

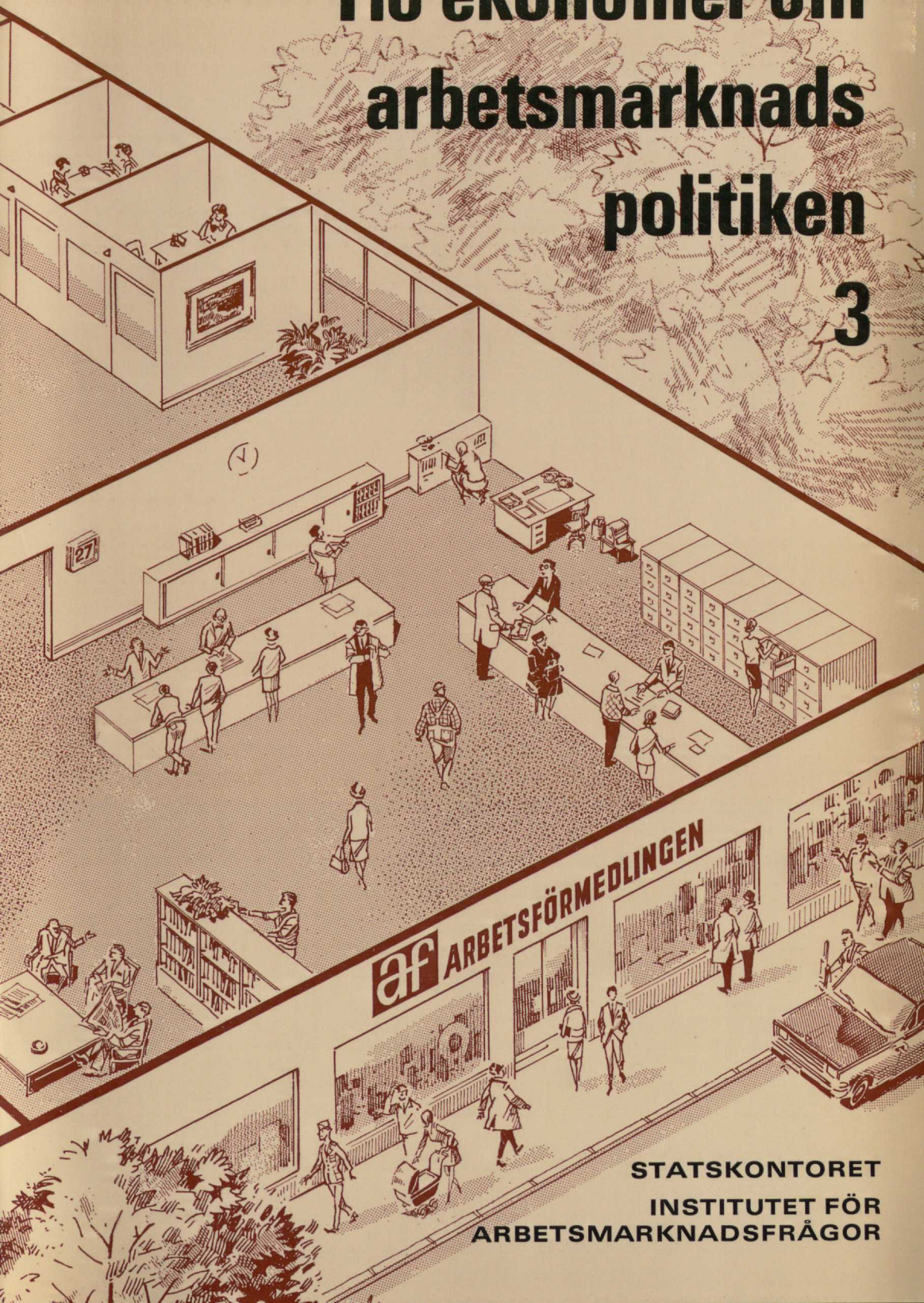


**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Tio ekonomer om arbetsmarknads politiken

3



STATSKONTORET
INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSFRÅGOR



Statens offentliga utredningar

1968: 62

Inrikesdepartementet

Ref
Sou

1968:62 A

Tio ekonomer om arbetsmarknads- politiken

Statskontorets översyn av arbetsmarknadsverkets
organisation

Stockholm 1968

Huvudredaktör Rudolf Meidner

Omslag Magnus Gerne

Innehåll

Förord

Inledning – Rudolf Meidner

Berndt Öhman

- 1 Arbetsmarknaden i den ekonomiska teorin . . . 15
- 2 Från arbetslöshetshjälp till samhällsidé . . . 22

Anders Leion

- 3 Arbetsmarknadspolitikens mål 34

Sten Borg

- 4 Arbetsmarknaden och den samhällsekonomiska
balansen 46

Carl Johan Åberg

- 5 Arbetskraft och ekonomisk tillväxt 63

Margit Strandberg

- 6 De långsiktiga arbetskraftsförändringarna . . . 78

Åke Andersson

- 7 Arbetsmarknadspolitik, lokaliseringspolitik eller
regionalekonomisk politik 91

Ingemar Ståhl

- 8 Utbildningsprogram och arbetsmarknadspolitik 108

Harald Niklasson

- 9 Lönsamhetsbedömningar av arbetsmarknadspo-
litiska åtgärder 119

Bengt-Christer Ysander

- 10 Mål och medel i arbetsmarknadspolitisk orga-
nisation 139

Gösta Dahlström

- 11 Arbetsmarknadspolitikens internationella aspek-
ter 156

Förord

Statskontorets översyn »Arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken» har syftat till att skapa bättre organisatoriska och administrativa betingelser för genomförandet av 1970-talets arbetsmarknadspolitik. Det har varit nödvändigt att i översynsarbetet försöka bedöma vilka nya krav och därmed vilka förändringar i verksamhetens inriktning och omfattning som 1970-talet kan förväntas medföra. Som ett led i dessa försök att skapa ett bättre bedömningsunderlag för ställningstaganden i organisatoriska och administrativa frågor har statskontoret initierat och tillsammans med institutet för arbetsmarknadsfrågor vid Stockholms universitet utarbetat denna essäsamling. Denna publikation utgör del 3 i en trilogi vars första två delar omfattar utredningens förslag och visst övrigt material från översynen. Del 1 och del 2 utges under titeln »Arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken».

Tanken på att samla ett antal yngre ekonomer för att skriva uppsatser i arbetsmarknadspolitiska ämnen kom upp mycket tidigt i översynsarbetet. Inom utredningen utarbetades redan 1965 med hjälp av två konsulter – docent Ingemar Ståhl och t f professor Bengt-Christer Ysander – en första disposition till en essäsamling. Projektet kom emellertid sedan att vila tills institutet för arbetsmarknadsfrågor vid Stockholms universitet inrättades 1.11.1966. Statskontoret överenskom då tämligen omedelbart med institutet att man gemensamt skulle realisera idén om en essäsamling. Institu-

tet åtog sig att svara för projektets utförande.

Institutets chef, fil dr Rudolf Meidner har varit bokens huvudredaktör. I redaktionen har dessutom medverkat sekreterare Eric Pettersson från statskontoret (utlånad från LO), Ståhl och Ysander. Bokens utformning har därutöver diskuterats vid en av statskontoret och institutet gemensamt anordnad konferens i Uppsala 1–2.11.1967. I konferensen deltog bl a de som inbjudits att medverka i essäsamlingen, representanter för arbetsmarknadsparterna och arbetsmarknadsstyrelsen samt andra experter. Flertalet uppsatser i den nu föreliggande essäsamlingen har därutöver diskuterats på institutets seminarier. Författarna svarar emellertid naturligtvis själva för innehållet i sina uppsatser.

Förutom essäsamlingens huvudredaktör Meidner som har skrivit inledningen medverkar följande författare:

fil lic Åke Andersson, Stockholms stads generalplaneberedning;

forskningssekreterare Sten Borg, konjunkturinstitutet;

fil lic Gösta Dahlström, LO;

civilekonom Anders Leion, statens institut för byggnadsforskning;

fil lic Harald Niklasson, Lunds universitet;

byrådirektör Margit Strandberg, statistiska centralbyrån;

docent Ingemar Ståhl, Lunds universitet;

t f professor Bengt-Christer Ysander, Göteborgs universitet;

fil lic Carl-Johan Åberg, finansdeparte-
mentet;

fil lic Berndt Öhman, institutet för arbets-
marknadsfrågor.

Statskontoret och institutet framför sitt
varma tack till författarna.

Stockholm i december 1968.

Statskontoret

Jan Rydén

Institutet för arbetsmarknadsfrågor

Rudolf Meidner

Inledning

Av *Rudolf Meidner*

"Den nya arbetsmarknadspolitiken", definierad som doktrinen om den selektiva arbetsmarknadspolitikens betydelsefulla roll för en ekonomisk politik, som siktar till både stabilitet och tillväxt, är vid det här laget ett par årtionden gammal. Till en del övertog den arvet från mellankrigstidens arbetslöshetspolitik, med en kraftig höjning av ambitionsnivån i kravet på »full sysselsättning», en höjning, som byggde på krigsårens erfarenheter av en sysselsättningsgrad, som låg utanför 30-talets föreställningsvärld. Men enbart denna ambitionshöjning skulle inte ha lett till en »ny» politik, även om den krävde större, kraftfullare och bättre samordnade ekonomiskt-politiska åtgärder. Tanken på den nya arbetsmarknadspolitiken föddes med insikten om att »full sysselsättning» i begreppets bokstavliga mening, dvs med arbetstillfällen tillgängliga för varje arbetsvillig människa, tekniskt sett inte var någon ouppnåelig målsättning, men att dess förverkligande riskerade att kollidera med kravet på samhällsekonomisk balans.

Det är ingen historisk tillfällighet utan helt följdriktigt, att diskussionen om tänkbara lösningar av denna konflikt blev särskilt intensiv inom den rörelse, som kände sig mest hotad av denna konflikt och som riskerade att förlora en betydande del av sina traditionella uppgifter som företrädare för organiserade gruppintressen och därmed i viss mån sitt existensberättigande som intresseorganisation: fackföreningsrörelsen.

Det var naturligt, att man på fackligt håll sökte en kompromissformel, enligt vilken full sysselsättning kunde förenas med stabilt penningvärde utan att fackföreningsrörelsen tvingade ge upp sin autonoma roll i lönebildningsprocessen. Och lika naturligt var det måhända, att statsmakterna i Sverige – liksom i andra länder med motsvarande dilemma – under många år sökte lösningen i en kombination av en ekonomisk politik, som skapade underlaget för en inflationistisk utveckling, och vädjanden till fackföreningsrörelsen att genom lönepolitisk återhållsamhet motverka en sådan utveckling. Att man från fackligt håll inte åttlydde dessa vädjanden berodde inte på bristande ansvarskänsla, otillräckliga insikter i samhällsekonomiska sammanhang eller en stursk obenägenhet att underordna gruppintressena samhällsintresset; förklaringen var inte bara, att en i demokratisk ordning uppbyggd intresseorganisation knappast under någon längre tid kan agera på ett sätt, som i de enskilda fallen ser ut att vara riktat mot medlemmarnas intressen. Det visade sig också, att den begärda återhållsamheten – när man faktiskt tillämpade den – inte ledde till det avsedda resultatet. Centralt planlagda återhållsamtaksationer ointetgjordes gång på gång av en faktisk löneutveckling, som inte följde de utstakade riktlinjerna utan anpassade sig till de inflationistiska förhållanden, som rått under långa perioder av tiden efter kriget.

Den lösning, som blivit känd som »Rehns modell», innebar, att efterfrågetrycket skulle dämpas på det generella planet och att det skulle ankomma på samhället att med selektiva arbetsmarknadspolitiska medel avvärja de konsekvenser för sysselsättningen, som en sådan dämpning tenderar att få. Arbetsmarknadspolitiken fick här sålunda en ny roll: att möjliggöra en framgångsrik stabiliseringspolitik. Om man så vill, kan man säga, att arbetsmarknadspolitiken förutom sin egen målsättning: att bereda sysselsättning åt alla, fick till uppgift att bli ett konjunkturpolitiskt instrument och detta inte blott i den tidigare triviala meningen, att den genom varierande insatser skulle dämpa konjunkturfluktuationernas inverkan på sysselsättningen utan i den långt ambitiösare meningen, att den skulle skapa förutsättningar för en kraftfull stabiliseringspolitik.

Kortsiktaspekten, omsorgen om den samhällsekonomiska balansen med bibehållen hög sysselsättning, var otvivelaktigt avgörande för »den nya arbetsmarknadspolitiken» tillkomst. Men tidigt infördes en strukturpolitisk tankelinje i resonemanget. Även denna linje har ett klart fackligt ursprung. Den svenska fackföreningsrörelsen har vunnit mycket av sin inre styrka och sin yttre kraft genom att bygga sina lönepolitiska strävanden på en solidaritetsideologi. Dessa strävanden motverkas erfarenhetsmässigt av en inflationistisk utveckling, där huvudorganisationernas grepp över lönebildningen försvagas. Utrymmet för bedrivandet av en solidarisk lönepolitik synes vara större i en mera balanserad ekonomi, men då fordras stödet av en arbetsmarknadspolitik, som underlättar överflyttningen av arbetskraft från marginella företag, som blivit den solidariska lönepolitikens »offer», till företag med bättre lönebetalningsförmåga och större expansionskraft. Dessa företag förutsätts oftast vara produktivare än de nedlagda och den solidariska lönepolitiken skulle enligt denna tankegång med arbetsmarknadspolitiken hjälp bli ett incitament till produktivitetshöjande strukturanpassning.

Modellen, sådan den här schematiskt skisserats, skulle sålunda, rätt tillämpad, dels upplösa konfliktkonstellationen stabilt penningvärde – full sysselsättning – autonom (interventionsfri) lönebildning i organisationernas regi och ge organisationerna en rimlig chans att bedriva lönepolitik utan att tvingas medverka i en kumulativ inflationsprocess, dels göra jämlikhetskravet, som utgör kärnan i den solidariska lönepolitikens ideologi, till en hävstång för strukturomvandlingen. Att doktrinen till den nya arbetsmarknadspolitiken utformats inom fackföreningsrörelsen beror helt enkelt på att det är med hjälp av arbetsmarknadspolitik som fackföreningsrörelsen kan samordna sina egna målsättningar med målsättningarna för det moderna välfärds-samhället: full sysselsättning, ekonomisk stabilitet, tillväxt genom omvandling och anpassning samt jämlikhet.

Det ligger kanske nära till hands att betrakta denna en smula sofistikerade modell som en skrivbordsprodukt, därtill, när den idag redovisas med anspråk på att skildra ett historiskt förlopp, behäftad med starka inslag av eftertänksfullhet. Den som skriver dessa rader kan med stöd av egna erfarenheter våga sig på omdömet, att få ekonomiska modeller torde ha tillkommit under mindre skrivbordsmässiga former och under större tvång att finna praktiska lösningar ur en hotfull konflikt-situation. Med en måhända litet för målande men ändå inte helt inadekvat bild kan saken uttryckas så, att LO-ekonomernas doktrin inte har utarbetats i stabshökvartrets luftkonditionerade rum långt bakom stridslinjerna utan i stridens rök och damm. Striden fördes mellan en socialdemokratisk regering och en socialdemokratisk fackföreningsrörelse om ansvaret för penningvärdets stabilitet och mellan olika grupper (och i vissa skeden mellan olika personer) inom fackföreningsrörelsen om i vilka former och med vilka målsättningar lönepolitiken skulle föras, den hade som bakgrund en stigande misstro hos »the rank and file» mot en lönepolitik, med vilken medlemmarna inte längre kunde identifiera si-

na egna intressen (t ex under åren med centralt påbudet lönestopp och samtidigt framgångsrika lokala lönehöjningsaktioner), den gällde i sista hand fackföreningsrörelsens förmåga att som organisationsform överleva i ett fullsysselsättningssamhälle.

Det har också sagts – bla i ett av bidragen till denna essäsamling – att den här skisserade arbetsmarknadspolitiska doktrinen har en starkt »ekonomisk» prägel, dvs att den ställer ekonomiskt-politiska målsättningar i förgrunden. Detta är riktigt i den meningen, att enligt doktrinen arbetsmarknadspolitiken skall brukas som ett instrument för en medveten politik för full sysselsättning, stabilt penningvärde och snabb tillväxt. Men det är fel, om man vill ha sagt, att doktrinen har försummat det ursprungliga syftet med arbetsmarknadspolitiken och att en teknokratisk syn skulle ha fått dominans över den mänskliga. En fundamental utgångspunkt för modellen är just kravet på full sysselsättning i begreppets mest ambitiösa mening, ett krav, som inte blott anknäver till tidigare linjer i en socialpolitiskt motiverad arbetslöshetspolitik utan snarast skärper dem. I den mån detta mål under senare år inte till fullo har förverkligats beror det inte på att den Rehnska modellen har tillämpats utan på att den tillämpats alltför litet; även om Sverige satsat mer än något annat land på denna politik, har våra selektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte haft tillräcklig omfattning för att neutralisera verkningarna av en försvagad totalefterfrågan på sysselsättningen – varvid det i sammanhanget är irrelevant, om denna försvagning varit ett resultat av en medveten svensk ekonomisk politik eller en reflex av en internationell konjunkturavmattning.

Under de tjugo år, som har förflutit sedan ansatserna till en ny arbetsmarknadspolitisk ideologi utformades, har de arbetsmarknadspolitiska insatserna ökat i en omfattning, som då inte kunde förutses och som man inte ens vågade hoppas på. Den ständiga höjningen av ambitionsnivån för kravet på »full sysselsättning» har varit den viktigaste källan till förstärkt arbets-

marknadspolitisk aktivitet: nya, tidigare starkt försummade grupper har, som ett led i våra allmänna frigörelse- och jämlikhetssträvanden, anmält anspråk på sysselsättning: handikappade människor, äldre arbetskraft, gifta kvinnor, accepterar inte längre sin lott att stå eller ställas utanför yrkeslivet eller att behandlas som reserver, som inkallas vid behov och hemförlovas när behovet upphör. Arbetsmarknadsmyndigheterna har under arbetskraftsbristens år mobiliserat dessa grupper med »aktiveringskampanjer» men de pockar på arbete också när bristsituationen avlösts av en mera balanserad arbetsmarknad. Det är arbetsmarknadspolitikens uppgift att inte tillåta begreppet »balans» att få en innebörd, som utesluter s k marginella grupper från sysselsättning i ett icke-inflationistiskt konjunkturläge. Den strukturpolitiska målsättningen har, främst till följd av att Sverige utsätts för alltmera skärpt utländsk konkurrens, fått ökad vikt. Slutligen har arbetsmarknadens utbildningsbehov som förutsättning för en smidig anpassning till nya krav från ett föränderligt näringslivs sida blivit starkt sammanvävda med vår allmänna utbildningspolitiska målsättning. Arbetsmarknadspolitiken måste i allt större utsträckning överta åtminstone medansvaret för förverkligandet av denna målsättning.

Arbetsmarknadspolitiken har sålunda snabbt utvecklats till en politik, som skall förverkliga ett stort och växande komplex av både kort- och långsiktiga målsättningar, där delmålen inte är klart definierade och inte kan renodlas. Arbetsmarknadsverket har på detta sätt tenderat att bli ett all-verk med mycket vittgående och svåröverskådliga uppgifter. Det har ansetts lämpligt att samtidigt med att statskontoret publicerar sin rapport rörande översynen av arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken låta en ny generation av ekonomer skärskåda olika delområden av vår arbetsmarknadspolitik. Hur ser unga ekonomer, som inte står inför nödtvånget att finna praktiska lösningar på akuta konfliktsituationer, på arbetsmarknadspolitiken sådan den har utformats som ett resultat av

många olika idéströmmar och målsättningar? Vilka möjligheter till utvärderingar ser de, vilka behov av samordning föreslår de, vilka framtidsperspektiv skisserar de på grundval av ett erfarenhetsmaterial, som nu omfattar ett par decennier av »ny» arbetsmarknadspolitik? Eller har det »nya» blott varit en vision, en samhällsidé hos en äldre generation av ekonomer, medan arbetsmarknadspolitiken i själva verket följt andra och snarast traditionella linjer?

Resultatet av dessa frågor har blivit den föreliggande essäsamlingen, där varje författare tagit upp ett delämne och behandlat det på sitt sätt och från sina speciella utgångspunkter. Det gemensamma för uppsatserna är, att de är grupperade kring ett komplext tema: arbetsmarknadspolitiken, men där slutar gemenskapen. Läsaren kommer att finna och kanske förvirras av en mångfald skilda sätt att behandla de olika delproblemen: kritiska historiska analyser byggda på en systematisering av olika målsättningar och mål/medelrelationer, försök att integrera olika arbetsmarknadsmodeller i den moderna ekonomiska teorins begreppsapparat, systematiserade redovisningar av empiriskt material belysande skilda arbetsmarknadsaspekter, principdiskussioner av olika metod- och mätproblem samt utblickar och förslag till lösningar av uppgifter för framtidens arbetsmarknadspolitik.

I ett inledande avsnitt granskar *Berndt Öhman* summariskt den ekonomiska teorins behandling av arbetsmarknadsproblemen. Granskningen ger, inte oväntat, ett ganska nedslående resultat, och detta resultat får sin bekräftelse i några av de följande uppsatserna, där författarna påvisar de begränsade möjligheterna att tillämpa den traditionella ekonomiska begreppsapparaten på arbetsmarknaden med dess särdrag av trögrörlighet för produktionsfaktorn arbete och av bilaterala monopol bestämda prisbildning. Med *Öhmans* egen, en smula paradoxala formulering kan saken uttryckas så, att »den ekonomiska teorin inte kan ge en 'total' förklaring av arbetsmarknaden så

länge den bortser från icke-ekonomiska faktorer». Arbetsmarknadsteori anses vara en tvärvetenskaplig uppgift, en tanke som återkommer i flera av de följande uppsatserna.

I den därpå följande arbetsmarknadshistoriken skildrar *Öhman* vägen från den klassiska fullsysselsättningsmodellen med perfekt löneanpassning (och därmed en teoretisk frånvaro av arbetslöshet) över 20-talets arbetslöshets- och 30-talets sysselsättningspolitik till modern arbetsmarknadspolitik, som inte främst använde sig av nya metoder utan satte in arbetsmarknadspolitiken i ett nytt sammanhang. Den blev en politik för anpassning med »rörlighet» och »selektivitet» som nyckelord. Först under de allra senaste åren har dock enligt *Öhman* den *Rehnska* modellen med sitt samspel mellan generella och selektiva åtgärder börjat på allvar tillämpas i praktisk politik.

Anders Leion anknuter i sin uppsats »Arbetsmarknadspolitikens mål» till frågan om doktrinen tillämpning och hävdar, att det i doktrinen förutsatta samspelet mellan finans- och arbetsmarknadspolitik varit bristfälligt och att den växande arbetsmarknadspolitiska aktiviteten mindre bör ses som ett försök att realisera allmänna ekonomiskt-politiska mål än som ett tillgodoseende av efterfrågade sociala nyttigheter. *Leion* anser, att dualismen mellan den officiella doktrinen, som envisas att betrakta arbetsmarknadspolitiken som en del av den ekonomiskt-politiska arsenalen, och arbetsmarknadspolitikens faktiska utformning, som främst bestäms av sociala värderingar, kan förklaras av en önskan att finna en politisk kompromissformel, som kan tillfredsställa olika grupper, ett medel att mildra en målkonflikt mellan full sysselsättning och fast penningvärde. Att öppet erkänna den begränsat sociala målsättningen för arbetsmarknadspolitiken skulle enligt *Leion* underlätta formuleringen av mera operationella delmål och göra verksamheten mera lätthanterlig.

En av de aspekter, som gett upphov till den nya synen på arbetsmarknadspolitikens roll, behandlas av *Sten Borg* under rubriken »Arbetsmarknaden och den samhälls-

ekonomiska balansen». Nya forskningsresultat och hela diskussionen om Phillipskurvan visar, att Bent Hansen och Gösta Rehn var inne på rätt spår, när de i mitten av 50-talet sökte påvisa ett samband mellan efterfrågeläget på arbetsmarknaden och löneglidningarnas storlek. Borg påpekar, att summan av institutionella och marknadsbetingade effekter gör användningen av dessa samband dubiös. Efter en diskussion av innebörden i begreppen »full sysselsättning» och »arbetsmarknadsbalans» – varvid nödvändigheten av region-, näringsgrens- och yrkesdisaggregering av totalbalansen framhålls – samt av vissa mätproblem behandlar Borg sambandet mellan generella (finans- och penningpolitiska) åtgärder och arbetsmarknadspolitiska insatser. Resonemanget antyder, att genom förändringar i kombinationen generella åtgärder/selektiv arbetsmarknadspolitik sambandet mellan arbetslöshet och löneutveckling kan påverkas, dvs att Phillipskurvan blir flackare i samma mån som ett givet sysselsättningsmål (uttryckt t ex genom en högsta accepterad arbetslöshetsprocent) uppnås med en starkare insats av selektiva åtgärder.

Carl Johan Åberg inleder sitt kapitel om arbetsmarknadspolitikens tillväxtaspekter med en diskussion av den ekonomiska tillväxtens bestämningsfaktorer. Gemensam för olika produktionsfunktioner är en svårtydd residual- eller teknik-faktor som tillväxtkomponent. Enligt en hypotes bör uppmärksamheten riktas på problemet rörande allokeringen av arbetskraft över kapital med olika produktivitet, enligt en annan på frågor rörande arbetskraftens utbildning och inlärande av ny teknik. Åberg, som finner det av praktiska skäl ogörligt att i konsekvens med denna hypotesuppdelning belysa de resursskapande resp. de resursutnyttjande åtgärdernas betydelse för tillväxten, diskuterar i fortsättningen sysselsättningspolitik, selektiv arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik ur tillväxtaspekt. Han hävdar, att en fullsysselsättningspolitik av hög ambitionsgrad genom sin ständiga press på de reala resurserna

bäst tillgodoser tillväxtkravet. Den selektiva arbetsmarknadspolitiken leder – under vissa förutsättningar – till en omallokering av arbetskraften till produktivare verksamheter och därmed till överflyttningvinster. Avslutningsvis berör Åberg förhållandet mellan ungdoms- och vuxenutbildningen; en förskjutning till förmån för den senare skulle troligen vara gynnsam ur tillväxtsynpunkt. Åberg understryker starkt behovet av ett förbättrat beslutsunderlag för både marknads- och utbildningspolitiska åtgärder.

