huvudbetänkandet.

I kapitel fyra i del två av betänkandet ger Inga Persson-Tanimura en analytisk beskrivning av arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitikens uppgifter i olika konjunkturlägen. Hon visar att hon tillgodogjort sig den moderna arbetsmarknadsteorin utan att direkt svälja den i alla delar. Hon har tex en ambivalent hållning till den av bla Friedman lanserade teorin för den naturliga arbetslösheten. För att ta ställning till den selektiva arbetsmarknadspolitikens uppgifter och verkningar är det kanske inte heller nödvändigt att välja sida i denna svåra fråga,

men om man menar att arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning än tidigare har rent stabiliseringspolitiska uppgifter blir en ambivalent hållning inte helt problemfri.

Diskussionen som förs i kapitlet är i många avseenden utomordentligt pedagogisk och klar. De frågetecken som jag satt i kanten rör bla det teoretiskt fruktbara i att se den utveckling som skett under 1970-talet mot en mera långsiktig bindning mellan arbetsgivare och arbetstagare, tex i form av trygghetslagstiftning, som ett uttryck för att arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna efterfrågar respektive bjuder ut mera långsiktiga kontrakt. Såvitt jag vet har lagstiftningen på detta område skett på politisk väg under klart registrerbara protester från bla arbetsgivarorganisationerna.

I kapitel fem ger Jan Johannesson en redovisning av utvecklingen av de reala kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken. Han har lyckats att fördela utgifterna över tiden på de tre åtgärdsgrupperna: åtgärder i syfte att påverka utbudet av arbetskraft, åtgärder i syfte att påverka efterfrågan på arbetskraft och åtgärder i syfte att underlätta sammankopplingen av utbud och efterfrågan. För en som försökt, men misslyckats, framstår detta som en aktningsvärd prestation. Man kan i materialet klart spåra den markanta ändringen av sammansättningen av de "efterfrågepåverkande åtgärder" som skett under 1970-talet mot företagsinriktade åtgärder i form av tex lagerstöd och företagsutbildning i syfte att bevara sysselsättningen inom företagen.

Kapitel sju som skrivits av hela EFA:s kansli, Björklund, Johannesson och Persson-Tanimura, innehåller en diskussion om den arbetsmarknadspolitik som förts under de senaste 20 åren. Den trendmässiga ökningen av kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken och antalet personer berörda av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som skett under dessa år, vill man bla förklara med att arbetsmarknadspolitiken fått ökade stabiliseringspolitiska uppgifter. Vidare pekar man på ökade ambitioner på de regional- och nä-

ringspolitiska områdena. Diskussionen är initierad och läsvärd. Vad de möjligen glömmer i sammanhanget är expansionen av de socialt motiverade åtgärderna. Sysselsättningsstöd och stödåtgärder för svårplacerade berör idag i runda tal en tredjedel av samtliga personer, som är föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den intressanta följdfrågan varför denna typ av åtgärder blivit alltmer angelägna, diskuteras inte. Beror det på att arbetstempot blivit för högt, teknologin för komplicerad och "utslagningen" av den anledningen ökat eller beror det på den solidariska lönepolitiken och låglönesatsningar? Har trygghetslagstiftningen någon skuld i att personer med liten arbetslivserfarenhet eller olika slag av handikapp fått svårare att hävda sig på den öppna arbetsmarknaden och vad betyder ökade socialpolitiska ambitioner?

Del tre av betänkandet inleds med en avrapportering av två studier kring den arbetsförmedlande verksamheten, båda utförda av Lennart Delander. Den ena studien behandlar effekterna av en intensifierad arbetsförmedling för långtidsarbetslösa i Eskilstuna år 1975, och i den andra studien undersöks effekter av införandet av allmän platsanmälan. Jag har speciellt fäst mig vid den förstnämnda studien, som är originell och, så vitt jag kan se, välgjord. Resultaten indikerar att en ökad insats av arbetsförmedlingens personal, som tar formen av en nära samverkan mellan företag och arbetssökande är en verksam och samhällsekonomiskt lönsam metod att effektivisera sökprocessen.

I kapitel nio redovisas resultaten av en uppföljningsundersökning av personer som flyttat med hjälp av geografiska rörlighetsstimulanser år 1969. Undersökningen har utförts av Rune Åberg och Åke Dahlberg. Resultaten av de samhällsekonomiska kalkylerna visar att de individuella flyttningsvinsterna lyser med sin frånvaro, medan det samhällsekonomiska nettoresultatet är svagt positivt. Åbergs huvudresultat kan sägas vara att flyttningar i första hand skapar anpassningsproblem för personer som

före flyttningen haft en svag ställning på arbetsmarknaden.

Man kan fråga sig vad resultaten har för relevans för dagens rörlighetsstimulerande politik. En tolkning är, som Dahlberg påpekar, att den rörlighetsstimulerande politiken i slutet av 1960-talet var av en sådan omfattning att lönsamheten på marginalen praktiskt taget var noll. Med andra ord, en ytterligare utbyggnad hade förmodligen varit samhällsekonomiskt olönsam. Den rörlighetsstimulerande politiken är idag av betydligt mindre omfattning än i slutet av 1960-talet; betyder detta att en ytterligare utbyggnad är samhällsekonomiskt lönsam och vad skall vi göra för att bättre undvika de individuella välfärdsföruster som flyttningar uppenbarligen kan ge upphov till?