De långsiktiga arbetskraftsförändringarna, dvs arbetsmarknadens utbudssida, behandlas i en uppsats av *Margit Strandberg*. Hon finner, att de gifta kvinnornas ökade förvärvsintensitet under den gångna 15-årsperioden i stort sett har kompenserat bortfallet av yrkesverksamma på grund av höjd studiefrekvens eller andra förhållanden. Relationen mellan den närande och tärande delen av befolkningen har i huvudsak förblivit konstant. En genomgång av olika faktorer, som bestämmer arbetskraftens storlek, föranleder artikelförfattaren att ställa frågan, om det verkligen i första hand är faktorerna på utbudssidan, som förklarar de gifta kvinnornas ökade förvärvsverksamhet. De stora regionala olikheterna härvidlag tyder snarast på att efterfrågeutvecklingen är av avgörande betydelse. Hypotesen får stöd i det faktum, att de mest expansiva näringsgrenarna under efterkrigstiden varit de som sysselsätter en stor andel kvinnor. Arbetsmarknadsstyrelsens aktiveringsprogram för gifta kvinnor och äldre arbetskraft kommenterar Margit Strandberg med konstaterandet, att problemet på de flesta håll i landet snarare är att finna sysselsättningsmöjligheter för dessa grupper.

Ake Andersson fastslår i inledningen till sin uppsats »Arbetsmarknadspolitik, lokaliseringspolitik eller regionalekonomisk politik», att medveten regionalekonomisk politik är en ganska ny företeelse för Sveriges del. Hans diskussion koncentreras till den långsiktiga problematiken och anknyter till den accelererande urbaniseringsprocessen, som pågår i Sverige. Därav föranledda skevheter i olika regioners åldersstruktur

resulterar i olikheter beträffande produktionskapacitet och konsumtionsmönster, vilket begränsar möjligheterna att med generella ekonomiskt-politiska medel skapa en jämn sysselsättningsnivå över hela landet.

Andersson diskuterar mot denna bakgrund valet mellan omflyttnings- och lokaliseringspolitik. Han påvisar, att de interregionala löneskillnaderna överträffar de intersektoriella i flera regioner och konkluderar, att en konflikt råder mellan tillväxtkravet och den lokaliseringsspolitiska målsättningen. Lönekriteriet bör beaktas bättre vid bedömningen av ansökningar om lokaliseringsstöd, om de regionala produktivitetsskillnaderna inte ytterligare skall förstärkas – observerade lönedifferenser uppfattas i resonemanget som indikatorer på produktivitetsskillnader. Författaren understryker riskerna ur tillväxtsynpunkt av en lokaliseringspolitik, som inte är underbyggd av ett långsiktigt strukturekonomiskt program och pläderar för att rörligheten och urbaniseringen stimuleras. Antalet regioner, som uppfyller rimliga produktivitets- och differentieringskrav, torde enligt Andersson ligga närmare tio än de sjuttio regioner, som idag utgör arbetsmarknadsstyrelsens A-regioner. Utflyttningsregionernas sysselsättningsproblem ses med detta betraktelsesätt närmast som ett kortsiktigt fördelningsproblem.

Ingemar Ståhl skiljer i sitt bidrag »Utbildningsprogram och arbetsmarknadspolitik» mellan produktionsutbildning, konsumtionsutbildning och allmänutbildning men medger, att dessa kategorier endast i undantagsfall kan renodlas. Betraktas utbildningskapital som produktionsinstrument, bör utbildningens omfattning bestämmas av samhällsekonomiska lönsamhetskriterier. Av olika skäl – bl a skattesystemets utformning, bristfälliga informationer, osäkerheten om framtida avkastning av utbildningsinvesteringar – överensstämmer inte individernas kostnads-intäktskalkyl med de samhällsekonomiska, och samhället har därför övertagit en betydande del av utbildningskostnaderna men därmed också ansvaret för allokeringen av utbildningsresur-

serna. Företagsutbildningen, som i princip borde vara en viktig bärare av produktionsutbildningen, tenderar att på en rörlig arbetsmarknad bli underdimensionerad, och denna tendens förstärks av en rörlighetsfrämjande arbetsmarknadspolitik.

I ett senare avsnitt av uppsatsen behandlar Ståhl avvägningen mellan ungdoms- och vuxenutbildningen; han anser, att målen för omskolningen formulerats alltför kortsiktigt och att ett omskolningsprogram, som frigjordes från arbetslöshets- och bristkriterierna, skulle bli samhällsekonomiskt lönsammare. Inom en total resursram för utbildningen – innefattande både ungdoms- och vuxenutbildningen – kunde en jämnare fördelning ske av utbildningsinvesteringarna över hela livscykeln med relativt täta och små anpassningar till ny miljö och teknik, en politik, som också skulle minska utbildningsklyftorna mellan generationerna. Ståhls uppsats avslutas med ett förslag för den framtida utbildningsfinansieringen, baserad på en studiefinansieringsfond med individuella »tillgodohavanden» och uttag för olika utbildningsformer under livscykeln. I systemet, som förutsättes samordnat med ATP, kunde inordnas omskolningen, postgymnasial utbildning och företagsutbildning. Flexibiliteten och decentraliseringen av utbildningsbesluten skulle vara ett av systemets mest påtagliga fördelar.

Lönsamhetsbedömningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har hittills förekommit mycket sparsamt i Sverige, vilket är anmärkningsvärt med tanke på den livliga arbetsmarknadspolitiska aktiviteten. *Harald Niklasson* diskuterar problemen med och metoderna för dylika lönsamhetsberäkningar. Han utgår härvid från föreställningen om en perfekt marknadsekonomi och uppfattar arbetsmarknadspolitiken som en metod att med olika medel kompensera bristerna i en sådan tänkt perfekt marknadsekonomi. Cost-benefit-analysen kan ge vägledning för valet av olika handlingsalternativ. Det gäller här att söka kartlägga effekterna av olika alternativ, att finna metoder för mätning av dessa effekter och att söka kvantifiera och sam-

manväga intäkts- och kostnadsposterna. Niklasson, som koncentrerar sig på mätproblemen, diskuterar bl a utförligt, hur »miljöförhållandena» skall kunna inkluderas i arbetsmarknadspolitiska cost-benefit-kalkyler. Han anser det inte uteslutet, att det skall bli möjligt att genom ett samarbete mellan ekonomer och sociologer kunna ange åtminstone storleksordningen av människornas sociala värderingar, som kan inarbetas i dylika kalkyler. Tankegångarna exemplifieras med en konkret modell av en cost-benefit-kalkyl över omskolningsverksamheten. På liknande sätt bör enligt Niklassons mening cost-benefit-analyser kunna läggas upp för andra områden av relevans för arbetsmarknadspolitiskt beslutsfattande.

En röd tråd i många hittills refererade uppsatser har varit svårigheten att avgränsa arbetsmarknadspolitikens mål och medel från övrig samhällsverksamhet. Denna svårighet återspeglas tydligt i *Bengt-Christer Ysanders* uppsats, som behandlar dessa frågor från organisatoriska utgångspunkter. En programbudgetering av arbetsmarknadsverkets aktiviteter måste med denna brist på preciserbara operationella mål stöta på speciellt stora svårigheter. Ysander vågar sig ändå på uppgiften att ange ett antal mål, för vilka AMS är primärt »programansvarig», sammanfattade i ett allmänt sysselsättningsprogram och i ett program för särskilda grupper av arbetstagare. De arbetsmarknadspolitiska medlen har uppdelats i olika serviceprogram eller prestationsområden. Dessa serviceprogram kan dock även motta uppdrag utifrån och kostnaderna härför borde bestridas av resp myndigheters programanslag. Svårigheten med ett sådant strikt schema är att arbetsmarknadspolitiken skall bidra till förverkligandet av så många »externa» målsättningar, bl a balans-, struktur-, lokaliserings- och inkomstfördelningsmål, liksom omvänt arbetsmarknadspolitikens egna program påverkar sysselsättningsförhållandena inom andra delar av statsförvaltningen.

Trots dessa svårigheter yrkar Ysander på ett mera långsiktigt planeringsperspektiv, en självständig »policy» för arbets-

marknadsverket istället för kortsiktig marknadsanpassning utan att därmed den erforderliga flexibiliteten behöver gå förlorad. Uppsatsen avslutas med en principskiss över en kostnads-intäkts-redovisning och lönsamhetskalkylering samt med en diskussion av möjliga decentraliseringsformer för den arbetsmarknadspolitiska organisationen.

Skriftens slutstycke blir, som sig bör, en utblick på arbetsmarknadspolitikens internationella aspekter och har *Gösta Dahlström* till författare. På längre sikt kommer det att bli orealistiskt att resonera som om vi hade full frihet att bedriva vår egen arbetsmarknadspolitik. Erfarenheterna av den nordiska arbetsmarknaden ger visserligen inte belägg för uppfattningen, att en gemensam arbetsmarknad förutsätter likformiga arbetsmarknadspolitiska mål. Vid ett svenskt deltagande i en större gemensam arbetsmarknad kan en starkare bundenhet förväntas, i varje fall en påverkan av EEC-ländernas lägre sysselsättningspolitiska målsättning, som snarast är underordnad den stabiliseringspolitiska. Den svenska arbetsmarknadspolitikerna kommer också att påverkas av att de nuvarande invandringsrestriktionerna inte längre kommer att kunna upprätthållas liksom de reella förutsättningarna för en autonom svensk lokaliseringspolitik kan komma att förändras. Dahlström diskuterar i senare delen av sin uppsats de konsekvenser på kort och på lång sikt, som en ökad invandring kan få för den svenska ekonomin.

En betydande brist i essäsamlingen är frånvaron av ett särskilt kapitel om arbetsmarknadspolitikens inkomstomfördelningsaspekter, där de olika trådarna – antydningar om sådana aspekter finns praktiskt taget i varje kapitel – kunde ha samlats till en enhetlig och systematisk framställning. Detta centrala avsnitt har förblivit oskrivet. Ansvar för denna underlåtenhet drabbar i lika mån de ekonomer, som har avböjt att skriva ett sådant avsnitt, och essäsamlingens utgivare, som till slut har gett upp sina övertalningsförsök. Vore det inte fråga om ekonomi utan om tex arki-

tektur, kunde man möjligen utlysa en pristävlan och belöna det bästa bidraget genom publicering.

Ett så drastiskt tillvägagångssätt är dock obehövt för att täcka en annan brist, som läsaren kommer att finna besvärande: endast ekonomiska aspekter på arbetsmarknadspolitiken har behandlats i essäsamlingen, och de har samtliga skrivits av ekonomer. Några av författarna har med rätta påpekat arbetsmarknadsforskningens tvärvetenskapliga karaktär. Men arbetsmarknadspolitikens mikroaspekter, anpassningsproblematiken, rörlighetsmönstret, företagsnedläggningarna, de s k marginella gruppernas problem har förbigåtts i denna skrift. De kommer istället att behandlas i en kommande essäsamling, som är under förberedelse.

Slutligen: mera forskning behövs på arbetsmarknadens område. Det har ofta sagts, att arbetsmarknadsforskningen i Sverige inte står i rimlig proportion till de arbetsmarknadspolitiska insatserna, och den föreliggande skriften bekräftar detta om-döme, som gäller både grundforskning och tillämpad forskning. Behandlingen av arbetsmarknaden i den ekonomiska teorin skulle inte behöva vara fullt så mager, som den skildras i Berndt Öhmans inledning, trots den institutionella särprägel, som vidlåder arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitikens grundbegrepp är fortfarande föga stringenta och i behov av vetenskaplig precisering. Den teoretiska nationalekonomin har helt enkelt försummat arbetsmarknaden som forskningsområde. Knappast inom något annat område av nationalekonomin skulle tex så triviala iakttagelser som de, på vilka den s k Phillipskurvan bygger, kunna vinna världsrykte. När det gäller att utarbeta metoder för en analys av arbetsmarknadspolitikens effekter befinner vi oss i början. För den internationella varuhandeln har vi etablerade och alltmera raffinerade teorier, men den internationella omflyttningen av arbetskraft är föga analyserad. För att ta ett närliggande exempel: ingen forskare har funnit det mödan värt att seriöst analysera verkningarna av den

nordiska arbetsmarknaden, en institution, som dock är nära 15 år gammal. Listan över forskningsobjekt på detta område kunde utan svårighet göras mycket längre, men det får räcka. Det hoppningivande med denna essäsamling är, att en rad yngre ekonomer var villiga att behandla olika avsnitt av detta försummade forskningsområde.

Av Berndt Öhman

1.1 Den perfekta marknaden

Motivet för arbetsmarknadspolitik är i princip enkelt: den »fria» marknaden accepteras inte. Den fria marknadens brister kan sägas vara av två slag: dels fungerar marknaden inte som den borde göra enligt teorin, dels är det inte säkert, att en perfekt marknad kan accepteras av politiska skäl.

Den ekonomiska teorin brukar ange vissa principer för en perfekt fungerande marknad, bl a¹:

1. Folk antas handla rationellt, d v s maximalt tillfredsställa sina behov. Det behöver inte innebära en begränsning till »ekonomiska» faktorer. Det är helt rationellt att ta hänsyn till »icke-ekonomiska» faktorer som arbetsmiljö, bostadsort o s v. Däremot kan misslyckade val eller beslut träffas om tillräcklig information saknas. Detta är då ett felaktigt men inte orationellt beslut. Det väsentliga i antagandet kan därför sägas vara, att det alltid föreligger en strävan till rationellt handlande.²

2. Valmöjligheter för konsument, producenter och produktionsfaktorer, d v s frånvaro av monopol för någon grupp. Ingen skall genom sitt utbud eller sin efterfrågan väsentligt påverka marknaden som helhet, var och en representerar en liten del av marknaden. I princip får inga organisationer förekomma, var och en handlar självständigt. Monopol och fackföreningar är

sålunda viktiga avsteg från den perfekta marknaden.

3. Rörlighet i produkter och produktionsfaktorer. Denna rörlighet, eller anpassning med ett vidare ord, spelar en nyckelroll i ekonomisk teori. Den perfekta marknaden förutsätter en hög grad av rörlighet. I praktiken är både den geografiska och yrkesmässiga rörligheten ringa och marknaden kan även av denna anledning inte bli perfekt.

4. Den perfekta marknaden förutsätter perfekt information. Konsumenterna har kunskap om priser och kvalitet på konsumtionsvarorna, producenterna känner till konsumenternas preferenser o s v. Dessutom krävs en fullständig insyn i framtiden så att riskmomentet – och därmed vinstmöjligheterna – helt upphör. En sådan information kan orimligen någon ha men redan en mycket ofullständig information kan vara av betydande värde. Den abstrakta karaktären i den perfekta marknaden framkommer tydligt i denna punkt.

5. Analysen av den perfekta marknaden brukar slutligen använda konstruktionen av ett statiskt samhälle (utan att detta som i

¹ A. Cartter och R. Marshall, *Labor Economics*, Illinois 1967, sid 201ff. N. Chamberlain, *The Labor Sector*, New York 1965, 358 ff.

² Jfr S. Rottenberg, *On Choice in Labor Markets*, i W. Galenson och S. M. Lipset eds. *Labor and Trade Unionism. An Interdisciplinary Reader*, New York 1960, sid 40 ff.

punkterna 1-4 innebär ett omdöme om verkligheten), där jämviktstanken ingår som ett centralt begrepp. Jämviktsbegreppet i denna perfekta marknad kan sedan användas som jämförelsenorm för andra ekonomiska tillstånd, eftersom det anger ett optimalt läge.¹

Den praktiska betydelsen av detta begrepp är inte stort; betydelsen ligger på det teoretiska planet. Lärobokens modell av marknaden är som Lloyd Reynolds säger »a highly abstract concept, useful mainly for normative purposes».² Reynolds menar att detta gäller i synnerhet arbetsmarknaden, »labor markets are less adequate than any other type of factor or product market in the economy».³ Av åtskilliga undersökningar vet vi också att arbetsmarknaden inte fungerar perfekt.

Den traditionella ekonomiska teorin skiljer på »ekonomiska» och »icke-ekonomiska» faktorer.⁴ Den har koncentrerat sitt intresse till de rent ekonomiska faktorerna (och det var i den inskränkta meningen »the economic man» var rationell). Det behöver inte betyda att man negligerat de icke-ekonomiska motiven. I stället har man utgått från ett ceteris paribus antagande, där de icke-ekonomiska faktorerna hålles konstanta.⁵

Men arbetsmarknaden handlar om människor mer än någon annan marknad. Icke-ekonomiska motiv måste spela en stor roll på denna marknad – arbetskraften värderas inte enbart i sin egenskap av produktionsfaktor. Människan är på denna marknad både subjekt och objekt, både agerande som produktionsfaktor och föremål för arbetsgivarens bedömning, bl a som mottagare av lön.

Dessa icke-ekonomiska faktorer gör det svårt att inpassa arbetsmarknaden i gängse ekonomisk teori, där arbetsmarknaden skall uppfylla två primära funktioner: allokering av arbetskraften till den ekonomiskt mest lönande sysselsättningen och fördelning av löner på olika arbetare efter en allmän princip (gränsproduktivitetsteorin). Den ekonomiska teorin kan inte ge en »total» förklaring av arbetsmarknaden så länge den bortser från icke-ekonomiska faktorer. Tro-

ligen har den också underskattat betydelsen av dessa icke-ekonomiska faktorer.⁶

Det är därför ganska naturligt att krav har höjts för »an interdisciplinary approach to the study of manpower»,⁷ fr a måste sociologiska synpunkter komplettera den ekonomiska teorin. Historiska förhållanden, traditionella värderingar, om man så vill fördomar, organisationernas politik o s v torde starkt påverka arbetsmarknaden. Kanske förklarar detta varför labor economics något skiljer sig från gängse ekonomisk teori. I sina försök att vara realistisk har den blivit deskriptiv och föga teoretiskt avancerad. Dunlop påtalar denna otillfredsställande situation, där »general economic model builders are not familiar with labor-market developments and in which labor-market specialists are inadequately familiar with central theoretical developments».⁸

1.2 Några viktiga särdrag hos arbetsmarknader

1.2.1 Bristande rörlighet

Arbetskraftens rörlighet visar knappast det rationella mönster som förutsatts i teorin.

¹ T. Scitovsky, *Welfare and Competition*, London 1952, sid 19.

² L. Reynolds, *The Structure of Labor Markets*, New York 1951, sid 2.

³ L. Reynolds, *Labor Economics and Labor Relations*, New Jersey 1964, sid 375.

⁴ Detta torde särskilt gälla den neoklassiska traditionen (i mindre grad de äldre klassikerna). Numera vill man alltmer föra in samtliga faktorer i den ekonomiska teorin, varvid distinktionen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska faktorer blir ganska ointressant (bortsett från mätproblemen). Jfr t ex R. Bentzel, *Den privata konsumtionen i Sverige 1931-65*, Stockholm 1957, sid 64 (not).

⁵ N. Chamberlain, a.a. sid 38 f. S. Rottenberg, a.a. sid 42 ff.

⁶ Det finns inom labor economics två olika uppfattningar, där den ena, företrädd av J. T. Dunlop, anlägger en »economic approach» och den andra, företrädd av A. Ross, en »political approach». Se M. W. Reder, *The Theory of Union Wage Policy*, i Galenson-Lipset, a a sid 3 ff.

⁷ S. A. Levitan och J. H. Siegel eds *Dimensions of Manpower Policy: Programs and Research*, Baltimore 1966, sid VIII och 255 ff.

⁸ J. T. Dunlop, *The Task of Contemporary Wage Theory*, i G. W. Taylor och F. C. Pierson eds. *New Concepts in Wage Determination*, New York 1957, sid 125.

Den är i stället åtskilligt slumpmässig, menar Reynolds, som också framhåller »the serious structural defects in labor markets».¹ Det betyder att rörligheten ofta är felinriktad; man talar ibland om »överrörlighet» som ett desorganisationsfenomen på arbetsmarknaden. Som R. Meidner visade i sin avhandling om Svensk arbetsmarknad vid full sysselsättning är dock problemet mindre överrörlighet än alltför liten rörlighet.

Det finns många orsaker till att arbetskraftens rörlighet inte är perfekt. Amerikanska undersökningar har visat att arbetskraften i hög grad saknar information om arbetsmarknaden. Den vet föga om möjligheterna att byta arbete och känner sällan till lönen på andra arbetsplatser inom samma ort och yrke. Det är därför Reynolds menar att många arbetare inte i någon egentlig mening befinner sig på arbetsmarknaden (»in the labor market»)².

Även om arbetskraften hade en perfekt information om arbetsmarknaden är detta ingen garanti för en ökad rörlighet. Arbetskraften tycks nämligen vara ganska okänslig för lönedifferenser som incitament till rörlighet. Enligt Parnes fick endast 50–60 % av arbetare som frivilligt bytt arbete en omedelbar löneförbättring. Det är en låg siffra eftersom redan slumpen borde ungefär ge hälften bättre och hälften sämre lönevillkor.³ Lönen skulle då mycket dåligt fullgöra sin allokeringsfaktor, en uppfattning som fått viss betydelse i den lönepolitiska debatten. En OECD-undersökning från 1965, *Wages and Labour Mobility*, finner också arbetskraften »preponderantly wage-insensitive» och konstaterar att »changes in wages have not in practice played an important role in the allocation of labour between different employments».⁴ Rundblad är dock mera tveksam i sin tolkning av materialet och menar att lönens roll kan ha underskattats i den tidigare forskningen.⁵

Trögrörligheten inför löneskillnader kan förklaras dels av direkta barriärer och de ekonomiska kostnader som ett byte medför och som alltså gör ett arbetsbyte omöjligt eller ekonomiskt orationellt åtminstone på

kort sikt, dels av icke-ekonomiska faktorer. Sociala faktorer som trivsel på arbetsplatsen eller bundenhet vid hemmiljön kan ha avsevärd betydelse. De tveksamma framgångarna i försöken att flytta arbetskraft från övre Norrland till välbetalda arbeten i sydligare delar av Sverige är ett konkret exempel på denna problematik.

De sociala faktorerna orsakar också en bristande social rörlighet som i sin tur motverkar en rationell allokering av arbetskraften. Skolutbildningen spelar där en nyckelroll, vi vet att »skolbenägenheten» varierar i olika samhällsgrupper och att den visar avsevärda regionala skillnader; utbildningsmöjligheterna varierar ju på olika platser. Den alltmer ökade specialiseringen i modern industri utgör också ett hinder för snabb anpassning liksom arbetskraftens heterogena karaktär. Både på utbuds- och efterfrågesidan är det inte fråga om arbetskraft i allmänhet utan bestämda typer av arbetskraft, användbara endast för vissa typer av arbete.

Bristerna i arbetsmarknaden på kort sikt är uppenbara, anpassningen kan ju inte ske utan tidsutdräkt. Det brukar dock ofta framhållas att på lång sikt fungerar även arbetsmarknaden enligt den ekonomiska teorin. »The competitive hypothesis is useful in explaining general, long-term trends in wage relationships», skriver F. H. Pierson och Reynolds menar att motsättningen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska teorier om arbetsmarknaden i stort sett bara är en »tidsfråga».⁶ Det finns emellertid en betydande tröghet även i arbetskraftens långsiktiga anpassning. Det »mänskliga kapitalet» har förhållandevis

¹ L. Reynolds, *Labor Economics and Labor Relations*, sid 375.

² L. Reynolds, *The Structure of Labor Markets*, sid 83 ff.

³ W. S. Parnes, *Research on Labor Mobility*, New York 1954, sid 179 ff.

⁴ *Wages and Labour Mobility*, OECD, Paris 1965, sid 17.

⁵ B. Rundblad, *Arbetskraftens rörlighet*, Uppsala 1964, sid 104 ff.

⁶ F. C. Pierson, *An Evaluation of Wage Theory*, i G. W. Taylor och F. C. Pierson eds. a a sid 19. L. Reynolds, *Labor Economics and Labor Relations*, sid 497 f.

mycket långa investeringstider. Utbildningen pågår ofta i 10-tals år och i extrema fall är utbildningstiden lika lång som den kvarvarande verksamhetstiden. Arbetskraftsutbudets anpassning till efterfrågan måste bli otillräcklig om inte efterfrågan visar en mycket stor långsiktig stabilitet, vilket den i regel inte gör. En efterfrågan som ständigt genomgår strukturella förändringar skapar därför problem även för arbetskraftens långsiktiga anpassning. Jord- och skogsbruket med dess geografiska och branschmässiga trögrörlighet uppvisar idag något av denna problematik.

Även om anpassningen till en del är en funktion av tiden blir den inte nödvändigtvis perfekt (ur snävt ekonomiska synpunkter) på lång sikt. Icke-ekonomiska preferenser kan förhindra varje tendens till anpassning om tex arbetarna (fullt rationellt i vidare mening) är nöjda med en given, »imperfekt» lönestruktur. Teorierna om arbetskraftens rörlighet måste därför, skriver J. H. Smith, »comprehend both the economic and sociological aspects of job choice and job changing».¹

1.2.2 Frånvaro av fri prisbildning

Den perfekta marknaden kräver att varken arbetstagare eller arbetsgivare är organiserade. Men i moderna industristater råder en långtgående organisering på arbetsmarknaden och lönerna bestäms genom avtalsförhandlingar. Detta är formellt ett stort avsteg från den perfekta marknaden, men det är osäkert om fackföreningsrörelsen därmed har fått något reellt inflytande över lönebildningen. Många ekonomer, som Morton och Friedman, hävdar att fackföreningarna är av föga betydelse, medan andra, som Lindblom och Chamberlain, fäster större avseende vid deras monopolistiska karaktär, »unions today do have too much power».²

Fackföreningarnas inflytande måste emellertid preciseras, framförallt är vi intresserade av dess inverkan på nominell lön, reallön, lönestruktur och den totala löneandelen.

Om inflytandet begränsades till *nominal-*

lönen skulle fackföreningarna väl kunna höja lönen utöver vad marknaden skulle ge, men resultatet skulle bli att företagen också höjde priserna lika mycket – med kostnadsinflation som följd – där effekten alltså blir nominell utan reell innebörd. Huruvida inflationen i allmänhet är av denna typ eller är att betrakta som efterfrågeinflation är emellertid omtvistat, svaret är vanligen både-och med betoning på efterfrågeinflationen.³

För att fackföreningarna skall tillskrivas också *reallöneökning* måste den »extra» löneökningen ske utan motsvarande prishöjning (däremot kan den ske till priset av ökad arbetslöshet och därmed högre marginalprodukt). Olika empiriska undersökningar har gett olika resultat men förmodligen har fackföreningarna någon effekt på reallönen; man brukar här jämföra med oorganiserade grupper av arbetare. Effekten anses också variera med konjunkturläget: i depressioner motverkas lönesänkningar medan fackföreningarna i högkonjunkturer snarast verkar hämmande på löneökningarna.⁴

Kerr preciserar inflytandet på *lönestrukturen* i fem punkter: interpersonal, interfirm, interarea, interoccupational och interindustry differentials. Han anser att fackföreningsrörelsen utövar ett visst inflytande på de två första punkterna i riktning mot

¹ J. H. Smith, *The Analysis of Labour Mobility*, i B. C. Roberts och J. H. Smith eds *Manpower Policy and Employment Trends*, London 1966, sid 90.

² C. Kerr, *The Impact of Unions on the Level of Wages, i Wages, Prices, Profits and Productivity*, New York 1959, sid 91ff, citat (E. H. Chamberlain) sid 93. Obs. att fackföreningarnas inflytande dels beror på deras karaktär av monopol och dels hänföres till icke-ekonomiska faktorer, en distinktion som inte alltid hålls klar men som gjordes redan av Böhm-Bawerk 1914 i *Macht oder ökonomisches Gesetz*.

³ För olika uppfattningar se t. ex. R. Perlman, *Inflation. Demand-Pull or Cost-Push*, Boston 1965.

⁴ Se t. ex. Cartter-Marshall, a.a. sid 377 och A. Rees, *The Economics of Trade Unions*, Chicago 1962, sid 79. Mer skeptisk är N. Chamberlain, a a sid 468ff och Maher och Rees i anförda arbeten i Cartter-Marshall, a a sid 358. En översikt av olika forskningsresultat finns i H. G. Lewis, *Unionism and Relative Wages in the United States*, Chicago 1963.

ökad uniformitet, dvs. lika lön för lika arbete oberoende av person och företag. Han ser detta som ett led i »the union programme of 'taking wages out of competition'». Det är intressant att detta samtidigt måste te sig riktigt från ekonomisk-teoretiska synpunkter. Kerr konkluderar också: »Unionization, instead of 'distorting' the interfirm wage structure, may instead act as a substitute for greater mobility».¹

Med den perfekta marknaden som jämförelsenorm innebär onekligen organisationerna en störning. Problemet kompliceras ytterligare av de särskilda doktriner om lönepolitiken som organisationerna har. Den solidariska lönepolitiken är här av särskilt intresse. Det är visserligen inte alldeles klart vad den innebär men vanligen anses den syfta till löneutjämning, det var också dess ursprungliga innebörd. Som den solidariska lönepolitiken framställs i Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen, betänkande till LO-kongressen 1951, verkar emellertid målsättningen närmast vara den perfekta marknads löner – i motsats till bärkraftsprincipen som s a s ger en imperfekt marknadslön.² Detta anses innebära en löneutjämning. Det intressanta är dock att med den faktiska, långt ifrån perfekta marknads lönesättning som jämförelsenorm (bärkraftprincipens löner) innebär den solidariska lönepolitiken en »störning» som snarast verkar i riktning mot en mera perfekt marknadslön. Reynolds säger utifrån amerikanska erfarenheter att »the doctrinaire view that trade unions, being 'monopolies', must by definition have an adverse effect on the wage structure, does not stand well up in the light of empirical studies, for one can make at least as good a case for the contrary opinion».³ I synnerhet torde detta gälla om fackföreningarna driver en solidarisk lönepolitik i ovan angiven mening.

Den solidariska lönepolitiken delar alltså arbetsmarknadspolitikens målsättning att skapa en mera perfekt marknad och LO menar att arbetsmarknadspolitikens underlättar genomförandet av den solidariska lönepolitiken. Det ligger en gemensam teo-

ri bakom detta: arbetskraftens okänslighet inför lönedifferenser. Om löneskillnaderna betyder föga som incitament till rörlighet så krävs orimligt stora skillnader för att skapa en önskvärd rörlighet. Olika företag får betala olika lön för samma arbete, en snedvridning av prisbildningen på produktionsfaktorn arbetskraft. Den solidariska lönepolitiken skulle undvika denna snedvridning men avstå från lönedifferensernas allokeringssfunktion.⁴ Arbetsmarknadspolitikens skulle istället åstadkomma den önskvärda rörligheten. På så sätt är arbetsmarknadspolitikens och den solidariska lönepolitiken integrerade. Hur man bedömer dem beror bl a på hur man anser att arbetskraften bäst allokeras.

Fackföreningsrörelsens inflytande på den funktionella inkomstfördelningen tycks vara obetydlig. Löneandelen har på lång sikt varit ganska stabil, visserligen med konjunkturella fluktuationer. Empiriska undersökningar ger ett entydigt svar: »no union effect on labor's share can be discovered with any consistency».⁵

Ett mera tekniskt än fackligt betingat avsteg från den perfekta marknads krav på individuellt uppträdande ligger i den moderna industrins funktionssätt. Det är inte lika lätt som i jordbruk och hantverk att i modern industri beräkna den enskilde arbe-

¹ C. Kerr, Wage Relationship – The Comparative Impact of Market and Power Forces, i J. T. Dunlop ed The Theory of Wage Determination sid 173 ff, citat sid 176 och 186. Jfr också L. Reynolds och S. H. Taft, The Evolution of Wage Structure, New Haven 1956, sid 167 ff.

² Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen, Malmö 1952, sid 149 ff. För en utförligare argumentering hänvisas till en trebetysuppsats i nationalekonomi om Arbetsmarknadspolitikens medel mot inflationen – analys och kritik av Gösta Rehns stabiliseringsprogram, Uppsala 1966 (stencil).

³ L. Reynolds, The Impact of Collective Bargaining on the Wage Structure, i J. T. Dunlop ed a a sid 221.

⁴ Det kan då tänkas att lönen som kostnadsfaktor blir dominerande (genom att motarbete sysselsättningsökning på eljest expansiva punkter).

⁵ A. Rees, a a sid 94. Se också C. Kerr, Labor's Income Share and the Labor Movement, i G. W. Taylor och F. C. Pierson eds a a sid 260 ff. och K. G. Jungenfeldt, Löneandelen och den ekonomiska utvecklingen, Uppsala 1966, sid 167 ff och 186 ff.

tarens marginalprodukt. Ofta är ett visst antal arbetare *nödvändigt* och om de är helt nödvändiga kan deras marginalprodukt sägas vara lika med totalprodukten. Marginalproduktivetsteorin – en teori för efterfrågekurvans utseende – skulle då inte gälla för den enskilde arbetaren utan möjligen för ett arbetarlag. När arbetskraftens insatser är s a s komplementära kan den därför inte bestämma lönestrukturen. Det inslag av komplementaritet som finns i modern industri – och som mera diffust kan sägas gälla hela samhället – omöjliggör en strikt tillämpning av marginalism och lönestrukturen måste då ges ytterligare förklaringar.

1.2.3 Inkomstfördelningsaspekten

Arbetsmarknaden ger en prissättning av det »mänskliga kapitalet» och arbetsmarknadens funktionssätt kan därför inte separeras från inkomstfördelningsproblematiken i stort. Arbetskraften kan, som ovan påpekats, inte värderas bara som produktionsfaktor utan också som människa. Här är det ingalunda självklart att ens en perfekt marknad bör accepteras.

Så länge vi har fria avtalsförhandlingar har staten små möjligheter att direkt påverka lönesättningen (utom i sin egenskap av arbetsgivare) och därmed kan tyckas att arbetsmarknaden inte störs av inkomstfördelningsproblematiken. Men samhällets inflytande i övrigt på inkomstfördelningen måste också få effekter på lönebildningen.¹ Nästan alla viktigare ekonomisk-politiska åtgärder har effekter på löner och inkomster; konjunktur- och arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik, jordbrukspolitik osv.

Vissa statliga åtgärder är direkt motiverade av inkomstfördelnings-skäl, t ex skatteprogressivitet och barnbidrag. Hur dessa påverkar arbetsviljan är i allmänhet svårt att förutse² och hur de påverkar reallönen beror på övervältringsförmåga och inverkan på arbetsvilja i olika inkomstgrupper. Det väsentliga är emellertid att förändringar i inkomstfördelningen återverkar på lönebildningen, de är alltså inte »neutrala» ur

lönebildningssynpunkt. Därigenom kommer de också att påverka resursallokeringen, där olika önskemål om denna allokering och inkomstfördelning kan strida mot varandra.

1.2.4 Samhällsekonomiska perspektiv

Arbetsmarknaden måste också ses från ett större samhällsekonomiskt perspektiv. Den har genom lönesättning och sysselsättningsgrad samhällsekonomiska återverkningar och spelar en strategisk roll i konjunkturutvecklingen. Lönesättningen skall som tidigare framhållits fylla allokerings- och fördelningsuppgifter, båda av betydelse för produktionens storlek och inriktning. Den fulla sysselsättningen är ett grundläggande politiskt mål och sysselsättningsgraden spelar en avgörande roll för nationalinkomsten och den samhällsekonomiska stabiliteten. Löneproblematiken har redan berörts och lönerns roll för konjunkturutvecklingen torde vara obetydlig, varför endast några ord skall sägas om sysselsättningsgraden och den samhällsekonomiska balansen.

I själva verket är detta ett av de svåraste ekonomisk-politiska problemen i dag: att förena hög sysselsättning och samhällsekonomisk stabilitet. Empiriska undersökningar har visat att ju högre sysselsättningsgraden är desto mer tenderar prisnivån att stiga.³ På ett teoretiskt plan kan man också visa att en imperfekt marknad måste ha någon arbetslöshet vid ett balanserat sam-

¹ Jfr I. Lecaillon och J. Marchal, *Wage-Structure and the Theory of Distribution of Income: the French Pattern*, i E. M. Hugh-Jones, *Wage-Structure in Theory and Practice*, Amsterdam 1966, sid 73 ff.

² R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York 1961, sid 241 ff.

³ A. W. Phillips påvisade i »The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861—1957», *Economica*, nov 1958, sid 283 ff, ett samband mellan sysselsättningsläge och löneökningar. I den s.k. modifierade Phillipskurvan har P. Samuelson och R. Solow i »Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, maj 1960, sid 177 ff, undersökt och funnit ett samband mellan sysselsättningsläge och inflation.

hällsekonomiskt läge.¹ I princip kan man då minska arbetslösheten på två sätt: göra marknaden mera perfekt eller öka den totala efterfrågan på arbetskraft. En ökning av efterfrågan har emellertid också konsekvenser för prisnivån och det är bl a detta som ligger bakom Gösta Rehns numera välkända tankegång: att man bör föra en hård ekonomisk politik (för att klara ett stabilt penningvärde) och en mycket ambitiös arbetsmarknadspolitik (för att klara den fulla sysselsättningen).

Om arbetsmarknadspolitikens syfte då skulle vara att förbättra och styra den fria marknaden, får den ett mycket vitt innehåll. I en normativ diskussion om arbetsmarknadspolitikens innehåll måste naturligtvis också alla åtgärder som påverkar arbetsmarknaden beaktas, dessa åtgärder kunde alltså betecknas som arbetsmarknadspolitik. Men det finns nästan alltid flera aspekter på politiska åtgärder. I praktiken har därför arbetsmarknadspolitikerna fått en betydligt snävare innebörd; helt enkelt Arbetsmarknadsstyrelsens verksamhet.

Vad som bör beaktas i en normativ diskussion om arbetsmarknadspolitikerna är således vidare än vad statsmakterna faktiskt kallat för arbetsmarknadspolitik, den definition som närmast måste gälla historiken i nästa avsnitt. Vi skiljer där också på sysselsättningspolitik som det vidaste begreppet och arbetsmarknadspolitik som kan definieras som den selektiva sysselsättningspolitiken. Arbetslöshetspolitik och anpassningspolitik anses tillsammans utgöra arbetsmarknadspolitikerna.²

¹ B. Hansen, Finanspolitikens ekonomiska teori, Uppsala 1955, sid 317 ff.

² En diskussion av terminologin finns i en artikel i Platsjournalen 1966, nr 35.

2 Från arbetslöshetshjälp till samhällsidé

Av Berndt Öhman

2.1 Från Says lag till Keynes

Arbetsmarknadspolitiken i Sverige har varit påtagligt präglad av ekonomiska teorier, och vi ska skissera några drag i doktrinutvecklingen och i korthet beröra något om tillämpningen.

De svenska ekonomerna fram till 1930-talet var tydligt influerade av klassisk ekonomisk teori. Men där visades föga intresse för arbetslösheten. Nationalekonomin blev genom neoklassikerna efter 1870 alltmer inriktad på mikroteori och därför »ill suited to the discussion of remedies for general unemployment.»¹ När arbetslösheten först uppmärksammades var det också av tyska konjunkturteoretiker – Spiethoff, Af-talion m fl – och först så småningom av engelska neoklassiker som Pigou – bortsett då från Karl Marx som var femtio år före sin tid i arbetslöshetsfrågan.

Förmodligen var också arbetslösheten mindre omfattande på 1800-talet än under mellankrigstiden. Industrialismen innebar visserligen en attack mot det agrara samhällets undersysselsättning men medförde själv en mera påtaglig och öppen arbetslöshet: säsong-, konjunktur- och friktionsarbetslöshet o s v. Alla dessa former av arbetslöshet tycktes växa ända in på 1900-talet. Brist på statistisk information gjorde också att man lätt underskattade arbetslösheten – ännu Wicksell trodde att den var högst 1 % och Marshall varnade för sin del

för överskattning av arbetslöshetens omfattning.²

Den klassiska modellen var också en fullsysselsättningsmodell. Alltför höga löner kunde dock skapa arbetslöshet – »the only possible cause of unemployment in the classical system», menar Ackley.³ Denna teori byggde på Says lag om att utbudet skapar sin egen efterfrågan, klassikerna kunde därför inte tänka sig en bristande effektiv efterfrågan. Teorin förutsatte bl a också en perfekt anpassning i priser och löner och en perfekt rörlighet på arbetsmarknaden.

I praktiken anslöt sig inte alla neoklassiker fullständigt till detta system. Man upptäckte, att efterfrågan ibland var otillräcklig, att lönerna var, som man uttryckte det, ganska »oböjliga» och att rörligheten på arbetsmarknaden var långt ifrån perfekt. Arbetslösheten kunde inte längre negligeras, när konjunktursvängningarna blev allt märkbare. På 1920-talet tillkom ytterligare ett problem: den sk permanenta arbetslösheten som kulminerade i 1930-talets stora depression. Vid det laget hade arbetslösheten hunnit bli ett centralt problem för ekonomerna.

¹ M. Blaug, *Economic Theory in Retrospect*, London 1964, sid 601.

² K. Wicksell, *Interest and Prices*, New York 1936, sid 143. A. Marshall, *Principles of Economics*, 7 uppl. London 1916, sid 687.

³ G. Ackley, *Macroeconomic Theory*, New York 1961, sid 163.

Den första stöten mot det klassiska systemet kom med konjunkturteoretikerna, när dessa ifrågasatte riktigheten i Says lag. Keynes skulle fullfölja denna attack och därmed hade efterfrågeproblemet genomgått tre etapper.¹

1. Says lag i sträng tolkning. Efterfrågan betraktades alltid som tillräcklig. Staten kunde inte öka sysselsättningen genom offentliga arbeten, ty den minskar lika mycket på annat håll. Det var den dominerande uppfattningen från Say och Ricardo fram till första världskriget.

2. En viss »non-sayan tradition» hade funnits alltifrån Malthus till Hobson. När den efter sekelskiftet vann framsteg var det i samband med konjunkturteorin, där man kunde tänka sig åtminstone kortsiktiga fluktuationer i den effektiva efterfrågan. Staten kunde då genom omfördelningsarbeten omfördela efterfrågan med hänsyn till konjunkturen som den engelska fattigvårdsutredningen Poor Law Commissions Minority Report föreslog redan 1909. Den uppfattningen delades på 1920-talet av »a majority of economists in Britain» (t ex Keynes, Henderson, Robertson; Hawtrey var ett undantag).²

3. Ett avgörande steg från Says lag och neoklassicismen togs med Keynes, när giltigheten i Says lag ifrågasattes även på lång sikt. Staten får då till uppgift inte bara att konjunkturavpassa efterfrågan utan också att öka den på lång sikt, inte bara omfördelningsarbeten behövdes utan också expansiva arbeten.³

Efterfrågeproblemet är av intresse för sysselsättningspolitiken och konjunkturpolitiken, i mindre grad för arbetsmarknadspolitiken, som mera arbetar på marginalen i en given efterfrågesituation. Den starka inriktningen på lönesänkning som botemedel mot arbetslösheten hade däremot konsekvenser för arbetsmarknadspolitiken, om än negativa sådana, liksom den ökade insikten om arbetskraftens bristande rörlighet.

Den klassiska fullsysselsättningsmodellen förutsatte, som nämnts, bl a perfekt löne-

anpassning. Lönen skulle i jämviktsläget motsvara värdet av arbetets marginalprodukt. Om lönen överskred detta värde, kunde en del arbetskraft icke längre sysselsättas, varför arbetslöshet uppstod. Vad kunde då vara naturligare än att botemedlet var lönesänkning och att orsaken var lönens oböjlighet nedåt? Denna teori fick sitt bästa uttryck i Pigous Theory of Unemployment (1933). Lönenivån, skriver Pigou, har en tendens att anpassa sig till efterfrågenivån så att arbetslöshet undviks. »With perfectly free competition among workpeople and labour perfectly mobile... there will always be at work a strong tendency for wages to be so related to demand that everybody is employed. Hence in stable conditions every one will actually be employed». En högre lönenivå skulle däremot ge arbetslöshet. Pigou ser emellertid också efterfrågefluktuationerna som ett problem. På lång sikt är visserligen efterfrågan tillräcklig, hävdar han, men »changes in the state of demand are, of course, relevant, but, when once any given state of demand has become fully established, the real wages stipulated for by work-people adjust themselves to the new conditions». Konjunkturarbetslöshet är alltså möjlig – vilket också betyder att löneanpassningen inte är perfekt – och Pigou godtar därför omfördelningsarbeten. Pigou har också ett förslag om hur staten på lång sikt kan höja sysselsättningen, ett förslag som drar den klassiska teorin till dess yttersta konsekvenser och samtidigt ger en blyxtbelysning åt skillnaden mellan Pigou och Keynes. Förslaget går ut på att staten genom ständigt ökade utgifter för allmänna arbeten o dyl skall skapa en ständig efterfrågeökning. Genom »the time-lag that intervenes between the stimulus to and the enforcement of claims to higher wages» skulle sysselsättningen bli »permanently higher than it would other-

¹ Se t. ex. W. Fellner, *Modern Economic Analysis*, New York 1960, sid 152 ff.

² T. W. Hutchison, *A Review of Economic Doctrines 1870—1929*, Oxford 1953, sid 422.

³ Jfr K. G. Landgren, *Den »nya ekonomin» i Sverige*, Uppsala 1960, sid 56 f.

wise have been». Det är den omvända effekten av bristande löneanpassning, dvs. ökad sysselsättning i stället för arbetslöshet (löneoböjlighet uppåt). Bara ett litet men. Det var en teori, menade Pigou, som var helt orealistisk. »We need not, therefore, trouble ourselves further with it».¹

Samma år – 1909 – som Poor Law Commission utkom Unemployment. A Problem of Industry av William Beveridge. Han står på neoklassisk grund, när han fäster uppmärksamheten på efterfrågefluktuationerna och löneoböjligheten men det intressanta hos Beveridge är hans betoning på »the organization of the labour market». Arbetskraftens anpassning är i praktiken inte vad den borde vara enligt teorin, menar han, och rekommenderar en arbetsmarknadspolitik – främst arbetsförmedling – som skall förbättra arbetsmarknadens funktion. »It is a policy of making reality correspond with the assumptions of economic theory», skriver Beveridge.²

Beveridge visar alltså att arbetsmarknadspolitiken är väl förenlig med neoklassicismen. Pigou visar dock, att den starka inriktningen på lönen anpassning ger minskad betydelse åt arbetskraftens rörlighet och därmed åt arbetsmarknadspolitiken. Hela den liberala non-interventionistiska doktrinen förhindrade naturligtvis varje tanke på en mera ambitiös arbetsmarknadspolitik av modern typ.

2.2 20-talets arbetslöshetspolitik

De svenska ekonomerna på 1920-talet – Gustav Cassel, Gösta Bagge, Eli Heckscher m. fl. – anslöt sig, som Landgren visat, närmast till lönesänkningsteorin.³ Helt inriktad på lönenivåns avgörande betydelse för arbetslösheten är Heckscher i sin bilaga till 1926 års arbetslöshetssakkunniga.⁴ Åtgärder som höjer lönen över jämviktsläget »äro i stort sett liktydiga med dem som skapa eller bevara arbetslösheten», skriver Heckscher. På motsvarande sätt resonerar Cassel, när han hävdar att »genom en fullständig reglering av arbetslönerna efter det fak-

tiska marknadsläget skulle man ju alltid kunna avskaffa varje arbetslöshet».⁵ Vid all slags arbetslöshet är lönen för hög »i den meningen att utbudspriset ligger över efterfrågepriset», menar Bagge. Om lönen på alla arbetsmarknader »vore fullt böjlig och sålunda alla arbetare inom varje delmarknad villiga att arbeta på villkor motsvarande det marginella efterfrågepriset inom delmarknaden, uppkomme tydligen ingen arbetslöshet».⁶ Enligt dessa ekonomer kan alltså bristande löneböjlighet *alltid* betraktas som orsak till arbetslöshet.

Emellertid kan de även tänka sig andra orsaker till arbetslöshet. Cassel skriver t ex att »varje hinder som lägges i vägen mot arbetskraftens rörlighet är en orsak till arbetslöshet».⁷ Avgjort intressantast är dock Bagge, som i en internationellt ganska märklig avhandling behandlade bl a arbetskraftens rörlighet. I anslutning till Beveridge framhåller han, att arbetslösheten även beror på »bristande organisation av arbetsmarknaden». Om rörligheten vore perfekt, skulle ingen arbetslöshet uppkomma, även om lönen vore konstant, menar han, men tillägger att i verkligheten är rörligheten inte perfekt, varför löneoböjlighet »alltid måste medföra någon arbetslöshet». Men ju större rörligheten är desto mindre betydelse får denna löneoböjlighet.⁸

1927 års stora arbetslöshetsutredning, där bl a Bagge var ledamot, har samma teoretiska utgångspunkt. Den betonar lönean-

¹ A. C. Pigou, *The Theory of Unemployment*, London 1933, sid 248 ff.

² W. H. Beveridge, *Unemployment. A Problem of Industry*, London 1931, sid 402.

³ K. G. Landgren, a.a. not. 7, sid 134 f.

⁴ E. Heckscher, *Den ekonomiska innebörden av offentliga åtgärder mot arbetslöshetens verkningar*, bilaga till SOU 1928:9, sid 398.

⁵ G. Cassel, *Socialism eller framåtskridande*, Stockholm 1928, sid 132.

⁶ G. Bagge, *Orsaker till arbetslöshet*, SOU 1931:21, sid 16, 87.

⁷ G. Cassel, a a sid 130. Det främsta »hindret» var enligt Cassel fackföreningsrörelsen, som alltså var den viktigaste arbetslöshetsskapande faktorn: den hindrade arbetskraftens rörlighet och skapade alltför höga löner.

⁸ G. Bagge, *Arbetslönens reglering genom sammanslutningar*, Uppsala 1917, sid 359.

passning men framhåller också betydelsen av arbetskraftens rörlighet. Dess första betänkande, Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker, uttalar däremot ingen uppfattning i efterfrågeproblemet. I Bagges redan citerade bilaga avvisas emellertid både tillfälliga och permanenta statliga åtgärder för att öka efterfrågan. Efterfrågan är alltid tillräcklig.¹ Cassel och Heckscher upprepar också tanken att offentliga arbeten bara innebär en motsvarande ökning av arbetslösheten inom den privata sektorn.² I utredningens slutbetänkande, som kom 1935, ansluter man sig dock i princip till »offentliga arbeten som medel mot konjunkturarbetslöshet» men det sker motvilligt och med många förbehåll.³

Med denna uppfattning måste arbetsmarknadspolitiken bli restriktiv. Den egentliga orsaken till arbetslösheten var ju lönerna och statliga understöd måste snarast förhindra en löneanpassning och därmed skärpa arbetslösheten. »Nästan all omvårdnad om de arbetslösa verkar i denna riktning», menade Heckscher i en formulering som starkt påminner om Edgeworth: »striving to secure the rights of labour, you are very likely to hurt the interests of labour».⁴ Rörlighetsbefrämjande åtgärder, som arbetsförmedlingar, accepterades dock men inte ens Bagge kom med några egentliga krav på reformer. I praktiken bestod också arbetsmarknadspolitiken på 1920-talet⁵ främst av nödhjälpsarbeten. Dessa kunde inte öka sysselsättningen, menade man, men de var socialpolitiskt motiverade. Man måste, ansåg Cassel, »se till att icke arbetskraft förstöres och arbetare nedsjunka till en socialt mindervärdig nivå genom att helt lämnas utan stöd under en lång tids arbetslöshet».⁶

Tjugotalets ekonomiska liberalism var inte extrem laissez-faire utan socialreformatorisk,⁷ därför kunde en socialpolitik accepteras.