Ibland får man ett intryck av att presentationsformen döljer intressanta metodproblem. Detta gäller i hög grad kapitel elva om marginella sysselsättningssubventioner. Kapitlet har skrivits av Anders Björklund och han genomför en insiktsfull verbal diskussion kring de tänkbara verkningarna av detta "nya" ekonomisk-politiska medel. Som ekonom efterlyser man mera inträngande analyser, men samtidigt har man full förståelse om en politiker som läser kapitlet har svårt att hänga med.

Eskil Wadensjö har skrivit kapitel tolv som innehåller en redovisning av forskningsprojektet integrerad arbetsmarknadspolitik. Litet tillspetsat kan man säga att huvudidéerna inom projektet är följande: För det första vill man i större utsträckning än tidigare få till stånd en kontinuerlig utvärdering av effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska medel. För det andra skall man försöka få en uppfattning om vilka arbetsmarknadspolitiska medel eller medelskombinationer, som är bäst i varje enskilt fall. Målet är att via studier av arbetsmarknadens funktionssätt och effekterna av arbetsmarknadspolitiska medel skall hitta tumregler med vars hjälp man kan föreslå den "bästa" åtgärds-kombinationen.

Den senare tankegången är ambitiös och inte ointressant, men utvecklingsar-

betet är såvitt jag kan se bara i sin linda. Ibland hänger jag inte heller riktigt med i de "försäkringsteoretiska" resonemangen; vad har tex den förväntade arbetslöshetsersättningen för relevans för vilket arbetsmarknadspolitiskt program en individ som kontaktar arbetsförmedlingen skall placeras i? Den rent "finansiella" sidan är väl underordnad de samhällsekonomiska intäkterna och kostnaderna?

Betänkandet avslutas med två väl skrivna och principiellt viktiga kapitel. Det ena är författat av Bertil Holmlund och behandlar arbetslöshet och lönebildning i ett regionalt perspektiv. Till de intressanta resultaten hör att den norrländska arbetsmarknaden är förvånansvärt inflationskänslig, vilket Holmlund bla vill förklara med dess stora geografiska utspridning.

I det sista kapitlet går Eskil Wadensjö systematiskt igenom brister och förtjänster hos arbetsmarknadsstatistiken. Den svenska arbetsmarknadsstatistiken tål att jämföras med motsvarande statistik i de flesta andra länder, men vi behöver onekligen kunskaper om hur den är uppbyggd. Det som jag fann mest slående vid läsningen av kapitlet var att den trendmässiga ökningen av den genomsnittliga tid det tar innan en ledig plats tillsätts, som många, däribland jag själv, tillskrivit olika tilltagande trögheter på arbetsmarknaden, lika gärna kan bero på att de lediga platserna i en allt större utsträckning tenderat att registreras innan de blir vakanta.

Som framgått av ovanstående axplock har expertgruppen haft att ta ställning till ett omfattande och relativt heterogent material. Dess bedömningar och slutsatser rör därför vitt skilda aspekter av arbetsmarknadspolitiken. Jag skall här bara beröra ett mindre urval.

Den konstaterar att den mera "trygghetsbevarande" filosofin som dominerat arbetsmarknadspolitiken under 1970-talet lett till en minskad extern rörlighet på arbetsmarknaden, samtidigt som man konstaterar att den rörlighetsstimulerande politiken ofta berör personer som har dåliga förutsättningar att klara av de

sociala aspekterna av en flyttning. Även om expertgruppen har en relativt diplomatisk hållning till frågan om rörligheten på arbetsmarknaden bör ökas kan man läsa mellan raderna att den bedömer det som önskvärt och att man tex vill åstadkomma en ökad rörlighet genom att stimulera andra grupper att flytta än de, som är arbetslösa eller löper risk för att bli arbetslösa. Detta är i och för sig en tilltalande tanke, men flyttningsstimulanserna måste nog vara avsevärt större än för närvarande för att få redan sysselsatta att bränna sitt genom trygghetslagstiftningen intjänade trygghetskapital. Att öka rörligheten och helt undvika individuella välfärdsförluster är lättare sagt än gjort.

Jag noterar med en viss tillfredsställelse att expertgruppen är medveten om farorna med det företagsinriktade och sysselsättningsbevarande stödet. Risker är ju att man via arbetsmarknadspoliti-

ken försvårar en långsiktig vettig näringspolitik genom att hålla icke livskraftiga företag under armarna.

Jag har också tacksamt noterat att expertgruppen i sin fortsatta forskningsverksamhet stöder forskning kring bestämningssfaktorerna för utbudet av arbetskraft. Därutöver skulle jag önska att EFA initierar forskning kring lönebildning och känsligheten hos efterfrågan efter arbetskraft för löneförändringar. Kunskaper på dessa områden är tex intressanta när det gäller att bedöma kort- och långsiktiga effekter av olika typer av lönesubventioner och för möjligheterna att driva en arbetsmarknadspolitik som i så liten utsträckning som möjligt spär på inflationen. Det senare problemet har ju aktualiserats genom att arbetsmarknadspolitiken på senare år givits ett ökat stabiliseringspolitiskt ansvar.

Karl-Gustaf Löfgren
Umeå universitet