Reservarbetena hade ingen ekonomisk motivering, de fick därför inte drivas så långt »att det väsentligt fördröjer arbetskraftens överförande till nya sysselsättningsar».⁸ Principerna för reservarbetena utgick

från denna tanke. Lönerna skulle understiga marknadslönen för att stimulera en övergång till normalt arbete, arbetet skulle inte vara »angeläget» för att inte konkurrera med den normala marknaden, arbetet skulle vara föga kapitalkrävande o s v. Men med denna utformning kunde reservarbetena öka sysselsättningen, påpekade Heckscher. Visserligen ökades arbetslösheten på annat håll, men om lönerna hölls under marknads-lönerna »hade arbetslöshetspolitiken medfört en lönesänkning som utvidgat arbetstillfällena». De ökade den totala sysselsättningen inte därför att de var offentliga arbeten utan därför att de utgjorde en form av lönesänkning. Om de dessutom var föga kapitalkrävande så kunde för samma kapitalmängd fler sysselsättas än annars i näringslivet »och den arbetslöshet som skapas inom det senare är visserligen oförneklig men mindre än den sysselsättning som beredes genom reservarbetena».⁹

På 1920-talet bestod alltså arbetsmarknadspolitiken av mycket obetydliga anpassningsåtgärder, främst arbetsförmedlingar, och en mycket restriktiv arbetslöshetspoli-

¹ G. Bagge, Orsaker till arbetslöshet, SOU 1931:21, sid 70.

² G. Cassel, a.a., sid 132. E. Heckscher, Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1932, sid. 154 ff.

³ Åtgärder mot arbetslöshet, SOU 1935:6, sid 262 ff.

⁴ E. Heckscher, Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1931, sid 103. T. W. Hutchison, a.a. sid 116.

⁵ Någon egentlig arbetsmarknadspolitik fanns knappast före första världskriget. Som en följd av krigsutbrottet upprättades dock Statens Arbetslöshetskommission 1914. Några kommunala arbetsförmedlingar fanns och inom kommerskollegium utfördes en del arbetsstatistik. De allmänna arbeten som förekommit på 1800-talet blev alltmer sällsynta under årtiondena före 1914.

⁶ G. Cassel, a.a. sid 85. »Vad som hos oss har gått under beteckningen nödhjälpsarbete är principiellt sett fattigvård med krav på samtidig motprestation», säger också Heckscher i Den ekonomiska innebörden av offentliga åtgärder mot arbetslöshetens verkningar, SOU 1928:9, sid. 404.

⁷ Jfr L. Lewin, Planhushållningsdebatten, Uppsala 1967, sid 14.

⁸ G. Cassel, a.a., sid 85.

⁹ E. Heckscher, Den ekonomiska innebörden av offentliga åtgärder mot arbetslöshetens verkningar, SOU 1928:9, sid 411 f.

tik, vars reservarbeten och kontantunderstöd var främst att uppfatta som socialpolitik.¹

2.3 Sysselsättningspolitik som led i 30-talets krispolitik

30-talets insatser ligger främst inom sysselsättningspolitiken men med betydande konsekvenser för arbetsmarknadspolitik. De kan sammanfattas i namnet Keynes. Han ifrågasatte klassikernas postulat att (real)-lönens gränsnut är lika med arbetets marginella onytta. I praktiken gällde nämligen löneförhandlingarna penninglönerna. Den starka inriktningen på lönepolitiken blir därför ensidig, eftersom den inte beaktar de faktorer som bestämmer reallönen. Keynes närmar sig sysselsättningsproblemet från andra utgångspunkter, sedan han avfärdat den klassiska lösningen som orealistisk. Han attackerar då en annan klassisk teori, nämligen Says lag. Enligt Keynes kan den effektiva efterfrågan vara otillräcklig även på lång sikt, rent historiskt är därför bakgrunden till Keynes teorier lika mycket 20-talets sk permanenta arbetslöshet som 30-talsdepressionen. Botemedlet för Keynes är då inte att arbetarna sänker sina löner – de påverkar ju primärt penninglönen – utan att skapa en tillräcklig effektiv efterfrågan.²

Vi behöver inte närmare gå in på den teoretiska motiveringen för detta. Det centrala är att Keynes flyttar intresset från lönepolitiken till den effektiva efterfrågan och ansvaret från fackföreningsrörelsen till staten. Han har däremot föga att säga om arbetsmarknadspolitik. Men hans analys innebär att arbetslöshetspolitiken nu kan motiveras ekonomiskt. Om arbetslöshetspolitiken på 1920-talet kunde motiveras socialpolitiskt, kunde nu socialpolitiken motiveras ekonomiskt.

Sverige var, som bekant, det land som först tillämpade Keynes teorier, som noggrant studerades av Ernst Wigforss redan på 20-talet.³ Krispolitiken innebar ett genombrott för den generella sysselsättningspolitiken. Dess syfte var att genom offentliga arbeten m m öka efterfrågan på arbets-

kraft. Själva krisuppgörelsen innebar bl a att 100 milj kr anslogs åt allmänna arbeten. Det gamla systemet med reservarbeten fortsatte emellertid också och avvecklades inte helt förrän på 1940-talet. Lönesystemet ändrades samtidigt så att lönen ej fick »överstiga den lägsta grovarbetslönen, för vilken arbete i orten kan i avsevärd omfattning beredas» som den typiska kompromissformeln löd. Skillnaden mellan de nya beredskapsarbetena – som utgjorde en del av de allmänna arbetena – och reservarbetena blev under 1930-talet allt mindre.⁴

På ett principiellt plan är skillnaden stor mellan 20-talets och 30-talets sysselsättningspolitik. Krispolitiken markerar en övergång från första till tredje etappen i arbetslöshets-teorins utveckling. I de flesta andra länder stod man såväl på 20- som 30-talet på mellannivån och förändringar i praktisk politik kom först på 1940-talet. Denna skarpa kontrast för Sveriges del ger nog en del av förklaringen till 30-talets stora politiska betydelse.

I efterhand kan man kanske tycka, att krispolitiken i praktiken var ganska blygsam. Med rätta har framhållits att utvecklingen på exportsidan betydde minst lika mycket

¹ 1920-talets teoretiskt medvetna politik innebar av allt att döma en principiell nyorientering. Före första världskriget framfördes allmänt tanken på konjunkturanpassade statliga arbeten, t. ex. av Cassel och Wicksell. I en Promemoria angående arbetslösheten i Sverige hösten 1908, Arbetsstatistik A:6, sid. 33, skriver G. Huss, att man bör ordna »extra arbeten, dvs. sådana som i alla händelser skola utföras, om också ej just vid den förevarande tidpunkten... Därför följer äfven som konsekvens, att detsamma i regel aflönas enligt gängse priser». Att det inte är fråga om nödhjälpsarbeten sägs också uttryckligen (sid. 35). I riksdagen motionerade socialdemokraterna 1910–12 i frågan och det kan hävdas att krispolitiken på 1930-talet i själva verket går tillbaka på dessa förslag, en hypotes som jag avser att närmare studera i annat sammanhang.

² J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London 1961, sid 7 ff, 23 ff, 278.

³ M. Blaug, a.a., sid. 598, skriver, att »as late as 1939 Sweden was still the only country that had made any serious attempt to put a compensatory public works policy into practice».

⁴ Svensk arbetslöshetspolitik åren 1919–1935, SOU 1936:32, sid 73, 98 ff.

som krispolitiken för konjunkturuppgången efter 1933. Men jämfört med 20-talet var kostnadsökningen betydande. Arbetslöshetskommissionens utgifter var under de 21 åren 1914–34 ca 390 milj kr, varav 155 enbart under 1933–34.¹ Därtill kommer krispolitikens allmänna arbeten, bidrag till arbetsförmedlingar m m. De totala kostnaderna för arbetslöshetens bekämpande under åren 1933–35 har beräknats till ca 840 milj kr.² På ett helt annat sätt än tidigare tog staten ansvaret på sig för sysselsättningen.

Arbetsmarknadspolitikens anpassningsåtgärder tenderade helt naturligt att skymmas bort i krisuppgörelsen. Men 1934 antogs samtidigt ett förslag om arbetslöshetsförsäkring och utbyggnad av arbetsförmedling. Denna utbyggnad, som bl a innebar viss yrkesvägledning och omskolning, påskyndades under andra världskriget. Då hade till följd av kriget en omorganisation av arbetsmarknadspolitikern genomförts, som innebar att Arbetslöshetskommissionen upphörde (1940) och ersattes av Statens Arbetsmarknadskommission (som inrättats som krisorganisation 1939). Arbetsmarknadskommissionen fick betydligt vidsträcktare uppgifter än Arbetslöshetskommissionen, bl a överflyttades arbetsförmedlingen från Socialstyrelsen till Arbetsmarknadskommissionen.³ Arbetsmarknadspolitikern bestod inte längre nästan enbart av arbetslöshetspolitik. När läget normaliserades efter kriget, avlöstes också Arbetsmarknadskommissionen av en permanent organisation, Arbetsmarknadsstyrelsen, samtidigt som arbetsförmedlingen definitivt förstatligades (1948).

2.4 Arbetsmarknadspolitikern som stabiliseringsinstrument

Efter andra världskriget var målsättningen för den ekonomiska politikern framför allt full sysselsättning. Arbetslösheten minskade starkt och snart framträdde ett annat problem: inflationen. Det uppstod en målkonflikt mellan full sysselsättning och stabilt penningvärde. Problemet tycktes för många bara kunna lösas genom en inte alltför hög sysselsättningsgrad. För fackför-

eningsrörelsen uppstod ett speciellt problem, när den tvingades acceptera lönestopp i slutet av 1940-talet. Detta hotade, som Rudolf Meidner påpekade i en artikel i Tiden 1948⁴, att göra fackföreningsrörelsen meningslös. Slutsatsen var, att staten borde ta ansvaret för penningvärdet.

Det var också LO-ekonomerna, främst Gösta Rehn, som kom med det intressantaste förslaget till lösning av denna problematik. I ett par artiklar i Tiden och Fackföreningsrörelsen lade Rehn fram sina resonemang om arbetsmarknadspolitikern som medel mot inflationen.⁵ Grundtanken var att en generell sysselsättningspolitik var ett alltför klumpigt medel att lösa målkonflikten full sysselsättning-stabilt penningvärde. Om man i stället använde mer selektiva medel – arbetsmarknadspolitik – kunde man nå samma sysselsättningsgrad vid lägre inflation, målen full sysselsättning-stabilt penningvärde skulle närma sig varandra genom en förbättrad anpassning på arbetsmarknaden. Man borde därför föra en hård finanspolitik kompletterad med en aktiv arbetsmarknadspolitik, som klarade upp tendenser till arbetslöshet. Denna hårda ekonomiska politik, som främst åstadkoms genom en överbalansering av budgeten, var också avsedd att minska företagsvinsterna, det gällde att »genom en målmedveten löne-, finans- och penningpolitik undanröja de alltför stora vinstutsikterna för företagsamheten», annars framkallar dessa »en inflationsdrivande konkurrens om arbetskraften».⁶

För LO utgjorde detta program lösningen på dess eget lönepolitiska dilemma i en in-

¹ Det svenska samhället och arbetslösheten 1914–24, Stockholm 1929, sid 550.

Statens Arbetslöshetskommissions berättelse 1925–34, Stockholm 1937, sid 502.

² S. Skogh, Arbetets marknad, Uppsala 1963, sid. 231.

³ Den offentliga arbetsförmedlingen under krigsåren, SOU 1946:44, sid 15 ff. och 24 ff.

⁴ R. Meidner, Lönepolitikens dilemma vid full sysselsättning. Tiden 1948, sid 464 ff.

⁵ G. Rehn, Ekonomisk politik vid full sysselsättning. Tiden 1948, sid 135 ff.

Fullsysselsättningens lönepolitik, Fackföreningsrörelsen 1949, II, sid 461 ff.

⁶ Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen, Malmö 1952, sid 146, 149.

flationskonjunktur. Med en hårdare ekonomisk politik var lönestopp inte nödvändiga och ansvaret för penningvärdet lades på staten. Rehns stabiliseringsprogram låg också till grund för det betänkande som lades fram vid LO-kongressen 1951, Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen. Det fastslogs emellertid också, att lönepolitiken måste visa en viss moderation för att inte skapa löneinflation: löneökningarna borde inte överstiga produktivitetsökningen, i den meningen var man fortfarande återhållsam. Medan staten förhindrade efterfrågeinflation skulle alltså fackföreningsrörelsen undvika kostnadsinflation och tog därmed »sin» del av ansvaret.¹ Detta skulle ske genom den solidariska lönepolitiken, vars målsättning närmast kan beskrivas som en långsiktig marknadsjämviktslön. Denna målsättning stämde väl överens med arbetsmarknadspolitik, som också syftade till en bättre marknadsanpassning. Den innebar också enligt LO:s uppfattning en viss inkomstutjämning.

Dessa nya teorier om arbetsmarknadspolitik innebar i och för sig inte så mycket nya metoder. Det nya var det sammanhang, i vilket man såg arbetsmarknadspolitik. Den fick nu uppgifter även i en högkonjunktur och integrerades mer än tidigare i den ekonomiska politiken. Det innebar alltså en stark uppvärdering av arbetsmarknadspolitik. Men samtidigt betydde det en viss omorientering av arbetsmarknadspolitik från arbetslöshetspolitik till anpassningspolitik, dvs omskolning, rörlighetsbidrag, yrkesvägledning och andra åtgärder, där arbetsförmedlingen stod i centrum. Syftet var ju inte att öka den totala efterfrågan utan att öka anpassningen på arbetsmarknaden. Därvid har två begrepp kommit att stå i centrum: *rörlighet* hos framför allt arbetskraften och *selektivitet* i de insatta sysselsättningsstimulanserna. (båda sammanbundna benämnda »duschning»). Som praktiskt-politiskt program var detta enastående i en tid när Rubbestadsutredningen med riksdagens godkännande genomdrev nedskärningar av anslagen till arbetsmarknadspolitik.

Att dessa idéer framfördes just då är ändå rätt naturligt när man betänker de förändringar som hade skett på arbetsmarknaden. I det övervägande agrara samhället före första världskriget var inte en modern arbetsmarknadspolitik fullt tillämplig. Under mellankrigstiden var det fr a sysselsättningskapande åtgärder som behövdes och som också förverkligades genom krispolitiken. Efter andra världskriget har vi ställts inför andra problem som krävt nya lösningar. I Sverige analyserades dessa problem framgångsrikt av LO-ekonomerna, där det originella låg i att arbetsmarknadspolitik sågs i ljuset av dessa nya problem, främst stabiliseringsproblemet.

Det har gjorts många invändningar mot denna LO-ideologi. Det har i fråga om rörligheten framhållits, att LO-ekonomerna underskattar lönedifferensernas roll för arbetskraftens allokering och det har ifrågasatts, om Arbetsmarknadsstyrelsen har tillräckligt goda prognoser för att kunna styra arbetskraften, problemet är där att skilja på konjunkturella och strukturella förändringar.² Men skillnaderna har främst varit av politisk natur. Erik Lundberg deklarerade klart, att han ogärna accepterade det ökade samhällsinflytande som Rehns förslag implicerade, den »politiska» kritiken kan här som i många andra frågor reduceras till frågan om statens makt.³

¹ Löneinflation är visserligen bara en del av kostnadsinflationen, där man också måste ta hänsyn till företagets prissättning. Här skulle monopolkontroll förhindra att monopolsituationer utnyttjades och i någon mån kunde arbetsmarknadspolitik också hindra att dessa (s k »flaskhalsar») uppkom, såväl på varu- som arbetsmarknaden.

Den solidariska lönepolitiken behandlas f ö av Jörgen Ullenhag i en lic avhandling i ekonomisk historia, Den solidariska lönepolitiken i Sverige efter andra världskriget – debatt och verklighet. Stencil Uppsala 1968.

² T. ex. K-O Faxén, Arbetsmarknad och löneglidning i Arbetskraften i 60-talets ekonomi, Stockholm 1960, sid 20 ff. och B. Hansen i Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1961, sid 97 ff.

³ E. Lundberg, Konjunkturer och ekonomisk politik, Stockholm 1958, sid. 424, 506 ff.

L. Lewin a.a. sid 372 ff.

2.5 Den »nya» arbetsmarknadspolitiken

Rehns arbetsmarknadspolitiska program började inte genomföras förrän i slutet av 50-talet under lågkonjunkturen 1957–58, då regeringen beslöt att göra en kraftig satsning på arbetsmarknadspolitiken. Nya initiativ togs från Arbetsmarknadsstyrelsen, sedan 1957 under Bertil Olssons ledning. Rörlighetsbidrag infördes och omskolningsverksamheten ökade starkt. Man började tala om »den nya arbetsmarknadspolitiken»; nu som på 1930-talet var Sverige internationellt ett föregångsland inom sysselsättningspolitiken.

Men det dröjde alltså flera år innan regeringen började tillämpa något av Rehns stabiliseringsprogram. I början torde man också ha direkt avvisat det.¹ När regeringen nu emellertid började aktivera arbetsmarknadspolitiken väckte det i stället åtskillig opposition hos de borgerliga partierna. Dagens Nyheter utsatte Arbetsmarknadsstyrelsen för en häftig kritik från hösten 1959. »Mycket tyder på att maktanhopningen i detta ämbetsverk håller på att bli för stor», menade tidningen. I en folkpartimotion 1960 (II: 440, Ohlin, Wedén m fl) utvecklades denna kritik utförligt. Arbetsmarknadspolitiken ansågs ha »glidit riksdagen något ur händerna». Det saknades också »utarbetade riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken, varför åtgärderna i stor utsträckning fått improviseras». Man krävde därför en utredning av arbetsmarknadspolitiken. I olika motioner krävde de borgerliga partierna under dessa år lägre anslag till omskolning, arbetsförmedling, arbetslöshetskassor m m. Kritiken mot Arbetsmarknadsstyrelsen kommer tydligt till uttryck i ett socialpolitiskt program som högern antog 1962: »att förvandla arbetsmarknadspolitikens centralorgan till instrument för dirigering av arbetskraft och en i socialistisk riktning utformad näringspolitisk strukturplanering kan inte accepteras. Arbetsmarknadens centralorgan bör därför få strikt angivna verksamhetsområden».²

Reaktionen mot rörlighetspolitiken torde också vara en del av förklaringen till

den under 1960-talet aktiverade lokaliseringspolitiken som styrde arbetstillfällena till arbetskraften. Kravet härpå accentuerades av den fortsatta utflyttningen från landsbygden, där särskilt övre Norrland drabbades. Den lokaliseringspolitik som nu bedrivits några år har där givit vissa resultat men det vore fel att betrakta den som en 40-talspolitik. Man måste nämligen observera den förskjutning i målsättningen som inträffat sedan 1940-talet, då den lokaliseringspolitiska debatten tämligen ensidigt gick ut på en spridning av industrin till landsbygden. Nu vill man tvärtom framförallt satsa på större centralorter. Med viss rätt har man på centerpartihåll karakteriserat den som en lokaliseringspolitik i bakvänd ordning.

Under 1960-talet har emellertid arbetsmarknadspolitiken blivit mer allmänt accepterad. Arbetsmarknadsutredningen (SOU 1965: 9), som tillsattes efter folkpartimotionen 1960, var enig på två väsentliga punkter: arbetsmarknadspolitiken borde fortsätta efter samma riktlinjer som tidigare och den borde få ökade resurser. Arbetsmarknadsutredningen blev bara en konfirmation av den redan förda arbetsmarknadspolitiken, den hade föga eller intet nytt att komma med.

LO-ekonomerna fortsatte att utveckla sina teorier om arbetsmarknadspolitiken. 1951 hade de betonat stabiliseringsaspekten. 10 år senare betonades strukturaspekten i skriften Samordnad näringspolitik, som framlades för LO-kongressen 1961. Arbetsmarknadspolitiken underlättade omflyttningen av arbetskraft från orter och branscher med överskott på arbetskraft till mera expansiva områden och påskyndade därigenom nä-

¹ I en uppsats om Penningvärde och full sysselsättning, i *Människan och samhället*, Stockholm 1951, sid 163 ff, visar t ex P. E. Sköld ingen förståelse för Rehn. Organisationerna måste känna sitt ansvar för penningvärdet, skriver han i polemik mot den »understundom» hävdade tanken att »denna uppgift helt tillkommer staten». Som framgår av det föregående var detta inte LO-ekonomernas mening. Deras förslag i den ekonomiska politiken skulle »bädda» för en »lugn löneutveckling», för vars genomförande fackföreningsrörelsen hade ett eget delansvar.

² 60-talets socialpolitik, Stockholm 1962, sid 22 f.

ringens livets strukturrationalisering. Den skulle också lösa de omställningssvårigheter som strukturomvandlingen ledde till. Arbetsmarknadspolitiken fick således en nyckelroll i strukturpolitiken. »I själva verket utgör arbetsmarknads- och lokaliseringens politikens förmåga att finna ny och lönsam sysselsättning för den arbetskraft och det kapital, som frigörs genom strukturrationaliseringen, gränsen för hur hårt denna kan drivas».¹ Dessa strukturpolitiska aspekter berördes knappast alls av arbetsmarknadsutredningen, vilket LO starkt kritiserade i sitt remissyttrande.

För att driva på strukturrationaliseringen ansåg Rehn också att omskolnings- och flyttningshjälp borde erbjudas inte bara arbetslösa utan också »alla arbetare på ett tillbakagående område, antingen de har arbete eller ej».² Denna upplösning av arbetslöshetskriteriet godtogs i princip av arbetsmarknadspropositionen (prop 1966: 52) men har väckt vissa betänkligheter från näringslivets sida som framgår av remisserna till arbetsmarknadsutredningen. Bankföreningen ställde sig »mycket tveksam» till förslaget och SAF och Industriförbundet framhöll att det är »en känslig fråga och kan leda till omfattande komplikationer». Sveriges Grossistförbund fann också förslaget »utomordentligt känsligt». På samma linje går de borgerliga partierna i riksdagen, där de i en gemensam reservation i statsutskottet varnar för att arbetsmarknadspolitiken »göres till instrument för en – från tid till annan eventuellt växlande – uppfattning om vilka strukturella förändringar inom det svenska näringslivet som må anses önskvärda».³

Nära denna strukturaspekt ligger inkomstaspekten, som betonats de senaste åren. Genom arbetsmarknadspolitiken kan man överföra arbetskraft från låglöne- till höglöneföretag och därigenom underlätta den solidariska lönepolitiken. I arbetsmarknadspropositionen från 1966 sägs det att om »arbetsmarknadspolitiken utformas så att den mera aktivt främjar strukturförändringar i samhället medverkar den sålunda även till att lösa låginkomstgruppernas

problem».⁴

De borgerliga partierna menar också att arbetsmarknadspolitiken bör »främja en strukturförändring som påskyndar produktivitetökningen och därmed skapar underlag för en stigande standard». I stort sett gäller emellertid i dag, skriver de i sin reservation till statsutskottets utlåtande över arbetsmarknadspropositionen, att låglönenäringsarna »upprätthåller en produktion som även för framtiden blir nödvändig för landet». Arbetsmarknadspolitiken bör »inte inriktas på vissa företag eller branscher utan syfta till att tillgodose arbetsmarknadens bristsektorer». Man vill därför ge begreppet risk för arbetslöshet som kriterium för omskolning »en restriktiv tolkning, så att icke produktionsbetingelserna för företag, som redan nu kämpar med svårigheter, ytterligare förvärras» (högern). Även mittenpartierna rekommenderar en försiktig tillämpning gentemot låginkomstnäringsarna.⁵

I synen på arbetsmarknadspolitiken som strukturpolitiskt medel finns det alltså klara skillnader mellan regeringen och oppositionspartierna.

En fjärde rent politisk aspekt bör också nämnas. För Gösta Rehn har arbetsmarknadspolitiken blivit något av en »samhällsidé». Arbetsmarknadspolitiken är socialism och bidrar till »lyckan» genom att öka den enskildes möjligheter att anpassa sig på arbetsmarknaden och komma bort från orter, yrken och arbetsplatser som upplevs som otrivsamma. Valfriheten i arbetslivet ökar när risken för arbetslöshet är ringa och möjligheterna att byta arbete betydande och därtill bidrar arbetsmarknadspolitiken.⁶ Denna valfrihetstanke återkommer i arbetsmarknadspropositionen, som anger mål-

¹ Samordnad näringspolitik, Stockholm 1961, sid 161.

² Arbetsmarknadspolitiken i samhället, AMS-information serie L1/1960, sid 23.

³ SU 1966, nr 107, sid 46.

⁴ Prop 1966:52, sid 187.

⁵ SU 1966, nr 107, sid 46 f, 49. Jfr motion I:675 och II:832.

⁶ G. Rehn, Arbetsmarknadspolitik som samhällsidé, i Femton år med Tage Erlander, Stockholm 1961, sid 74 ff.

sättningen som full, produktiv och fritt vald sysselsättning. Detta innebär inte bara frihet från dirigerings. I statsutskottets utlåtande heter det att arbetsmarknadspolitiken skall »stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden och vidga hans valmöjligheter» medan den borgerliga reservationen har skrivningen »bygga på oinskränkt frihet för arbetstagarna att välja sysselsättning».¹

Den grundläggande målsättningen är dock självfallet full sysselsättning. I denna strävan till full sysselsättning ingår också att tillvarata de sk arbetskraftsreserverna. Dit brukar man hänföra den kvinnliga och äldre arbetskraften, handikappade m fl grupper, som s a s ligger på marginalen och uppmärksammas av arbetsgivarna fr a i tider av full och överfull sysselsättning. Denna strävan belyser också en svaghet i vårt arbetslöshetsbegrepp. Arbetslösheten brukar man ju skriva som en kvot mellan antal arbetslösa och antal i arbetskraften. Men gränsen mellan i och utanför arbetskraften är flytande och den torde ha påverkats av ansträngningarna att tillvarata arbetskraftsreserverna – som här kan definieras som arbetsföra personer utanför arbetskraften. Om nu dessa personer börjar söka arbete, utan att få något, ökas både antalet arbetslösa och antalet i arbetskraften och därmed också arbetslösheten – en rent skenbar ökning. Samtidigt har det sk relativa arbetskraftstalet ökat, det är kvoten mellan antal i arbetskraften och hela befolkningen i motsvarande kategori. Ur många synpunkter är det i en fullsysselsättningsekonomi lika intressant att studera det relativa arbetskraftstalet som arbetslöshetssiffrorna.

2.6 Den arbetsmarknadspolitiska doktrinen tillämpning

LO-ekonomernas arbetsmarknadspolitiska program var en del av ett bredare stabiliseringsprogram och utgjorde en förutsättning för dessas tillämpning i övrigt. Den förda arbetsmarknadspolitiken har under 1960-talet snabbt närmat sig LO-ekonomernas målsättning, AMS utgifter har visat

en anmärkningsvärt stor ökning: de var ännu 1955 endast ca 100 milj kr men har sedan stigit till 500 milj kr 1959 och passerade en miljard 1966; beviljade anslag för budgetåret 1968/69 ligger på ca 1 700 milj kr (inkl ett par hundra miljoner för lokaliseringpolitiken). En stor del av denna ökning faller på anpassningsåtgärder, vars andel av AMS totala utgifter har stigit från 12 % 1959–60 till ca 28 % 1966/67. Arbetsförmedlingen har rustats upp och omskolningsverksamheten har fått en betydande omfattning jämfört med före 1957. Utgifterna för denna arbetsmarknadsutbildning steg från 3 milj kr 1955/56 till 210 milj kr 1967/68 (inkl anslagen till SÖ), beviljade medel för 1968/69 är 350 milj kr.

Man kan också räkna i antal berörda personer. Budgetåret 1966/67 var tex i genomsnitt 11 600 personer sysselsatta i beredskapsarbeten mot 21 200 i omskolning. Arbetsvården och flyttningsbidragen berör ytterligare 10 000-tals personer och arbetsförmedlingen mångdubbelt fler. Ur dessa synpunkter är anpassningspolitiken i dag viktigare än arbetslöshetspolitiken.

Samhället har alltså under 1960-talet satsat kvantitativt starkt på arbetsmarknadspolitiken och denna är inriktad på selektiva anpassnings- och sysselsättningsåtgärder. Sysselsättningspolitiken har i dag en helt annan fördelning än på 1950-talet mellan generella och selektiva åtgärder i överensstämmelse med LO-ekonomernas program.

Stabiliseringsprogrammet har naturligtvis under denna uppbyggnadsperiod för arbetsmarknadspolitiken inte kunnat tillämpas fullt konsekvent. Särskilt har finanspolitiken tidvis (tex 1964–65) inte varit tillräckligt stram med en ganska hög inflation som följd. Något paradoxalt har därför stabiliseringsprogrammet, som avsåg att lösa överkonjunktorens problematik, tillämpats mera i låg- än i högkonjunktur. Förklaringen är politisk. Regeringen utnyttjade konjunkturedgången 1957–59 till en ökning av arbetsmarknadspolitiken som också hade en klart långsiktig syftning.

¹ Prop 1966:52, sid 185. SU 1966, nr 107, sid 13, 46.

Att det blev en »ny» arbetsmarknadspolitik är dock särskilt Bertil Olssons förtjänst, för honom innebar satsningen på arbetsmarknadspolitik en explicit tillämpning av LO-ekonomernas program.

Konjunkturedgången 1966–68 har också skapat en situation som uppfyller flera av Rehns krav. Vi för medvetet en stram ekonomisk politik och vi har en aktiv arbetsmarknadspolitik. Inflationen har också varit lägre under 1967 än tidigare år – liksom 1957–58 varade krisen ca ett år innan den gav utslag i form av lägre prisstegringstakt. Men den allt snabbare strukturomvandlingen har accentuerat omställnings- och arbetslöshetsproblemen, de förefaller vara svårare än förutsett. Permitteringarna tycks drabba selektivt så att den svårplacerade arbetskraften avskedas först: den äldre arbetskraften, handikappade o s v. Framförallt är det för dessa grupper mycket svårare att få arbete om de en gång blivit arbetslösa. Att lösa deras sysselsättningsproblem är långt svårare än att anpassa den »ordinarie» arbetskraften till nya arbeten. Kraven på arbetsmarknadspolitik blir därför ännu större, den blir ännu mer befogad. Det rent socialpolitiska inslaget i arbetsmarknadspolitik måste då också vidgas trots att det redan nu är betydande. Vi vill ha en snabb strukturomvandling men anser att det pris den betingar skall betalas av alla, det anses inte rättvist att den som drabbas av förändringen »ensam skall bära de kostnader omställningen för med sig».¹ Samhällets stöd grundar sig alltså inte på snäva lönsamhetsbegrepp, det är också fråga om social rättvisa. Den senaste tidens erfarenheter tyder på att arbetsmarknadspolitik måste få allt större socialpolitiska funktioner om en aktiv strukturpolitik skall kunna föras.

Det senaste LO-betänkandet, Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen (1966), koncentrerar också sitt intresse till dessa problem för att »rikta uppmärksamheten mer än tidigare på den enskilda människans villkor i föränderlighetens samhälle».² I ett arbetsmarknadspolitiskt program, som i juni 1967 överlämnades till regeringen, har LO också krävt en ytterligare

upprustning av arbetsmarknadspolitik på omkring 400 milj kr. En förstärkning krävs över hela linjen: arbetsförmedlingens resurser måste öka så att dess andel i arbetskraftsomsättningen blir högre, flyttningshjälpen bör täcka hela flyttningskostnaderna, de sysselsättningsskapande åtgärderna behöver flerdubblas för de handikappade o s v. Särskilt framhålls arbetsmarknadsutbildningens betydelse, inte minst för den äldre arbetskraften. Vidare bör arbetslöshetskriteriet helt upphävas och utbildningsbidragen »anpassas till lönenivån på den öppna marknaden». En fördubbling av kapaciteten bör genomföras.³

Men då börjar arbetsmarknadspolitikerna få en sådan omfattning, hävdar Rudolf Meidner⁴, att den inte längre bara är ett medel att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden, den innebär sådana ingrepp i marknaden att den måste bli marknadsstyrande. Liksom för hela näringspolitiken har målsättningen hittills i stort sett gått ut på att genom statliga ingrepp skapa förutsättningar för en väl fungerande marknadsekonomi. Meidners frågeställning är alltså om den näringspolitiska aktivering som nu pågår är förenligt med denna målsättning, om inte »samhället måste utifrån sina egna prioriteringar ingripa styrande i marknadsmekanismen». Men gränsen mellan »marknadskonform och marknadsstyrande arbetsmarknadspolitik» är vag, i båda fallen rör det sig om en påverkan av marknaden. Det finns två viktigare distinktioner. Den ena gäller inställningen till staten, om man är för eller mot statliga ingrepp, det som Meidner kallar skiljelinjen »mellan anhängarna till marknadsekonomi och oss andra», dvs skillnaden mellan en liberal och en mer

¹ Prop. 1966:52, sid 187.

² Fackföreningsrörelsen och den tekniska utvecklingen, Stockholm 1966, sid 19.

³ LO:s arbetsmarknadspolitiska program 1967, Stockholm 1967. Hela programmet borde genomföras under loppet av två till tre år, ansåg LO. I statsverkspropositionen 1968 tillgodosågs flera av kraven genom en höjning av anslagen till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna med ca 470 milj kr.

⁴ Rudolf Meidner, Arbetsmarknadspolitikens målsättningar, i Samhälle i omvandling, Stockholm 1967, sid 101 ff.

interventionistisk syn på staten. Den andra distinktionen avser de statliga åtgärderna. Dessa kan genom lagar, förbud, regleringar eller andra restriktioner sätta gränser för marknaden, där överträdelser beivras. Men de statliga åtgärderna kan också verka inom dessa gränser och påverka marknaden genom ekonomiska incitament (positiva eller negativa). Naturvården kan belysa distinktionen: vi kan antingen förbjuda vissa industriavfall eller avgiftsbelägga dem. På liknande sätt belyser byggnadsregleringen kontra en investeringsavgift dessa båda principer.

2.7 Arbetsmarknadspolitikens roll i blandekonomin

Det är uppenbart att arbetsmarknadspolitik tillhör den senare typen av statliga åtgärder. Problemet med en snabbt utökad arbetsmarknadspolitik ligger därför inte i första hand i att den frångår marknadsideologin utan snarare i att den förstör och aktualiserar andra problem. Den tenderar i dag att breda ut sig och få en allt vidare målsättning. Det börjar därför bli svårt att se avgränsningen till andra delar av statsförvaltningen. Ett konkret exempel är arbetsvården. Det kan inte råda någon tvekan om att det finns starka socialpolitiska motiv bakom den snabba utbyggnaden av arbetsvården under senare år men detta har aldrig närmare diskuterats, nästan obemärkt har arbetsmarknadspolitik haft ytterligare en aspekt: den socialpolitiska.

Den ökade ambitionen i arbetsmarknadspolitik har också ökat kraven på långsiktiga överväganden, i synnerhet när det gäller allokeringsproblemen, som borde uppmärksammas speciellt i lokaliseringspolitik. Dagens arbetsmarknadspolitik arbetar snarast med en utpräglat kortsiktig målsättning – helt i enlighet med anpassningsideologin: arbetsmarknadspolitik skall arbeta »på marginalen» med snabba ingripanden för att lösa akuta problem. Konsekvenserna av detta på lång sikt måste också beaktas.

De olika »aspekterna» på arbetsmarknadspolitik är uttryck för dessa mera långsik-

tiga ambitioner, särskilt strukturaspekten. Arbetsmarknadspolitik ses där i ett vidare näringspolitiskt sammanhang. Men en allt ambitiösare arbetsmarknadspolitik leder då till ökade krav på en aktivering av hela näringspolitiken. De näringspolitiska ansatser som gjorts under senare år kan alltså ses som en förlängning av arbetsmarknadspolitikens aktivering, samtidigt som den starka satsningen på arbetsmarknadspolitik i årets budget kan ses som ett utslag av numera konventionellt tänkande. Arbetsmarknadspolitik kan emellertid aldrig ersätta näringspolitiken, den är bara en del av den.

Av Anders Leion

3.1 Inledning

Uppfattningarna om vilka syften som ansetts vara bestämmande för arbetsmarknadspolitiska åtgärder har skiftat från tid till annan. I Sverige har hela tiden arbetslöshetsproblemet stått i centrum. Trots detta uppfattades de offentliga åtgärderna riktade mot arbetslösheten under tiden efter första världskriget främst som en form av socialpolitik, medan de därefter – under trettio-talet och senare – mer sågs som olika former av ekonomisk politik. Trettio-talets offentliga arbeten var ett led i det första medvetna försöket att kontrollera den totala efterfrågenivån i samhället. I den mån dessa offentliga arbeten, beredskapsarbeten, också uppfattades som ett arbetsmarknadspolitiskt medel, sågs alltså arbetsmarknadspolitiken som ett ekonomisk-politiskt instrument bland andra.

Under tiden efter andra världskriget blev inflationsproblemet bestämmande för den ekonomiska politiken – och fick samtidigt stor betydelse för uppfattningarna om arbetsmarknadspolitikens roll. Under denna tid utbildades också den ekonomisk-politiska doktrin som väl fortfarande kan sägas vara gällande för uppfattningen om arbetsmarknadspolitikens roll.

Enligt denna uppfattning, som bl a formulerades av Gösta Rehn, sågs arbetsmarknadspolitiken som ett medel att användas i samspel med de generella ekonomisk-poli-

tiska instrumenten. Det var den allmänna ekonomiska politikens uppgift att åstadkomma en rimlig balans mellan ekonomins produktionsförmåga och totalefterfrågan. Efterfrågan borde inte tillåtas bli så stor, att varje företag – oavsett dess effektivitet – kunde finna avsättning för sina produkter. Målsättningen om full sysselsättning fick inte uppnås på detta sätt, eftersom det skulle innebära att produktiva resurser bands till ineffektiva företag och att inflationen blev beständig. En fortgående pris- och lönestegring skulle på sikt dessutom utgöra ett hot mot den fulla sysselsättningen genom att den skulle kunna skada exportindustrins konkurrensförmåga. I stället borde totalefterfrågan endast vara så stor, att de effektivare företagen kunde fortleva, medan de mindre lönsamma företagen och branscherna tvingades att minska eller upphöra med sin produktion. De därvid uppkommande sysselsättningsproblemen borde mötas med selektiva, dvs till avgränsade delarbetsmarknader insatta, sysselsättningsskapande åtgärder i form av t ex beredskapsarbeten eller eventuellt i form av direkta subventioner till berörda företag. Alternativt borde den friställda arbetskraften genom rörlighetsstimulerande åtgärder och omskolning slussas över till de effektivare företagen. Vilka av dessa åtgärder som skulle väljas blev beroende av den diagnos som ställdes på sysselsättnings-svårigheterna: Var dessa endast tillfälliga, orsakade t ex av tillfälligt minskad utländsk

efterfrågan, så borde selektiva sysselsättningskapande åtgärder användas. Var där-
emot svårigheterna av mer långsiktig, struk-
turell art, orsakade tex av ett successivt
försämrat konkurrensläge gentemot länder
med lägre lönekostnader, borde arbetskraf-
ten föras över till mer lönsamma uppgifter.
(Samma uppfattning om arbetsmarknads-
politikens roll kan återfinnas i det 1965 av-
lämnade offentliga betänkandet »Arbets-
marknadspolitik».)

Enligt detta synsätt var arbetsmarknads-
politiken en integrerad del av den allmänna
ekonomiska politiken. Värdet av arbets-
marknadspolitik var alltså indirekt. Den sågs
som ett medel att påverka en för övrigt inte
styrd marknadsekonomi till större effektivitet
istället för att politikens mål direkt tog
sikte på specifika behov hos individerna.
Den diskussion som fördes efter andra
världskriget om innebörden av full syssel-
sättning kan användas för att konkretisera
innebörden av detta synsätt. Bertil Ohlin
angav full sysselsättning som den sysselsät-
ningsnivå som kunde åstadkomma maximal
produktion, medan Beveridges definition
»more jobs than men» främst såg till det
sociala värdet av att så många som möjligt
kunde få arbete. Denna konflikt mellan
produktionsmålet och ett socialt mål
vållade en långdragen diskussion. Samtidigt
ledde den växande insikten om arbetsmark-
nadens komplexitet och hindren för ar-
betskraftens rörlighet till en politik som
skulle mildra denna målkonflikt. Det uppen-
bara botemedlet mot en situation där det
på grund av arbetsmarknadens imperfek-
tion kunde existera marknader med över-
och underskottsefterfrågan vore att försöka
öka rörligheten mellan delarbetsmarknader-
na för att på så sätt utjämna efterfråge- och
utbudsförhållandena. Ju effektivare rörlig-
hetshindren på marknaden kunde motver-
kas, dess lägre grad av totalefterfrågan blev
då nödvändig för att sysselsätta arbetskraf-
ten på de olika delarbetsmarknaderna. Där-
igenom kunde arbetslösheten minska totalt,
utan att det skedde genom en generell efter-
frågestimulans med åtföljande inflation. Men
därigenom hade också produktionen stigit

jämfört med en situation där totalefterfrågan
hölls nere för att inte orsaka inflation utan
att samtidigt rörlighetsstimulans användes. I
detta fall kunde värdet av arbetsmarknads-
politiken sägas vara härlett av att ekonomin
kom att fungera bättre. Målen för arbets-
marknadspolitik blev att bidra till beva-
randet av ett fast penningvärde och upp-
nåendet av maximal produktion (vid sidan
av fullsysselsättningsmålet). Dessa mål kan
därför – vad angår arbetsmarknadspolitik
– sägas vara indirekta.

Denna uppfattning om arbetsmarknads-
politiken som ett medel att förbättra en
marknadsekonomis funktionssätt är – enligt
Arbetsmarknadsutredningen – fortfarande
gällande. Detta hindrar dock inte att man i
olika sammanhang kan höra förespråkare
för ett annat synsätt, som främst uppfattar
arbetsmarknadspolitik eller vissa »grenar»
av denna som ett socialt program. I jämfö-
relse med rådande uppfattningar om arbets-
marknadspolitikens uppgifter i andra länder
ger dock den officiella uppfattningen om
målen för arbetsmarknadspolitik ett myc-
ket »ekonomiskt» intryck.

Anledningen till att jag här diskuterar den
rådande uppfattningen om arbetsmarknads-
politikens roll är naturligtvis att varje dis-
kussion om hur effektivt en viss verksam-
het bedrivs måste utgå från verksamhetens
målsättning. Det första krav man då kan
ställa är att den förda politiken måste stå
i överensstämmelse med de uttalade målen.
Det är givetvis ointressant att tex diskute-
ra kostnadsutvecklingen för en viss verk-
samhet, om man inte tar hänsyn till utbytet,
dvs till måluppfyllelsen. I nästa avsnitt skall
jag därför konfrontera den uppfattning om
arbetsmarknadspolitikens roll som jag här
redogjort för med en redovisning av den
faktiskt förda politiken. I det fall det går
att konstatera en god överensstämmelse mel-
lan uttalade mål och den förda politiken är
det tillfredsställande, medan man i motsatt
fall har anledning att dels ställa sig frågan
vad en konstaterad avvikelser kan bero på,
dels försöka klargöra vilken faktisk – i mot-
sats till uttalad – målsättning som kan ha
styrts politiken. I detta fall bör naturligtvis

också den »officiella» målsättningen revideras, eftersom det måste vara av intresse för arbetsmarknadsverkets kunder och intressenter, dvs allmänheten, att veta vad man egentligen betalar snart två miljarder för. Dessutom torde det vara en hjälp också för administratörerna att ha en officiellt accepterad målsättning som överensstämmer med de faktiska strävandena. Slutligen är en sådan revidering i detta fall nödvändig för att man skall kunna använda vissa administrativa tekniker med gott utbyte.

3.2 Den faktiskt förda politiken 1956–66

3.2.1 Utvecklingen av AMS' totala nettoutgifter 1956–66

AMS' nettoutgifter ökade i löpande priser från 137,6 milj kr kalenderåret 1956 till 1 035 milj 1966. Anslagen för budgetåret 1968/69 omfattar totalt 1 800 milj. Sätts utgifterna per kalenderår i relation till BNP visar detta mått att av landets totala resurser användes 1956 0,3 % och 1966 1 % för arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Dessa siffror ger en välkänd bild av hur snabbt AMS' verksamhet har ökat. För övrigt behöver de inte ges någon annan kommentar än den självklara att dessa utgiftsökningar har motiverats med det värde som de olika verksamhetsgrenarna anses ha och dessa motiv har tillsammans haft sådan vikt att de resulterat i denna snabba expansion.

3.2.2 Fördelningen av AMS' utgifter på olika kategorier

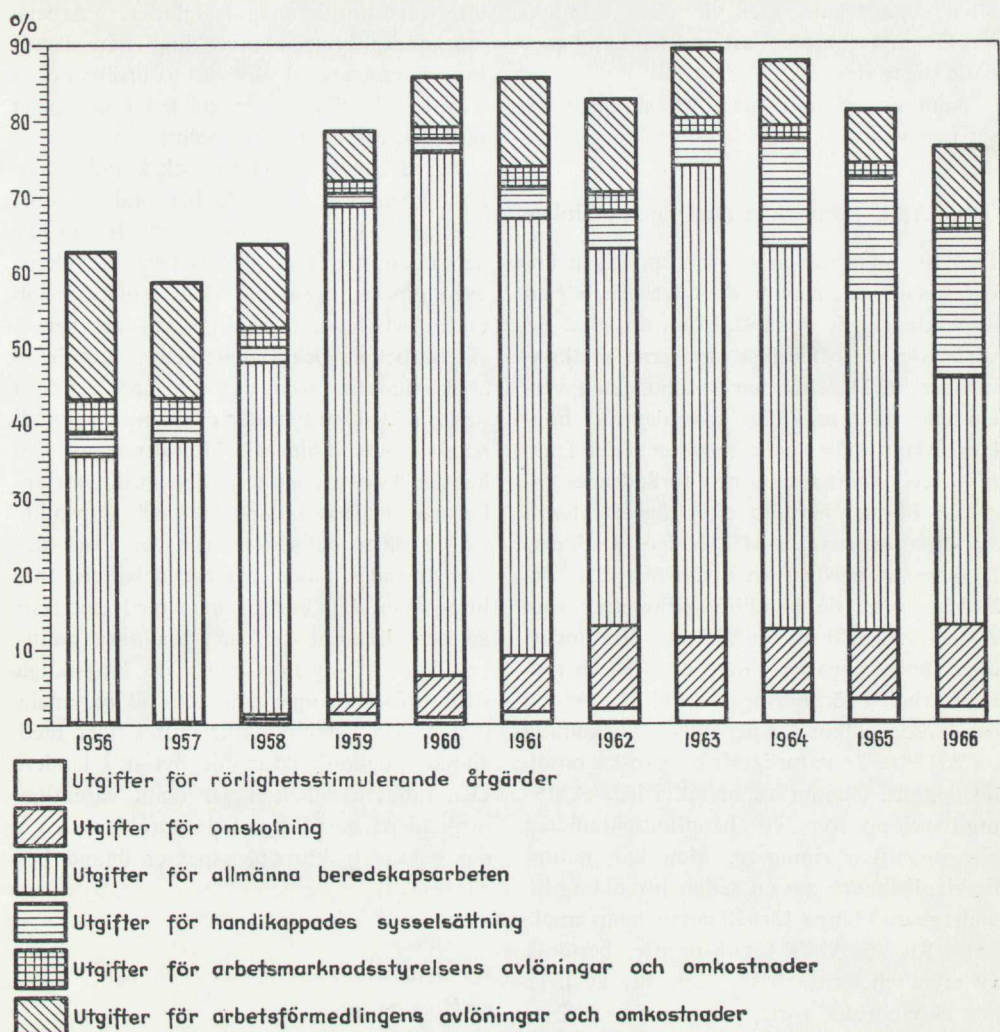
För att närmare visa vilka »delposter» som orsakat arbetsmarknadspolitikens utgiftsmässiga expansion har de utgifter som redovisats i AMS' årliga verksamhetsberättelser slagits samman till sex huvudkategorier. Dessa kategorier är valda så, att de skall utgöra något som skulle kunna kallas för program, dvs jag har rent subjektivt ansett att de svarar mot vissa bestämda delar av de målsättningar som brukar framföras för den nutida arbetsmarknadspolitiken. De program jag främst tänker på är »rörlighetsstimulerande åtgärder», »omskolning», »be-

redskapsarbeten» och »utgifter för sysselsättningsskapande åtgärder för handikappade». Det två första programmen syftar till – enligt den diskussion som tidigare refererats – att homogenisera arbetsmarknaden och därmed dra nytta av överföringsvinster men också minska arbetsmarknadens inflationspotential. »Beredskapsarbeten» syftar i första hand till att genom selektivt insatta efterfrågehöjande åtgärder minska tillfällig arbetslöshet, vilket – enligt Rehns tankegångar – skulle möjliggöra för statsmakterna att föra en mer restriktiv allmän ekonomisk politik än annars. (Denna tankegång är fortfarande central, vilket bl a framgår av arbetsmarknadsutredningens betänkande.) I figur 111:1 visas den relativa kostnadsutvecklingen för dessa fyra program och dessutom för AMS' och arbetsförmedlingens administrationskostnader. En mer förfinad analys skulle naturligtvis visa att dessa »administrationskostnader» till stor del borde fördelas på olika program.

Som framgår av diagrammet omfattar dessa sex program inte under någon period 100 procent av arbetsmarknadsverkets nettoutgifter. Anledningen är framför allt att det har varit omöjligt att följa utvecklingen av vissa utgiftsposter under den angivna perioden. Vissa utgifter har tillkommit och andra har fallit bort. I detta sammanhang bör också uppmärksammas att t o m 1963 särredovisades inte utgifterna för beredskapsarbeten för handikappad arbetskraft. 1964 skedde alltså en minskning av de allmänna beredskapsarbeten som berodde på att de sk H-arbetena började särredovisas.

Diagrammet ger en hel del intressanta upplysningar. Det är förvånande vilken stor andel som upptas av beredskapsarbeten. Dessa visar upp ett mönster som ganska klart anger att de varierar med konjunkturen. De aktiviteter som syftar till att homogenisera arbetsmarknaden har hela tiden ökat i jämn takt. Någon konjunkturvaria-

†1 Många andra syften kan — och brukar — framföras som riktningsgivande för detta slags åtgärder. Min indelning innebär naturligtvis en renodling och förenkling. Dessa förenklingar är oftast nödvändiga för att det skall vara möjligt att beskriva verkligheten.



Figur III:1 Procentuell fördelning av AMS' utgifter för sex verksamhetsgrenar 1956—1966.

tion kan inte upptäckas¹, vilket kan ge upphov till en del hypoteser. En möjlighet att förklara detta förhållande skulle kunna ta fasta på att dessa båda arbetsmarknadspolitiska medel i praktiken är så nya, trots att motiveringarna för deras användande framfördes för många år sedan. Detta skulle i sin tur betyda att »avkastningen» ansetts vara så hög, att det varje år budgeterade utbudet av omskolningskurser respektive antalet erbjudanden om flyttningsbidrag i efterhand ansetts vara otillfredsställande. Detta resonemang, som alltså ser till myndig-

heternas uppfattning om verksamhetens värde och inte till individernas, kan emellertid inte förklara varför inte åtminstone omskolningskurserna haft rekryteringssvårigheter under högkonjunkturår. En annan möjlig förklaring skulle då vara att kurserna har

¹ Detta strider mot de tankegångar som framfördes av Rehn och andra och som såg rörligheten främst betingad av att företagen stötte ifrån sig arbetskraft. Enligt denna tankegång borde behovet av rörlighetsstimulans vara större under högkonjunkturår, eftersom denna orsak till arbetskraftens rörlighet då borde ha litet inflytande.

olika deltagarkategorier vid olika tidpunkter. Det är t ex möjligt att andelen handikappade stiger vissa år.

Administrationskostnaderna slutligen visar ingen anmärkningsvärd utveckling.

3.2.3 AMS' samverkan med finanspolitiken

Den allmänna bilden av finanspolitiken under senare delen av femtiotalet och början av sextiotalet är välkänd. Fram till 1962–63 varierades de offentliga utgifterna motkonjunktorellt. Därefter har statsbudgeten verkat expansivt samtidigt som det rått högkonjunktur – dvs detta mönster rådde fram till 1966, då ju situationen förändrades radikalt. För att jämföra efterfrågeeffekterna av variationerna i AMS' budget med detta mönster, borde man undersöka alla förändringar av de handlingsparametrar som AMS förfogar över. Man borde alltså undersöka förändringarna i utgifterna för beredskapsarbeten, förändringarna i bidragsbelopp och bidragsvillkor för personer i omskolning o s v. Detta är naturligtvis en ganska omöjlig uppgift. Genom att betrakta hela AMS' utgiftsbelopp som en handlingsparameter blir uppgiften rimligare. Man kan naturligtvis diskutera om en sådan förenkling är godtagbar. Många förhållanden talar emellertid för att AMS' totala utgifter bestäms av myndigheternas beslut och inte av hela det ekonomiska förloppet utanför verket, även om vissa smärre utgiftsposter kan vara endogent bestämda. Det mest uppenbara faktum som talar för detta är beredskapsarbetenas stora andel av AMS' budget. Utgifterna för dessa är ju helt enkelt summan av alla beslut för varje enskilt projekt.

En ökning av AMS' totala utgifter får, enligt detta betraktelsesätt, samma effekter som varje annan ökning av statens efterfrågan på varor och tjänster. En jämförelse mellan den offentliga sektorns och AMS' efterfrågepåverkan visar då, att de under perioden 1956–65 varierat i tämligen nära överensstämmelse med varandra. Det har alltså inte existerat någon hård generell ekonomisk politik som bakgrund till den aktiva arbetsmarknadspolitikens selektivt insatta

efterfrågestimulerande åtgärder. Arbetsmarknadspolitikens utveckling har därför inte – i motsats till vad som förutsatts i doktrinen – bestämts som ett led i samspelet med generell ekonomisk politik.

Beredskapsarbetena har också under denna tid varierats, men de har under i stort sett hela tiden verkat expansivt, dvs de har hela tiden (med undantag av 1960–61) ökat, även om ökningen har skett i olika snabb takt. Det är anmärkningsvärt, att beredskapsarbetena också under en så utpräglad högkonjunktur som den 1962–65 ökade i stadig takt. Detta strider också mot »doktrinen» föreställningar. Motsättningen kan kanske bero på, att trots den insikt om arbetsmarknadens komplexitet och uppsplittning i olika delarbetsmarknader, som demonstrerades i den tidigare debatten, förbisåg man eller bortsåg man medvetet frånan i komplikation som den praktiska politiken haft att brottas med: de långsiktiga strukturförändringar som lett till regionala fickor med lågkonjunktur mitt i tider med allmän högkonjunktur för övrigt i landet. Den tidigare debatten var i allt väsentligt inriktad på kortsiktiga balansproblem, även om också strukturella aspekter ibland berördes.

3.3 Arbetsmarknadspolitik – idé och verklighet

3.3.1 Bristfälligt samspel mellan allmän ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik

»Svensk arbetsmarknadspolitik» har varit en av våra främsta idémässiga försäljnings-succéer under efterkrigstiden. Under 1966 hade t ex arbetsmarknadsstyrelsen 625 besök från 50 länder. Den idé som har sålts är det som ibland kallats för den nya arbetsmarknadspolitik. Det nya i politiken skulle främst bestå i att arbetsmarknadens funktionssätt förbättrats genom omskolning och geografisk rörlighetsstimulans och genom att selektivt efterfrågepåverkande åtgärder insatts för att tillåta en hårdare finanspolitik än som annars skulle vara acceptabel av

sociala skäl. När denna föreställning konfronteras med den redovisning som har gjorts i föregående avsnitt finns det anledning att sätta ett frågetecken efter adjektivet i uttrycket den nya arbetsmarknadspolitiken. Det visar sig ju att ett mycket gammalt medel – beredskapsarbeten – under hela den redovisade perioden upptagit en helt dominerande andel av arbetsmarknadsverkets resurser. Visserligen har detta medel använts i delvis nya syften: så har t ex en stigande andel av beredskapsarbeten använts för att sysselsätta handikappad – eller kanske bättre uttryckt – av olika skäl svårplacerad arbetskraft. Det är dock anmärkningsvärt att de medel som främst uppmärksammas i debatten om svensk arbetsmarknadspolitik; omskolning och flyttningsbidrag, ännu 1965 endast upptog 12 procent av AMS' nettoutgifter. Samtidigt har utgifterna för arbetsmarknadspolitiken, d v s arbetsmarknadsstyrelsens nettoutgifter, stigit från 137,6 milj kr kalenderåret 1956 till 1 035 milj kr 1966. Det mest rättvisande omdömet om arbetsmarknadspolitiken är kanske därför att ambitionerna i strävandena att motarbeta arbetslösheten med hjälp av främst beredskapsarbeten ständigt ökat.

Det är också ett anmärkningsvärt faktum att det samspel mellan finanspolitik och arbetsmarknadspolitik, som Gösta Rehn och andra pläderat för, under långa tider varit så bristfälligt (eller rent ut sagt inte funnits). På den allra senaste tiden har dock situationen förändrats. Först 1966 började väl en medveten begränsning av totalefterfrågan att kombineras med en ökning av insatserna för beredskapsarbeten och omskolning på det sätt som Rehn förutsatte. (Jag tänker inte diskutera motiven till denna förändring av politiken. Det är i alla fall uppenbart att motivet inte varit en önskan att äntligen ge Rehns teorier en chans.)

En slutsats av denna konfrontation av den officiellt accepterade föreställningen om arbetsmarknadspolitikens roll med den faktiskt förda politiken är, enligt min mening, att den inledningsvis presenterade frågeställningen om vad som varit styrande för arbetsmarknadspolitikens utveckling inte kan

besvaras med en hänvisning till den redovisade doktrinbildningen: Arbetsmarknadspolitiken har inte använts för att i samspel med den generella ekonomiska politiken bidra till uppnåendet av allmänt accepterade mål som stabilt penningvärde och hög tillväxttakt vid sidan av fullsysselsättningsmålet. (Detta mål har dock uppenbarligen – åtminstone fram till de senaste två åren – uppfattats som allt viktigare. Beredskapsarbetena har ju ökat även under högkonjunkturår.)¹

För att förklara arbetsmarknadsverkets utgiftsexpansion måste ett annat synsätt användas. Detta innebär att AMS får ses som en producent av vissa nyttigheter, som efterfrågas av olika kategorier av arbetstagare. Denna efterfrågan kan visserligen påverkas t ex av konjunktur- och strukturutvecklingen, men inte på ett sådant sätt att AMS' agerande kan förklaras endast genom en hänvisning till »ekonomins behov» i dessa hänseenden.

En rad aktiviteter skulle i så fall komma att helt eller delvis stå utanför ett sådant förklaringsschema. Hur skulle man förklara t ex den informationsspridning som sker via arbetsförmedlingarna, arbetsvården, verksamheten i skyddade verkstäder, praktisk yrkesorientering i skolorna etc?

Redovisningen ovan har ju också visat, att det inte går särskilt bra att förklara den arbetsmarknadspolitiska verksamheten med hänvisning till dess roll som ett medel att användas i samspel med generella ekonomisk-politiska åtgärder. Enligt min mening måste därför det angreppssätt, som ser arbetsmarknadsverket som en producent av en rad direkta värden, av en rad nyttigheter, användas. Detta innebär alltså att arbetsmarknadspolitikens värde, dess mål, inte huvudsakligen kan sägas vara härlett från att den får ekonomin att fungera bättre i olika avseenden.

Det är väl också uppenbart, att arbetsmarknadspolitiken efter hand har fått andra,

¹ Detta påstående påverkas säkerligen inte av om hänsyn tas till att den i AMS' budget redovisade utgiftsökningen för beredskapsarbeten inte enbart innebär en volymökning.

mer direkta mål. Ett exempel är sociala uppgifter som beredskapsarbeten för handikappade, arkivarbeten, skyddade verkstäder etc. (Det är naturligtvis möjligt att hävda att rent ekonomiska överväganden föranlett t ex inrättandet av skyddade verkstäder. Med »ekonomiska överväganden» skulle då förstås att alternativkostnaden för att vårda de personer som sysselsätts i dessa verkstäder är större än den förlust, d v s produktionsvärdet minskat med kostnaderna, som den skyddade verkstaden medför. Men det väsentliga är, att alternativkostnaden bestäms av det sociala målet att garantera berörda individer en viss standard i båda dessa alternativ.) Det finns också andra exempel. Det är t ex uppenbart att omskolningen (som f n berör mer än 70 000 människor per år) inte endast används som ett medel för att öka rörligheten på arbetsmarknaden. Ett annat motiv har kommit att väga allt tyngre: Man ser omskolningen som ett led i den vuxenutbildning, som skall åstadkomma en rättvisare (och ur tillväxtpunkt lämpligare) fördelning av utbildningstillfällena mellan generationerna. Lokaliseringspolitiken är ytterligare ett exempel. En jämnare fördelning av arbetstillfällena i förhållande till befolkningens geografiska utbredning är i mycket ett mål i sig som – även om det kanske inte brukar utsägas öppet – får kosta en del i minskad tillväxttakt. I växande utsträckning har alltså målen för arbetsmarknadspolitik blivit direkta uttryck för olika samhällspolitiska värderingar. Detta har en genomgripande betydelse för avvägningen mellan olika arbetsmarknadspolitiska medel. Det innebär att det är omöjligt att finna några objektiva kriterier för hur avvägningen mellan dessa medel skall göras. (Däremot bör man kunna finna kriterier för avvägningen mellan olika medel som syftar till uppnåendet av samma mål.) Avvägningen blir helt beroende på hur viktigt man anser det ena eller andra målet vara. Avvägningen kan endast göras på subjektiv grund. Denna subjektiva avvägning innebär för den skull inte att endast hänsyn till någon viss individs eller någon viss grupp av individers intressen tas. Det

gäller istället att finna en teknik som kan ge underlag för en sådan avvägning.

Men innan denna fråga behandlas, kan det vara skäl att mera utförligt diskutera den bristande överensstämmelsen mellan arbetsmarknadspolitikens faktiska »innehåll» och de officiellt uttalade målen. Trots att den förda politiken talar för att arbetsmarknadsverket arbetat för att tillfredsställa direkta värderingar avseende individernas behov i arbetslivet, lever samtidigt föreställningen om arbetsmarknadspolitik som ett medel i den generella ekonomisk-politiska arsenalen kvar. I proposition nr 52 1966 angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitik en m m anför t ex departementschefen: »... Vad jag här har anfört visar att arbetsmarknadspolitikens uppgift inte kan uttryckas i en enkel, kortfattad formel. Det ligger i sakens natur att den måste ha en starkt differentierad inriktning och använda flera olika medel. Den skall sålunda i samklang med den ekonomiska politiken i stort främja balansen på arbetsmarknaden. Den skall vidare vara ett led i samhällets strukturpolitik, främja den ekonomiska tillväxten samt stödja och förstärka lokaliseringpolitiken. ...»

I samma proposition anges arbetsmarknadspolitikens mål också på följande sätt: »Arbetsmarknadspolitik utgör en viktig gren av den ekonomiska politiken. Dess mål är att åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning. Fritt vald sysselsättning innebär inte bara att varje tanke på att tvångsmässigt dirigera arbetskraften avvisas utan också att möjligheterna vidgas för den enskilde att få ett arbete som svarar mot hans önskemål och förutsättning.»

I denna formulering ses arbetsmarknadspolitik i mer direkt relation till den enskilde arbetstagarens behov. I den bok »Förändring och trygghet – arbetsmarknadspolitik i tillämpning», som utarbetats inom AMS, understryks också: ... »Samtidigt måste emellertid arbetsmarknadspolitik underordna sig de sociala och mänskliga hänsynen. Produktion, ekonomiskt framåtskridande och andra ekonomiska be-

grepp som tidigare använts är inga mål i och för sig. Produktionen är till för människan och den humanitära synpunkten måste tillmätas stor betydelse vid alla de tillfällen då avvägningar måste göras.»

Dessa uttalanden stämmer bättre överens med arbetsmarknadspolitikens faktiska utformning. Samtidigt är dessa formuleringar så vida, att man kan ifrågasätta deras värde för verkets agerande. De ger ett intryck av att ha formulerats i avsikt att »hålla alla möjligheter öppna». Det är därför också omöjligt att »testa» sådana målformuleringar. Varje åtgärd kan motiveras åtminstone med någon del av målen. För att över huvud kunna diskutera arbetsmarknadspolitikens mål har jag därför valt att utgå från det samhällsekonomiska synsätt som haft sådan övervikt i ekonomisk och politisk debatt.

Hur skall denna motsättning mellan de officiella målen och den faktiska politiken kunna förklaras? Det finns inget enkelt svar på den frågan, men jag skall i alla fall försöka spekulera lite kring möjliga förklaringar.

Målfrågor är alltid besvärliga att diskutera. Har man en gång lyckats finna en formel för att uttrycka samhällets ambitioner på ett visst område, kring vilken man lyckats uppnå politisk enighet, är det mycket besvärligt att börja ifrågasätta denna formel.

Målformuleringar har dessutom i varje organisation – men kanske framförallt i en demokratis politiska liv – en mycket viktig funktion: De syftar till att nå enighet mellan olika intressentgrupper som kan ha egna, delvis mot varandra stridande ambitioner. Målen måste därför formuleras på ett sätt som förhindrar latent konflikter att bryta ut. Det enklaste sättet att nå enighet är därför att ge målen en så allmän och diffus utformning, att alla inblandade grupper har möjlighet att ge dem en egen tolkning.

Den nuvarande formuleringen av arbetsmarknadspolitikens mål uppfyller högt ställda krav i detta avseende. Den har alldeles uppenbart haft syftet att åstadkomma politisk enighet kring AMS' verksamhet. Och eftersom just arbetsmarknadspolitikerna är ett

så känsligt politiskt område har målformuleringen med nödvändighet måst bli allmän och ganska diffus. (Arbetsmarknadspolitik *måste* naturligtvis vara ett politiskt känsligt område, eftersom den så direkt ingriper på förhållanden som är av avgörande betydelse för enskilda människors livsvillkor.)

Den ekonomisk-politiska doktrin som motiverat och fortfarande motiverar värdet av arbetsmarknadspolitikerna som ett viktigt ekonomisk-politiskt medel är i detta sammanhang mycket lämplig. Enligt detta synsätt är arbetsmarknadspolitikerna bl a ett medel att mildra den målkonflikt som kan uppstå mellan önskan att upprätthålla full sysselsättning och att bevara ett fast penningvärde. Den modell som anses vara relevant är alltså en ekonomisk makromodell, där arbetsmarknadspolitikerna ses som en samling statliga handlingsparametrar genom vilka modellens målvariabler kan påverkas. Målen skulle alltså kunna uppfattas som en sammanvägning av dessa makroekonomiska storheter, en målindex som skall ha så stort värde som möjligt. För att kunna uppskatta värdet av arbetsmarknadspolitikerna skulle man alltså behöva en makroekonomisk modell där alla AMS' handlingsparametrar; omskolningsbidrag, flyttningsbidrag, beredskapsarbeten etc, skulle ingå – och dessutom veta vilka vikter som tilldelats de i målindexen ingående storheterna. Någon sådan modell existerar dock inte. Inte heller har man uttryckt något djupare känt behov av en sådan modell. Detta förhållande understryker ju ytterligare att det bidrag denna ekonomisk-politiska doktrin gett arbetsmarknadspolitikerna inte så mycket är ett underlag för styrning av verksamheten som en formulering av målet kring vilken man kunnat enas.

3.3.2 Rehns modell som kompromissformel

I detta senare avseende har den rehnska modellen varit särskilt lämplig. Den gav en lösning på en rad av efterkrigstidens ekonomisk-politiska svårigheter. Tvärt emot vad man på många håll hade väntat sig kom efterkrigstiden att präglas av en inflationsökning med efterfrågeöverskott på arbets-

kraft, löneglidning med åtföljande kompensationslöneökningar, kostnadsinflation osv. Till att börja med försökte man stävja denna utveckling genom att använda krigstidens regleringssystem mot inflationsgapet på varumarknaden och genom att kväva faktorgapet med hjälp av »frivillig» återhållsamhet från fackföreningsrörelsens sida. Naturligt nog var inget av dessa båda medel särskilt populära. Fackföreningsrörelsens påtvingna passivitet riskerade att resultera i misstro från medlemmarnas sida. Återhållsamheten innebar ju ett avstående från i och för sig uppnåeliga (nominella) löneökningar. Prisregleringar missgynnade lättkontrollerade, stora företag o s v.

Den av Rehn förordade politiken omfördelade ansvaret för antiinflationspolitikens från fackföreningsrörelsen till statsmakterna. Det var deras uppgift att genom en stram finanspolitik begränsa efterfrågan till den kapacitet som representerades av de effektiva företagen, medan de andra, de marginella företagen, skulle tvingas till produktionsinskränkningar eller nedläggningar. AMS skulle då få ta hand om den friställda arbetskraften – sysselsätta den i beredskapsarbeten eller med hjälp av flyttningsbidrag föra över den till de mer lönsamma företagen och branscherna. – För övrigt skulle företagen och fackföreningsrörelsen få uppträda enligt de »klassiska» spelregler som var naturliga för dem.

Arbetsmarknadspolitikens blev alltså inte bara ett medel att mildra en målkonflikt mellan önskan om full sysselsättning och fast penningvärde, d v s ett sätt att förena dessa mål med de restriktioner som sambanden inom samhällsekonomin (illustrerat t ex av Phillipskurvan) lade på statens handlande, utan också ett medel att förena företagens och fackföreningarnas mål med de övergripande samhällsekonomiska målen. Dessa institutioner kunde alltså handla efter egna önskningar och ändå vara »samhällssolidariska». Man behöver därför inte förvåna sig över att arbetsmarknadspolitikens mål, härledda från denna doktrin, varit så tilltalande i vårt samhälle.¹ (Sedan väl näringslivets och de borgerliga partiernas mot-

vilja mot den ökande »maktkoncentrationen» hos arbetsmarknadsverket övervunnits.)

Trots den nuvarande enigheten om arbetsmarknadspolitikens allmänna mål har dock motsättningarna kommit i dagen vid tillfällen då man varit tvungen att ange riktlinjerna för mera konkreta områden av politiken. Lokaliserings- contra rörlighetspolitiken har ju visat sig kunna aktualisera motsättningar mellan olika intressen. I allmänhet, när man diskuterat politikens mål på det plan där utredningar och propositioner hållit sig, har dock målformuleringen visat sig vara mycket lämplig som den enande formel den är avsedd att vara.

Men låt oss återgå till den tidigare frågeställningen: Hur skall målen formuleras och avvägningen mellan olika medel göras om syftet är att – i motsats till det syfte som hittills diskuterats – kunna få ett bättre underlag för styrningen av arbetsmarknadsverkets politik?

3.3.3 Försök till en realistisk målformulering

När jag i det följande försöker besvara denna frågeställning, utgår jag från det tidigare påståendet att – de faktiska i motsats till de officiella – målen för arbetsmarknadspolitikens i växande utsträckning blivit direkta uttryck för olika samhällspolitiska värderingar: Beredskapsarbetenas volym bestäms inte främst efter vilken total efterfrågan som ekonomin i något avseende anses tåla utan av hur mycket resurser man är

¹ Det finns inte längre någon osynlig hand, men harmonin har kunnat bevaras! Harmonin blev dock inte fullständig: Den nedpressning av vinstnivåerna, som den hårda finanspolitiken (och den solidariska lönepolitiken) skulle åstadkomma, kunde få ett konserverande drag. Etablerade företag med goda reserver skulle gynnas trots att deras framtidsutsikter inte behövde vara lika bra som deras tidigare prestationer. (En förstärkning av investeringsfondernas effekt, alltså). Inte heller reagerade de marginella företagens arbetskraft så som önskvärt vore inför de nödvändiga förändringarna.—Å andra sidan kompenserades den inte heller i den utsträckning som doktrinen förespråkare tänkt sig.

villig att avdela för sysselsättningen av arbetslösa av olika kategorier. Omskolningsvolymen bestäms inte främst av vilken yrkesmässig rörlighet man önskar uppnå utan av den efterfrågan på omskolningskurser som kommer framförallt från de arbetslösa (omskolningen är naturligtvis också ett sysselsättningsinstrument). Insatserna för informationsspridning i form av yrkesvägledning, annonsering riktad till kategorier som gifta kvinnor etc bestäms på samma sätt av de specifika önskemål man önskar uppnå med denna information; ett ökat utbud av kvinnlig arbetskraft, ett mindre traditionsbundet och mer »realistiskt» yrkes- och utbildningsval i ungdomsskolorna osv. Denna utgångspunkt är naturligtvis inte odiskutabel. Den grova redovisning jag gjort av den faktiskt förda politiken kan väl inte ses annat än som ett indicium för att »doktrinen» inte är ett särskilt bra sätt att förklara den faktiskt förda politiken med. Men jag tycker ändå att denna redovisning – och annat erfarenhetsmaterial – är så pass vägande att de som hävdar den motsatta uppfattningen har bevisbördan vilande på sig. Det är deras sak att påvisa att de officiella målen, härledda från den rehnska modellen, har varit bestämmande för politikens utformning.

Under förutsättning att arbetsmarknadspolitik i praktiken bestämts av olika direkta mål rörande individernas situation på arbetsmarknaden, vore mycket att vinna om man officiellt accepterade detta förhållande. Det skulle möjliggöra en nedbrytning av arbetsmarknadspolitikens mål i mera lätthanterliga kategorier, dvs i delmål för de olika verksamhetsområdena. En sådan nedbrytning av målen skulle kunna möjliggöra att de uttrycktes mer operationellt, vilket är nödvändigt för att förbättra både statsmakternas och AMS' möjligheter att styra verksamheten.

En styras verket i hög grad genom sk direktstyrning, dvs de åtgärder som vidtas »på fältet» bestäms av från centralt håll givna anvisningar och direktiv. En anledning till att denna styrform valts är arbetsmarknadsverkets struktur. Verket har en rikt förgrenad regional organisation:

länsarbetsnämnder, huvud- och avdelningskontor och arbetsförmedlingsombud är organ underställda varandra och arbetsmarknadsstyrelsen. De regionala och lokala organen har att verka på arbetsmarknader med olika struktur, utsatta för kortsiktiga och trendmässiga förändringar av ofta mycket olika slag.

Det är ganska naturligt att det måste vara svårt att samordna verksamheten i en sådan organisation. Den nödvändiga samordningen har då måst ske med hjälp av ett detaljerat beslutsfattande på central nivå. Men verkets struktur är bara en av anledningarna till detta förhållande, en annan, och kanske viktigare, är just att direktstyrningen har varit det enda alternativ som stått till buds därför att målen för verksamheten är så utformade att de inte kan användas som styrinstrument.

Detta sätt att styra verksamheten innebär dock med nödvändighet vissa olägenheter: Det kan ta tid att få igenom ett ärende, som kanske ändå bara berör en begränsad lokal arbetsmarknad, och informationsverksamheten i form av cirkulär och andra kontakter har blivit betungande. Den största nackdelen eller kostnaden med organisationen är kanske ändå att det planerande organet, styrelsen, i mycket stor utsträckning får syssla med löpande ärenden istället för planeringsverksamhet. En decentralisering av den löpande verksamheten skulle kunna leda till väsentliga vinster i olika avseenden. En sådan decentralisering förutsätter dock att den centrala enheten, styrelsen, har möjlighet att styra verksamheten efter sina intentioner utan att som nu behöva ta del av en rad detaljbeslut. Det förutsätter alltså andra informations- och kontrollmöjligheter. En teknik för att nå dessa syften är programbudgetering.

Ett tillämpande av denna teknik innebär emellertid, att man accepterar nödvändigheten av att klarare beskriva arbetsmarknadspolitikens mål. Först då kan programbudgeteringen bli meningsfull. Visserligen kan man även utan en sådan klarare målformulering nå vissa fördelaktiga resultat: den kostnadsredovisning och -fördelning som

programbudgeteringen förutsätter skulle kunna möjliggöra en bättre kontroll av olika organisationsenheters arbete genom kostnadsjämförelser mellan sådana enheter som arbetar under likartade förhållanden. Denna kontroll skulle dock endast kunna ske på ganska låg nivå: något jämförelseobjekt för styrelsen finns ju inte. (Trots det skulle man naturligtvis kunna göra jämförelse mellan olika perioder.) Men för att också »intäkterna» bättre skall kunna uppskattas måste verksamheten kunna relateras till målen. Detta sker genom programindelningen, som alltså förutsätter att de olika verksamhetsgrenarnas syften urskiljes.

Vilken programindelning som skall väljas måste bli föremål för en rad överväganden av olika slag. Här skall jag endast beröra några av de synpunkter som främst berör målproblematiken.

I detta hänseende är programbudgeteringens uppgift att beskriva vilka produkter, vilka nyttigheter som en viss organisation framställer. Indelningen måste därför göras på ett sätt som underlättar för politiker och allmänhet att uppskatta värdet av de olika produkterna. Jag tror att det enklaste sättet att få en konkretare uppfattning om arbetsmarknadsverkets verksamhet är att relatera sammanhängande paket av åtgärder, program, till de enskilda individernas situation på arbetsmarknaden.

Ett program som därvid anmäler sig självt är den samling åtgärder som vidtas för särskilt svårplacerad arbetskraft: arbetsvård, beredskapsarbeten för handikappade, skyddade verkstäder o.s.v. Denna arbetskraftskategori, som under långa tider eller permanent är ställd utanför den öppna marknaden har, oavsett vad som orsakat deras situation, behov av särskilt ingående och långvariga insatser.

Ett program för denna kategori skulle med nödvändighet få en mycket social inriktning, och är kanske just därför inte särskilt populärt. Socialpolitik har ju inte så hög status som allt som kan sägas höra till ekonomisk politik. Ändå vore det värdefullt att erkänna att AMS faktiskt har en omfattande socialt motiverad verksamhet.

En mycket stor del av de sysselsättnings-skapande åtgärder som AMS bedriver för olika kategorier med personliga handikapp i arbetslivet berör människor som tidigare varit kunder på kropps- och mentalsjukhus, alkoholistanstalter och inom kriminalvården. AMS möjligheter att ordna en dräglig arbetstillvaro för dessa människor blir därför mycket beroende av åtgärder i tidigare led i rehabiliteringskedjan.

Ett accepterande av detta beroende mellan olika delar av den sociala samhällssektorn skulle underlätta en samordning av åtgärderna över hela fältet, vilket skulle kunna motverka åtgärder som i ett mer begränsat perspektiv kan framstå som värdefulla ur t ex kostnadssynpunkt, men som i realiteten också innebär ökade kostnader på annat håll. – Det är ingen svårighet att tänka sig att vissa av de rationaliseringsåtgärder som skett inom t ex kriminalvården och inneburit kostnadssänkningar där medfört att tillströmningen av frivolna ökat till beredskapsarbeten för handikappade. På samma sätt är det inte omöjligt att den ökade genomströmningshastigheten inom mentalsjukvården, som de nya psykofarmaka möjliggjort, har medfört en kostnadsöverbiltring på arbetsmarknadsverket. Ett inordnande av dessa åtgärder i ett vidare perspektiv skulle kanske medföra att de kostnadsbesparingar som de lett till skulle användas för en fördjupad rehabilitering inom dessa institutioner, istället för att låta ökade kostnader och uppgifter falla på arbetsmarknadsverket.

Programindelningen i övrigt tänker jag inte beröra närmare.

3.4 Avslutning

En tes i denna uppsats har varit att den allmänna uppfattningen om arbetsmarknadspolitik som en del av den ekonomiska politiken har skymt den faktiskt förda politikens inriktning och innehåll. Arbetsmarknadspolitik är inte främst ett medel som användes t ex för att möjliggöra en stram finanspolitik. Den är istället en rad olika

åtgärder vilkas volym och inriktning bestäms av olika arbetskategoriers behov av hjälp att ordna en stabil och tillfredsställande sysselsättning.

Arbetsmarknadspolitikens mål borde klara uttrycka detta förhållande.

Arbetsmarknaden och den samhällsekonomiska balansen

Av Sten Borg

Under 1960-talet har de arbetsmarknads-politiska insatserna fått allt större omfattning. Arbetsmarknadens roll i den samhälls-ekonomiska balansen har härigenom ökat och vid sidan av finans- och penningpoli-tiska ingrepp utgör numera arbetsmarknads-politiken ett väsentligt stabiliseringsinstru-ment för den svenska ekonomin. Detta av-snitt av essäsamlingen är avsett att i första hand beskriva arbetsmarknadens balansom-råde och därvid tas bl a full-sysselsättnings-begreppet, arbetsmarknadspolitisk målsätt-ning, arbetsmarknadspolitiska resurser och den statistiska bakgrunden upp. Dessa delar kan dock inte behandlas utan att den sam-hällsekonomiska balansen först behandlas. Den ram arbetsmarknadspolitiken arbetar inom i ekonomin och de olika former av balansrubbningar som utgör ramen för en stabiliseringspolitik inleder därför genom-gången.

4.1 Samhällsekonomisk balans

Samhällsekonomisk balans kan allmänt sä-gas röra utbuds- och efterfrågerelationer på varumarknaden och faktormarknaden (ar-betsmarknaden). Begreppet innefattar såväl ekonomisk-politisk målsättning som ett in-strument i den ekonomiska analysen. Då balanssituationen får anses vara ett idealt mål som knappast går att uppnå koncentre-ras i realiteten diskussionerna kring olika former av balansrubbningar inom och mel-

lan marknaderna. Som förklaringar till de olika balansrubbningarna fordras därvid en ytterligare uppdelning av respektive mark-nad för att därigenom t ex beskriva balans-rubbningar inom hemmavarumarknad och utrikeshandel. För enkelhets skull kommer här endast uppdelningen på varumarknad och faktormarknad att behandlas mer in-gående i anslutning till det totala balans-begreppet.

4.1.1 Varumarknadens och faktormarkna-dens balanskriterier

För att belysa den samhällsekonomiska ba-lansen fordras ett för varumarknaden och faktormarknaden konvertibelt och generellt gällande mått. Detta skall vara så konstrue-rat att inte endast en balansrubbning – in-flation eller deflation – mätes utan även en balanssituation kan återges. Då detta ej är möjligt att erhålla återstår endast att använ-da indikatorer för att belysa balansrubb-ningen. Priset på arbetskraft och på varor är ett sådant mått, men även produktions-data, sysselsättningsdata och andra med den ekonomiska aktiviteten sammanhängande informationer kan tjänstgöra som likvärdiga mått. Prismekanismen såväl inom varumark-naden som faktormarknaden kommer trots andra alternativ att här användas som mått på balanssituationen. En fördel härmed är att varumarknadens prissättning på sina pro-dukter i viss mån inkluderar prissättningen

på arbetskraft och att dessa därmed också till stor del samvarierar. Valet av prismekanismen som kriterium på balanssituationen eller balansrubbningen inom samhällsekonomin utmynnar då i ett studium av inflationsmodeller.

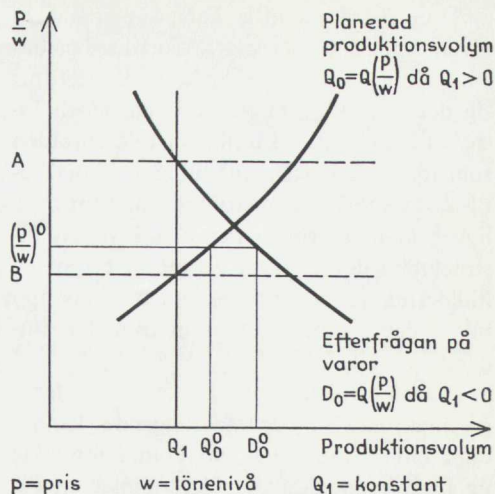
4.1.2 Rubbningar i den samhällsekonomiska balansen – en inflationsmodell

Den ekonomiska litteraturen återger ett flertal olika inflationsmodeller. Angreppspunkterna för dessa varierar med hur inflationen anses uppkomma. Väsentligen skiljes mellan efterfrågeinflation och utbuds- eller kostnadsinflation. Här skall i korthet återges en teori från efterfrågesidan ur Bent Hansens bok »A study in the theory of inflation».

För genomgången gäller följande förutsättningar: vid givna priser och penninglöner är efterfrågan på och utbudet av arbetskraft lika stora och arbetsmarknaden är homogen med perfekt rörlighet. Modellen avser vidare en sluten ekonomi.

Med dessa givna förutsättningar erhålles en produktionsvolym, kallad Q_1 , vilken är konstant. Den planerade produktionsvolymen Q_0 – vilken är en funktion mellan priset p och lönenivån w – beskrivs genom en kurva där ökande $\frac{p}{w}$ ger ökad planerad produktion. Efterfrågan, D_0 , beskrives även som en funktion av relationen $\frac{p}{w}$. I figur IV: 1 återges dessa förhållanden där x-axeln representerar produktionsvolym och y-axeln relationen $\frac{p}{w}$. Beroende på hur Q_1 faller mellan kurvorna Q_0 och D_0 kan därvid utläsas huruvida balans föreligger eller inte.

Endast då Q_1 går genom skärningspunkten för kurvorna Q_0 och D_0 och därmed erhålls relation $\frac{p}{w}$ föreligger balans. Detta läge är statiskt och i realiteten kommer svängningar kring detta läge att ständigt pågå. De avläsningar som i en balansrubbning ges exempel på i fig 1 avläses på x-axeln.



Figur IV:1 Samhällsekonomska balansrubbningsmodell från efterfrågesidan (efter B. Hansen).

Dessa är av två typer vid $\left(\frac{p}{w}\right)^0$, den första hänförlig till efterfrågeöverskott på varumarknaden ($D_0 - Q_1$) och den andra till efterfrågeöverskott på faktormarknaden ($Q_0 - Q_1$). I de båda skärningspunkterna från Q_1 med Q_0 och D_0 erhålles på y-axeln de värden inom vilka $\frac{p}{w}$ kan tänkas fluktuera, nämligen A och B, och där efterfrågeöverskott föreligger både på varumarknaden och faktormarknaden. Ovanför A är det utbudsöverskott på varumarknaden och under B är det utbudsöverskott på faktormarknaden.

4.1.3 Balansrubbningsrytmik och disaggregerade marknader

Av den återgivna inflationsmodellen framgår dels att en mängd realistiska förutsättningar måste tillgripas för att på ett enkelt sätt beskriva samhällsekonomska balans, dels att de relationer som användes i modellen endast i ytterst extrema fall ger samhällsekonomska balans. Det kan därför fastslås

¹ Se t ex Bronfenbrenner och Holzman, A survey of inflation theory, sid. 46 ff, Surveys of economic theory, vol. 1, St Martins press, New York 1967.

att samhällsekonomisk balans på makro-nivån ter sig ganska ointressant medan balansrubbningarna som är normala tilldrar sig det största intresset. Problemen och intresset måste i stället inriktas på de områden som förorsakar balansrubbningar på makro-nivå, d v s vilka balansrubbningar som föreligger inom marknaderna och i vilken utsträckning dessa tar ut varandra. Något av hithörande problematik kommer att tas upp under det avsnitt där arbetsmarknaden studeras mer i detalj.

De balansrubbningar som kan konstateras på makronivå med underliggande kännedom om orsakerna skulle kunna utnyttjas ur analysynpunkt. Det förekommer en rörelse över olika utbudsöverskott och efterfrågeöverskott i tiden inom och mellan marknaderna. Den registrerade kombinationsrytmiken, där en kombination i sin sammansättning tenderar att övergå till en ny, kan därvid ställas mot ett mått på ekonomisk aktivitet. Analysresultaten blir sedan instrument med vilka effekten av icke önskvärda kombinationsutvecklingar elimineras. Det fordras dock att effekten av insatta åtgärder även lägges in i rytmiken då dessa kan påverka tidigare erfarenheters material.

4.2 Arbetsmarknadsbalans

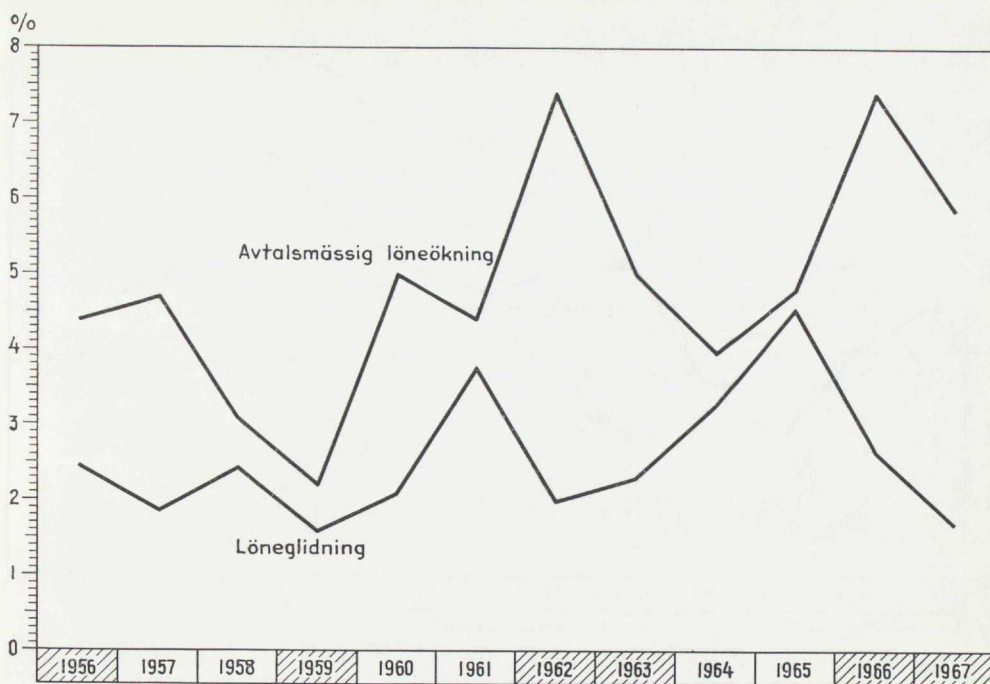
Balansen på arbetsmarknaden bestämmes av ett arbetskraftsutbud lika stort som arbetskraftefterfrågan ex ante och utläses bland annat från förändringar i prissättningen på arbetskraft. På grund av institutionella förhållanden kommer lönenivån dock att bli påverkad av arbetsmarknadens parter. Detta kommer till uttryck i att arbetstagarparten knappast accepterar löne-minskningar och i att arbetsgivarparten inte kan gå med på för kraftiga löneökningar. I viss utsträckning tvingas dock parterna att anpassa lönenivån efter arbetsmarknadens balansrubbningar vilket ger en modifierad anpassning till fri prissättning på arbetskraften. Verkan härav kommer till uttryck i förtjänstökning utöver avtalsuppgörelserna vid stor efterfrågan på arbetskraft och i när-

heten av de avtalsmässigt bestämda vid låg efterfrågan eller utbudsöverskott på arbetskraft. Förtjänstökningar uppdelade på avtalsmässig löneökning och löneglidning kan sammanställas med arbetslösheten för att i någon mån belysa dessa förhållanden. Dessa relationer har studerats av bland annat A. W. Phillips¹ för England. Framöver kommer dessa relationer att presenteras för Sverige dels från institutionella sidan, dels ur marknadssynpunkt. Det presenterade materialet hänför sig till redovisade förändringar i förtjänstläget på kalenderår varifrån de avtalsmässiga löneökningarna (på kalenderår) subtraheras och skillnaden utgör löneglidning. Arbetslösheten avser arbetslösa arbetslöshetsförsäkrade i procent inom respektive grupp.

4.2.1 Den institutionella effekten i lönebildningen

Inledningsvis hävdades att parterna i viss mån påverkar lönebildningen. Detta sker huvudsakligen vid avtalsuppgörelserna men även under avtalsperioderna. Den institutionella sidan och effekterna av denna belyser därför delvis bakgrunden till hur prissättningen på arbetskraft tillgår. Starten för en genomgång av den institutionella delen av löneglidningen blir därför en förhandlingsomgång. Denna innebär att parterna diskuterar den gångna avtalsperiodens förtjänstmässiga utfall varefter den kommande utvecklingen under följande avtalsperiod bedömes. De arbetstagare som under den gångna avtalsperioden haft en förtjänstökning under genomsnittet strävar efter att förhandla sig till nollställning omkring genomsnittsförtjänsten. Detta innebär att kompensation utgår till grupper som under passerad avtalsperiod ej haft löneglidning. Det som kvarstår av det för kommande avtalsperiod bedömda löneökningens utrymme när »kompensationskraven» tillgodosetts utgör det centralt av parterna överenskomna ge-

¹ A. W. Phillips, »The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1852-1957», *Economica* XXV, Nov. 1958.



Figur IV: 2 Procentuell avtalsmässig löneökning och löneglidning kalenderårsvis inom hela ekonomin 1956—1967. Skuggade och ej skuggade år anger avtalsperioder.

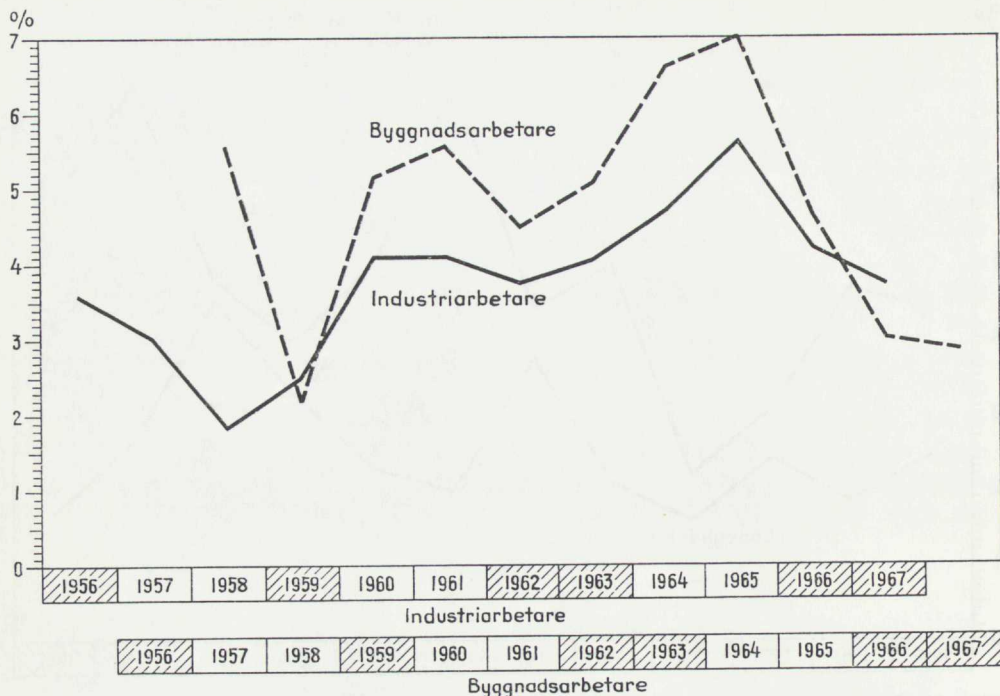
nerella lönelöftet.

I figur IV: 2 återges den procentuella kalenderårsvisa ökningen inom hela ekonomin för avtal och löneglidning under perioden 1956—1967. Diagrammet omfattar endast en tioårsperiod vilket i och för sig kan anses som för litet. Dessutom har svårigheter förelegat att beräkna avtalet och löneglidningen för åren 1956—1958. Av utvecklingen att döma synes dock den institutionella faktorn haft en avgörande betydelse åren 1962 och 1966 då »kompensations-tänkandet» givit synnerligen kraftiga avtalsmässiga löneökningar med hänsyn till löneglidningen åren 1960 och 1961 respektive 1964 och 1965. En motsvarande redovisning för industriarbetare och arbetare inom byggnads- och anläggningsverksamhet ger inte likartad utveckling. Dessa grupper svarar dock huvudsakligen för den totalt redovisade löneglidningen. Beträffande utvecklingen enligt figur IV: 2 skulle kunna sägas att tillgänglig information om den ekonomiska utvecklingen under avtalsperioderna

inte förelegat vilket givit löneglidningsutrymme. Inte ens under perioden 1964—1965, då parterna i sista stund insåg sin felbedömning och gav mer i avtalsökning det andra året (1965), kunde denna korrigering dämpa utvecklingen mot 1966 års avtalsuppgörelse. Parterna har med andra ord fått ta »smällarna» på grund av bristande kunskap om utvecklingen vilket i många fall kan leda tillbaka till bristande ekonomiskt- och arbetsmarknadsstatistiskt underlag.

4.2.2 Marknadseffekter i lönebildningen

Löneglidningen utgör till stor del en prissättning på arbetskraft som fluktuerar efter balanssituationen på arbetsmarknaden. (Som den är definierad finns även statistisk löneglidning.) Under perioden 1957—1967 har den huvudsakliga löneglidningen registrerats inom industrin och byggnadsområdet. Dessa områden är väsensskilda då industrin såväl arbetar på exportmarknaden som hemma-



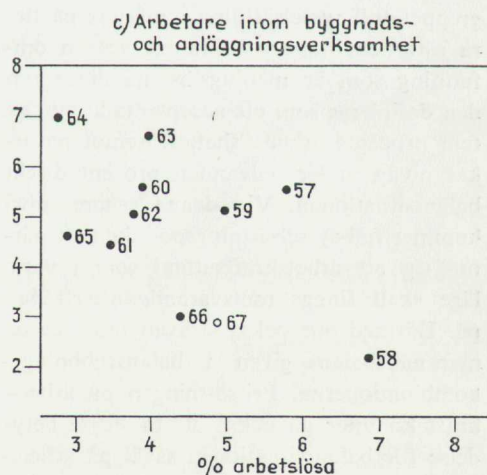
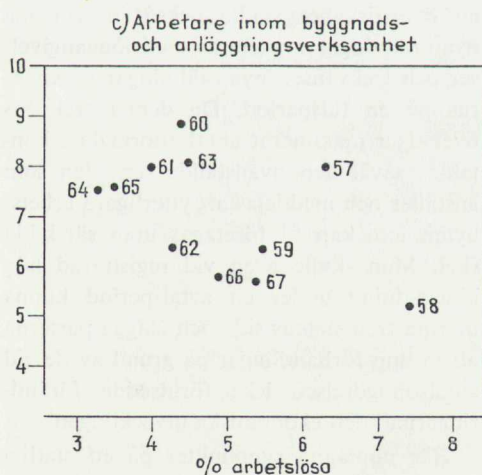
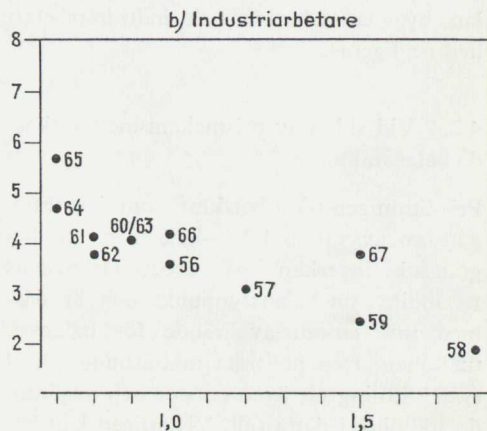
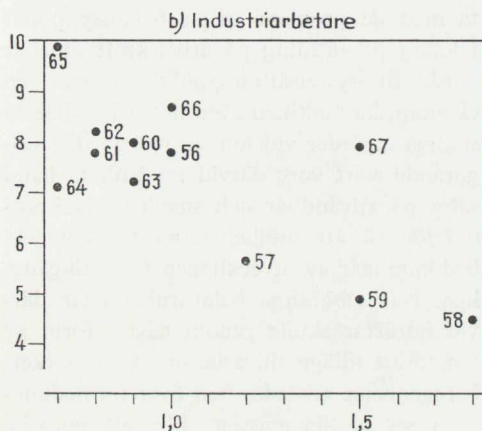
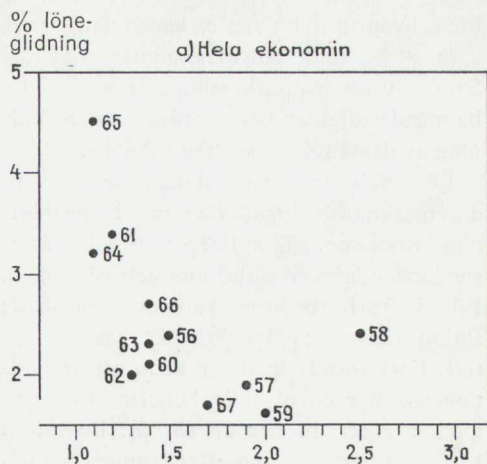
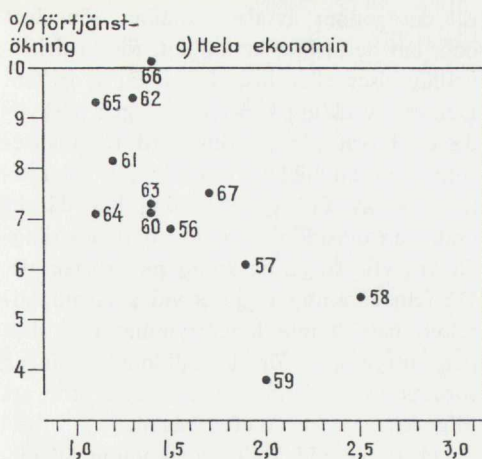
Figur IV: 3 Löneglidningen för arbetare inom byggnads- och anläggningsverksamhet jämfört med industriarbetarnas löneglidning ett år senare. Skuggade och ej skuggade år anger avtalsperioder.

marknaden medan byggnadsverksamheten endast arbetar inom den senare marknaden. Dessutom torde knappast inom någon sektor föreligga så hög grad av statliga ingrepp för att nå jämn sysselsättning och önskad produktionsinriktning som inom byggnadsverksamheten. Nästa punkt i lönebildningsprocessen blir därför att studera när löneglidningen inträffat i dessa områden. Det har då befunnits – vilket återges i figur IV: 3 – att löneglidningssvängningen inom byggnads- och anläggningsverksamheten uppträtt ett år före den inom industrin. Byggnads- och anläggningsverksamheten har alltså varit löneledare åtminstone under större delen av 1960-talet. Det bör anmärkas att den ledande ställningen inte behöver ha en tidsförskjutning på ett år. Även kortare period kan tänkas då de i diagrammet återgivna ökningarna är baserade på årsberäkningar. Halvårsutveckling eller kvartalsutveckling kan ge en annan tidsförskjutning för den löneledande gruppen.

4.2.3 Förtjänstökningar och arbetslöshet

Med avsnitten 4.2.1 och 4.2.2 som bakgrund skall nu relationen förtjänstökningar och arbetslöshet behandlas. Denna genomgång skall främst betraktas som underlag för att se om det finns möjlighet att härmed kunna bedriva inkomstpolitik och då även kunna erhålla ett samhällsekonomiskt bättre balansläge. Det finns nämligen anledning att vara tveksam här – bräckligt statistiskt material är en tveksamhet och redovisade samband är totalnivå diffusa ur tolkningssynpunkt.

Figur IV: 4 a, b och c återger förtjänstökning och arbetslöshet för hela ekonomin, industriarbetare och arbetare inom byggnads- och anläggningsverksamhet. Beträffande resultaten för hela ekonomin och byggnadsverksamheten inger resultaten inga större förhoppningar om ett samband medan industrin förefaller ha ett bättre samband mellan arbetslöshet och förtjänstökningar.



Figur IV: 4 Procent arbetslöshetsförsäkrade och procentuell förtjänstökning årsvis 1956—67.

Figur IV: 5 Procent arbetslösa arbetslöshetsförsäkrade och procentuell löneglidning årsvis 1956—67.

Men även för industrin kan relationerna vara tveksamma då diagrammet studeras. Summan av institutionella och marknadsbetingade effekter gör nämligen en användning av dessa relationer högst dubiös.

Löneglidningen kan allmänt anses vara ett marknadsbetingat element i lönebildningsprocessen. Figur IV: 5 a, b och c återger löneglidningen ställd mot arbetslösheten. För industriarbetarna kan den minskade spridningen ur analysynpunkt synas hoppfull. Fortfarande kvarstår dock att årspositionerna har en olycklig koncentration och antalet observationer är för få. Dessutom kan inte löneglidningseftersläpningen mellan byggnadsarbetare och industriarbetare helt negligeras.

4.2.4 Vid sidan av prismekanismen verkan- de balansfaktorer

Prissättningen på arbetskraft som den framgått av avsnitten 4.2.1–4.2.3 har en begränsad inverkan på arbetsmarknadens flexibilitet ur balanssynpunkt och är därmed inte ensam avgörande för balanssituationen. Den politiska målsättningen fullsysselsättning får även en stor och avgörande ställning i detta fall. Visserligen kan begreppet fullsysselsättning uppfattas på flera sätt och inom vissa ramar ges en omfattning som är meningslös, nämligen om den definieras som ett accepterande av tex fem procents arbetslöshet. Däremot påverkar nivån under halvannan procent direkt balanssituationen. Vid denna senare nivå kommer fullsysselsättningspolitiken att närma sig ett arbetskraftsutbud som i varje läge skall finnas motsvarande efterfrågan på. Därmed blir också strävan mot arbetsmarknadsbalans given i balansrubbningsskombinationerna. Prissättningen på arbetskraft kommer då också att få större betydelse för balanssituationen såväl på arbetsmarknaden som på varumarknaden. Arbetstagarparten – med garantier om fullföljande av fullsysselsättningspolitiken – har trumf (under ansvar) vid förhandlingar om lönevillkor. Arbetsgivaren kan vid ett för högt avtalsutfall endast anpassa sig

till det genom avtalet erhållna löneläget och, om detta inte är möjligt, företa drifts-
nedläggelser eller inskränkningar i driften. Denna utveckling kan i vissa lägen påskynda en i och för sig önskvärd rationalisering men samhällets resurser för upprätthållande av full sysselsättning blir därvid under en omställningsperiod hårt ansträngda vid efterfrågeminskning på arbetskraft. Då felbedömningar gjorts vid avtalsuppgörelsen beträffande löneutrymmet och skapat utrymme för löneglidningsökningar fordras även samhälleliga insatser för att tillgodose den ökade efterfrågan.

Då det är nödvändigt att komma till rätta med de problem en ur balanssynpunkt felaktig prissättning på arbetskraft innebär borde fullsysselsättningspolitiken och den ekonomiska politiken även inbegripa direkta statliga åtgärder vid lönesättningen. En välgörande start vore därvid att i första hand satsa på användbar och snabb statistikproduktion så att möjligheterna till korrekta bedömningar av utvecklingen finns tillgängliga. När väsentliga balansrubbningar därvid inträffar skulle genom någon form av temporärt tillägg till arbetsmarknadsverkets befogenheter arbetskraften överförmedlingarna styras lönemässigt. För att undvika en överrörlighet skulle också individuella nyanställningar registreras med löneangivelser och frekvensen nyanställningar maximeras på en tidsperiod. Då denna frekvens överstiger maximerat antal »normala», kontaktas såväl den nyanställde som den som anställer och meddelas att ytterligare arbetsbyten inte kan få företagas utan särskilda skäl. Man skulle även vid registrerad hög löneglidning under en avtalsperiod kunna ingripa från statens sida och ålägga parterna att ta upp förhandlingar på grund av de vid avtalsuppgörelsen icke förutsedda förändringarna i den ekonomiska utvecklingen.

Här upptagna synpunkter på ett statligt ingripande i lönebildningsprocessen är endast några uppslag. Huruvida de är möjliga att genomföra beror på allmänpolitiska eller partspolitiska förutsättningar. Då emellertid floran av statliga möjligheter att ingripa är mångfaldig kan det vara tillräckligt med

ett konstaterande av att statliga intressen i lönebildningsprocessen måste tillgodoses, allrahelst som det hittills knappast funnits något direkt statligt intresse att blanda sig i de av parterna självständigt skötta förhandlingarna (möjligen med undantag för avtalsverkets uppgörelse med parterna år 1966).

4.2.5 Varumarknaden och arbetsmarknadsbalans

Tidigare har framgått att prisutvecklingen inom varumarknaden till viss grad samvarierar med prissättningen på arbetskraft. Detta beror på att prissättningen på varor är beroende av råvarukostnader och arbetskraftskostnader. Som konstaterats är arbetskraftskostnaderna även påverkade av institutionella och marknadsbetingade förhållanden. Förändringar orsakade av kraftiga ökningar av arbetskraftskostnaderna ger primärt ett genomslag i den andel dessa utgör av det slutliga priset. Om det antages att priset höjs med en gång inom samtliga områden så påverkas kapitalkostnaderna av de höjda arbetskraftskostnaderna successivt genom nyinvesteringarna. Vid en i denna situation antagen oförändrad efterfrågan kommer inom varumarknaden att startas en kumulativ process som slutar med effekter inom varumarknadens hemma- och utrikeshandel. Härvid är det betydelsefullt att överblicka hur långt arbetskraftskostnadernas genomslag kan fortgå utan balansrubbingar samt dessutom hur de komparativa kostnaderna utvecklas inom landet och i andra länder (vid fasta växelkurser). Bortsett från monopolsituationer eller liknande kan inhemsk balansrubbing med efterfrågeöverskott inom arbets- och hemmamarknaden fortgå med konkurrensduglig prisnivå på exportprodukter. Då utrikeshandeln når ett läge med större efterfrågan på importvaror än på exportvaror har emellertid balansrubbing uppstått. Någon ytterligare prisökning är omöjlig. Produktion i ett annat lands ekonomi, där kostnadsutvecklingen ur produktionssynpunkt varit mer gynnsam än inom hemlandet, skulle därmed utgöra ett substitut för den produktion som

önskas bli upprätthållen. Här kan jämföras med de svenska företag som i stor utsträckning försöker etablera sin produktion i utlandet. Dagens svenska situation har dock andra motiv än de rent internt kostnads- mässiga även om de arbetskraftskostnads- mässiga ofta är en bidragande orsak.

4.3 Arbetsmarknadspolitisk målsättning

Arbetsmarknadspolitikens målsättning anges bland annat i proposition nr 52/1966 »vara att åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning. Detta mål nås inte en gång för alla. Full sysselsättning kan tryggas endast genom åtgärder som ständigt anpassas till situationens krav. Ambitioner- na att ge medborgarna möjlighet till meningsfull sysselsättning har vuxit och ansträngningarna måste ökas ytterligare. Produktiv sysselsättning är i sig själv ett rörligt mål, som flyttas allt efter produktionens förutsättningar ändras. Fritt vald sysselsättning innebär inte bara att varje tanke på att tvångsmässigt dirigera arbetskraften avvisas utan också att möjligheterna vidgas för den enskilde att få ett arbete som svarar mot hans önskemål och förutsättningar.» Den angivna målsättningen ger möjlighet till ett flertal kortsiktiga värderingar som kan betyda avsevärda felbeslut. I gengäld ges dock arbetsmarknadspolitiken möjlighet att genom snabba beslut hastigt rätta till felaktigheter. Med utgångspunkt från de senaste årens arbetsmarknadspolitik är det dock synnerligen svårt att få en klar bild av vad som är politiska värderingar eller praktiska lösningar samt hur dessa var för sig eller tillsammans tillfälligt ger en balanserad arbetsmarknad. Den långsiktiga balansen på arbetsmarknaden kan genom dessa förhållanden motverkas. Dessutom torde inte någonstans i verksamheten lönesättningen på arbetskraft ha medtagits som ett alternativ för erhållande av arbetsmarknadsbalans. Lönepolitiken, socialpolitiken och arbetsmarknadspolitiken utgör ju tillsammans delar som bestämmer arbetsmarknadsbalansen. Det är inte möjligt att enbart vidtaga åtgärder inom ett av dessa delområden och

därmed leva i föreställningen att det räcker för erhållande av samhällsekonomisk balans. Tyvärr är det vanligt att de flesta resignerar inför de komplexa problemställningar som finns och definierar bort samhällsekonomiskt väsentliga aspekter genom att likställa arbetsmarknadspolitiken med arbetsmarknadsverkets verksamhet. Då arbetsmarknadsverket snart sagt griper in på de flesta områden inom samhällsekonomin kan denna förenkling bli fruktbar, men lönepolitiken återstår dock som ett för balansproblematiken väsentligt område vilket måste följas för att balans skall kunna nås i samverkan med andra insatser.

4.3.1 Tidsaspekt och arbetsmarknadsbalans

Balans på arbetsmarknaden måste inte endast avse arbetsmarknadsverkets verksamhet utan även bland annat lönepolitik och socialpolitik. Den målsättning som uppställs för de olika verksamheterna inom arbetsmarknaden skall »främja balansen på arbetsmarknaden». I dessa avseenden kan skiljas mellan målsättning på kort respektive lång sikt. I begreppet »kort» sikt innefattas inte någon exakt tidsperiod varför de olika områdena ges möjlighet att operera med egna föreställningar om vad som innefattas i »kort» sikt. Balansrubbningar som uppstår orsakade av målkonflikter inom »kort»-siktsperspektivet är därför av betydelse. Nedan anges något av denna problematik.

Grovt indelat skulle arbetsmarknadsverket svara för den kortaste perioden närmast hänförlig till säsongutjämnande åtgärder som omspanner en tidsperiod på ett halvt till ett år. Nästa steg i korttidsperspektivet utgör målsättning på halvtannat år främst genom statsverkspropositionen (i vilken även arbetsmarknadspolitiken utgör en del). Avtalsrörelsen omfattar en period från ett upp till tre år medan socialpolitiken ligger på längre tid. En stor del av arbetsmarknadspolitiken infaller dessutom under och utanför denna periodindelning. Omskolningsverksamhet, lokaliseringspolitik för att ta några exempel.

Helt naturligt innebär variationen i syn

på korttidsaspekten från ett halvt år upp till fyra, fem år att ett flertal målkonflikter kommer att uppstå. Dessutom förutsätter verksamheten en ingående kännedom om balanseffekten av vidtagna åtgärder, oftast större kännedom än som nu ligger till underlag för handlande.

Med hänsyn till konjunkturutvecklingen skulle först och främst enhetligt angivande av målsättningen på kort sikt anpassas till korta konjunktursvängningar på, säg, fyra år.¹ Alla åtgärder för erhållande av samhällsekonomisk balans måste samordnas inom detta perspektiv. Som förhållandena nu är kan effekten av vidtagna åtgärder motverka eller samverka med varandra ur balanssynpunkt. Summan av insatser för att dämpa en balansrubbning kan under en period på tre till fyra månader inom de olika »kort»-siktsperspektiven sammantagna ge ett kraftigt utslag. I stället för att skapa balans kan därvid obalans i motsatt riktning mot den tidigare uppträda. Med utgångspunkt från balans under en fyraårsperiod kommer de största svängningarna helt att falla på den instans som har att svara för de snabbast verkande justeringarna, nämligen arbetsmarknadsverkets halv- till ettårs-perspektiv. Detta bör därför vara så utformat att de största resurserna vid balansrubbningar läggs på denna instans, vilket även delvis är förhållandet i dagens läge. Det är dock av största vikt att resurserna används på ett för hela balansperioden meningsfullt sätt, dvs att kännedom och beräkningar över effekten på balanssituationen från socialpolitiken, lönepolitiken och den framtida arbetsmarknadssituationen finns tillgängliga. Här ställs stora krav på tillförlitliga prognoser inom yrkesgrupps- och näringsgrensfördelningar och i mycket större utsträckning än för närvarande.

4.4 Balansen inom arbetsmarknaden

Tidigare har arbetsmarknadsbalansen huvudsakligen betraktats på totalnivå med prismekanismen som ett betydande inslag, d v s

¹ Till exempel 55-59, 60-63, 64-67, 68-71.

regionala, näringsgrensvisa, yrkesmässiga arbetsmarknadsförhållanden har exkluderats i framställningen. En av orsakerna till bristande balans på arbetsmarknaden härrör just från den strukturförändring samhällsekonomin genomgår och man borde i detta fall ta hänsyn till även dessa förhållanden. Individens regionala och yrkesmässiga rörlighet motverkar strävan att bedriva en »aktiv» arbetsmarknadspolitik. Den »aktiva» arbetsmarknadspolitikens avser att i dessa situationer öka rörligheten och de medel som därvid användes är delvis av social karaktär. Dessa omfattar exempelvis omskolning, utbildnings- och flyttningsbidrag för att nu nämna några. Bedömningen av arbetskraftens utnyttjande i olika konjunkturlägen med hänsyn till de sociala och rörlighetsbefrämjande medlen skapar konfliktsituationer. De väsentliga frågeställningar som måste tas upp i detta sammanhang gäller utnyttjandet av arbetskraften och kan formuleras som följer: a) Vad innefattas i begreppet full sysselsättning? b) Vilken omfattning skall arbetsmarknadspolitiska insatser ha och mot vilken bakgrund skall dessa ställas? c) Hur kan balansrubbningar registreras? Dessa problem kommer nu att belysas mer ingående. Man kan säga att det makro-ekonomiska planet därvid i viss utsträckning lämnas. Detta är nödvändigt för att kunna förklara den arbetsmarknadspolitik och de problem man ställs inför när det gäller att vidtaga arbetsmarknadspolitiska åtgärder i den praktiska hanteringen av tillgängliga redskap.

4.4.1 Full och optimal sysselsättning

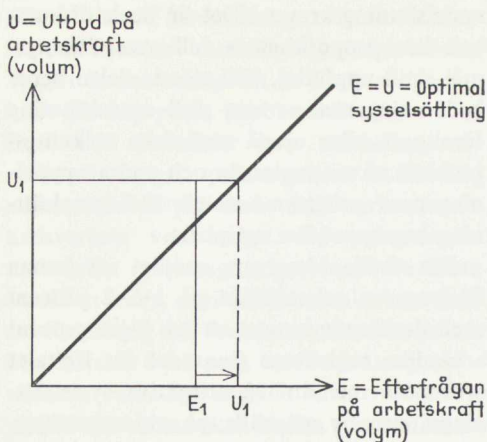
Full sysselsättning innebär att alla inom ekonomin som vill och kan ta arbete skall få arbete i den omfattning och med de förutsättningar som föreligger i varje enskilt fall. En definition som överensstämmer med detta skulle vara ett tillstånd där vid givna priser och penninglöner efterfrågan på och utbudet av arbetskraft är lika stora.

Denna definition synes i stort täcka de i tidigare citerade proposition angående arbetsmarknadspolitikens mål angivna full-

sysselsättningskraven. Det är dock diskutabelt hur propositionens full-sysselsättningsmål skall uppfattas. Till största delen beror bedömningarna av om full sysselsättning föreligger eller ej på statistiska tolkningsproblem. Även regionala och andra uppdelningar av arbetskraften gör full-sysselsättningsbegreppet mer ogripbart.

Det skulle idag vara möjligt att kunna försvara en arbetslöshet på $1\frac{1}{2}$ –2 procent med den motiveringen att om lägre procent arbetslösa registreras finns det för flertalet arbetslösa mer än två attraktiva sysselsättningsalternativ att välja på vid arbetsbyte. Denna motivering gäller dock inte för den eller de individer som vid samma arbetslöshetsnivå helt saknar arbetsmöjligheter. På grund av dessa förhållanden tvingas arbetsmarknadspolitikerna att i hög grad vara differentierad så att den arbetslösa individens situation i första hand förbättras. I detta läge kan det te sig så gott som omöjligt att avgöra huruvida insatser för individer på totalnivå sammantagna ger några balanseffekter.

Det förutsättes att den fulla sysselsättningen skall ge ett produktivt resultat genom en »aktiv» arbetsmarknadspolitik. För att belysa detta införs nu begreppet optimal sysselsättning vilken kan uppfattas på två sätt. *Det första* skulle innebära att de maximala arbetskraftsresurserna som finns inom ekonomin är optimala. Denna optimala sysselsättning är huvudsakligen av intresse vid krigstillstånd då varje tillgänglig arbetskraftsresurs är nödvändig att utnyttja. *Det andra* sättet att uppfatta en optimal sysselsättning innebär att optimal sysselsättning blir synonym med mest produktiv sysselsättning. Ur balanssynpunkt är den senare definitionen väsentlig då produktivitetsutvecklingen, dvs. produktionsvolymen per arbetstimme eller anställd är avgörande för ekonomins tillväxt. (I produktivitetsutvecklingen bör även ingå kapitalkostnader för framställande av produkten då man önskar ett korrekt produktivetsmått.) Skillnaden mellan full sysselsättning och optimal sysselsättning skulle därmed kunna beskrivas i ett koordinatsystem med utbudet av arbetskraft på y-axeln och efterfrågan på arbetskraft på



Då $U_1 > E_1$: utbudsöverskott

Då $U_1 = E_1$: balans

Då $U_1 < E_1$: efterfrågeöverskott

Då $U_1 \neq E_1$ fordras arbetsmarknadspolitiska insatser som styr mot balans. Differensens storlek avgör insatsernas nivå och den styrs mot den större storheten.

Figur IV: 6 Full och optimal sysselsättning.

x-axeln, där den eftersträfvade fulla sysselsättningen vid utbudsöverskott på arbetskraft i varje läge är större än den optimala sysselsättningen och omvänt vid efterfrågeöverskott (se figur IV: 6). Endast då den fulla sysselsättningen är lika med den optimala råder därvid balans på arbetsmarknaden. Avvikelserna mellan full sysselsättning och optimal sysselsättning utgörs av de arbetsmarknadspolitiska insatserna och resurserna för att uppfylla de politiska målen. I andra ord skulle man kunna säga att de avvikelser från balanssituationen som finns uttryckt i denna relation är de kostnader samhället tar på sig att föra den fulla sysselsättnings politik.

Det beskrivna ideala sambandet mellan optimal och full sysselsättning påverkas i realiteten troligtvis av störande moment på arbetsmarknaden, hänförliga till överrörlighet av arbetskraft. Detta innebär att produktionen per arbetsstimme ökar med ökande sysselsättningsgrad och når sitt maximum till exempel vid 98 procents sysselsättningsgrad för att därefter sjunka de två sista procentenheterna upp till full sysselsättning. Detta resonemang skulle stämma med ett accepterande av halvannan procents arbets-

löshet som ett mål sett ur balansproblematikens synpunkt. Enda möjligheten att kunna föra en full-sysselsättningspolitik med jämvikt mellan utbud av och efterfrågan på arbetskraft blir i detta läge att förhindra överrörlighet och andra destruktiva fenomen vid närmandet till full sysselsättning. Då det förefaller som om möjligheterna till en dylik stabiliseringsåtgärd är svårgenomförbara såväl ur politisk som praktisk synpunkt finns troligtvis ingen annan möjlighet att lösa dessa problem än med ett accepterande av och viss strävan mot arbetslöshet samt genom påverkan på denna skapa balans på arbetsmarknaden.

Det förda resonemanget bygger helt på att produktiviteten minskar vid minskande arbetslöshet på, säg, 2-procentsnivå. Om detta ej är fallet – vilket även kan hävdas men ännu inte kunnat påvisas – faller hela resonemanget. I nuvarande läge synes dock målet full sysselsättning inte kunna bli genomfört utan arbetsmarknadspolitiska insatser för att motverka de desorganisations-tendenser en full sysselsättning har på ekonomin.

4.4.2 Arbetsmarknadens balansrubbningsar

Den totalram som arbetsmarknadspolitiken kan tänkas arbeta inom för att uppnå samhällsekonomisk balans måste uppdelas på för politiken relevanta områden. Arbetsmarknadens fördelning på näringsgrenar, yrkesgrupper och regioner är de större aggregaten inom vilka balanssituationen bäst kan belysas. Med den rika facettering arbetsmarknadspolitiken har inom dessa områden räcker inte utbuds- och efterfrågeanalyser ens inom dessa aggregat. Vart och ett av dem måste ytterligare uppdelas. Inom denna disaggregerade nivå arbetar den »aktiva» arbetsmarknadspolitiken och härifrån är det möjligt att förklara de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Uppdelningen kommer att innehålla flera av varandra beroende och svårtolkade förhållanden. Det är inte endast tolkningsproblem som försvårar balansbedömningen på totalnivå. Även summering till en totalbild ställer sig svårgenom-

Figur IV: 7 Sammanställning över regionala balansrubbningsskombinationer

Region 1, 2, ... R	Utbudsoverskott (—) alt. efterfrågeöverskott (+)									
	Näringsgren					Yrkesgrupp				
	1	2	.	.	N	1	2	.	.	Y
Näringsgren	1	×	—	—	—	—	—	—	—	—
	2	+	×	—	—	—	—	—	—	—
	.	+	+	—	—	—	—	—	—	—
	.	+	+	×	—	—	—	—	—	—
	.	+	+	+	×	—	—	—	—	—
	N	+	+	+	+	—	—	—	—	—
Yrkesgrupp	1	+	+	+	+	×	—	—	—	—
	2	+	+	+	+	+	×	—	—	—
	.	+	+	+	+	+	+	×	—	—
	.	+	+	+	+	+	+	+	×	—
	.	+	+	+	+	+	+	+	+	×
	Y	+	+	+	+	+	+	+	+	×

förbar då det saknas en gemensam mått-skala. Dessa förhållanden belyses något i figur IV: 7 där utbudsoverskott markeras med ett minustecken och efterfrågeöverskott med ett plustecken. Schemat avser att återge olika kombinationer av balansrubbningar på näringsgrenar och yrken som kan förekomma inom regionalt avgränsade områden. Ingången kan ske antingen genom att starta med utbudsoverskott eller med efterfrågeöverskott i respektive kolumn. Därefter avläses samtliga i kolumnen angivna balansrubbningar som en typ av kombinationer. För hela ekonomin skulle därvid finnas lika många scheman av denna typ som antal regioner.

Av schemat framgår vidden av de problem arbetsmarknadspolitiken är avsedd att lösa samt också svårigheterna att på totalnivå fastställa om balans föreligger eller vilken typ av balansrubbning som kan förekomma.

De balansrubbningar som förekommer regionalt inom näringsgrenar och yrkesgrupper rättas till genom lokaliseringsstöd, yrkesutbildning och säsongsmässigt genom beredskapsarbeten. Regionala aspekter är således avgörande för vidtagna åtgärder.

Näringsgrensvisa och yrkesmässiga balansrubbningar berör åtgärder inom yrkesutbildning, omskolningsverksamhet och utbildningsväsendet. Åtgärder mot dessa balansrubbningar sker dels genom informa-

tion dels genom samarbete med utbildningsmyndigheterna. Denna typ av arbetsmarknadspolitiska insatser ställer stora krav på prognoser över utvecklingen inom näringslivet och väl avvägda samhälleliga expansioner för att nå önskat resultat. Främst måste i detta läge allmänutbildningen tillgodoses så att framtida rörlighet på arbetsmarknaden befrämjas. Nuvarande möjligheter att göra användbara prognoser är dock begränsade.

4.4.3 Registrering av balansrubbningar på arbetsmarknaden

Tidigare har nämnts att stora krav måste ställas på regionalt yrkes- och näringsgrensvis tillförlitliga prognoser inom arbetsmarknaden. Det statistiska grundmaterialets kvalitet och omfattning får därvid en avgörande betydelse. Materialet måste ha ett sådant innehåll att svar kan ges över hur olika medel fungerar för att uppnå de önskade målen. I detta avsnitt skall helt kort redogöras för hur pass bristfällig grund som för närvarande existerar när det gäller det statistiska underlaget.

Redovisning av sysselsättnings- och arbetslöshetsdata såväl mellan år som under år är antingen ofullständigt täckande eller oexakta. Vidare förekommer en icke obetydlig eftersläpning i redovisningen. Som exempel kan nämnas att arbetslöshets- och

arbetsförmedlingsstatistik endast täcker arbetsmarknadsverkets arbetsområde; arbeidskraftsundersökningar redovisar så stora medelfel att förändringar svårigen kan utläsas inom för arbetsmarknaden väsentliga delar. Årsstatistiken liksom folkräkningen redovisas med eftersläpningar vilket innebär att prognoser måste göras på de närmaste passerade två till åtta åren för att få utgångsdata till vad som kan betraktas som en verklig prognosperiod. Svårigheterna vid statistikanvändningen kanske bäst belyses av att en prognos för industrin vid slutet av 1967 avseende 1968 till många delar endast har redovisade årsdata för 1965. Den korttidsstatistik som finns tillgänglig över sysselsättning och löner som redovisas antingen på månads- eller kvartalsbas är ofullständig och på grund av sin utformning svårtydbar. Det finns inte anledning att ytterligare gå in på de svårigheter en regional och näringsgrensvis gjord redovisning förorsakar. Avvägningsproblem och hjälpliga skattningar för att få ett ungefärligt mått på totalnivå över förändringar antyder vidden av de problem som föreligger vid en ytterligare disaggregering.

På grund av de statistiska bristerna måste avvägningen av arbetsmarknadspolitiska insatser bli beroende av den vikt som lägges vid olika statistikredovisningar under olika konjunkturlägen. Oftast fordras ett flertal statistikindikatorer på utvecklingen för att någon säker tendens skall kunna utläsas. Arbetslöshetsökningar är och har varit den mest avgörande registreringen på icke önskad balansrubbning. Vid lägen med stor efterfrågan på arbetskraft har dock denna serie tämligen begränsad användning beroende dels på mycket liten andel arbetslösa, dels på att arbetssökande går utanför förmedlingen. En annan sida av efterfrågesituationen belyses i detta läge av vid samma tidpunkt som arbetslöshetsräkningen registrerade antalet lediga platser. Denna ger ökningarna vid höjd efterfrågan. Dessa två statistikserier kan primärt anses vara de snabbaste indikatorerna på förändring i arbetsmarknadsbalansen. Det är dock först när den registrerade balansförändringen

dessutom ger utslag i kraftiga förtjänstökningar och allmänt förändrad ekonomisk aktivitet som en balansrubbning kan anses ha inträffat på totalnivå.

Den kritik som arbetsmarknadsstatistiken och lönestatistiken utsatts för från flertalet konsumenter under senare år måste därför betraktas som försiktig i förhållande till de faktiska bristerna. För utvecklingen av relevanta data under perioden 1950–1965 och även fram till 1970 kan man knappast räkna med att få någon väsentlig förbättring eller ytterligare information än den som i dag ges i statistiken. Det kan dock påpekas att stora insatser görs för att få en förbättrad statistikproduktion. Dessa insatser får betraktas som mer långsiktiga då de har att göra med nationella och internationella anpassningar av statistikproduktionen till konsumentönskemål beträffande företagsregister, näringsgrenar, yrken och löneelement. Dessa informationer skall tillsammans kunna inarbetas i ett datasystem som man kan vänta sig få användning för på 70-talet. Resultatet av detta arbete kan naturligtvis inte bli utformat på ett eller två år men avsikten är att man med ett utvecklat arbetsmarknadsstatistiskt system skall kunna få de informationer man verkligen behöver för att kunna belysa förhållandena på arbetsmarknaden. Dessutom kommer arbetsmarknadsverket inom sig troligen att få ett mycket modernt datasystem vilket kan ge all möjlig information såväl på individbas som på andra uppdelningar inom dess verksamhetsområde.

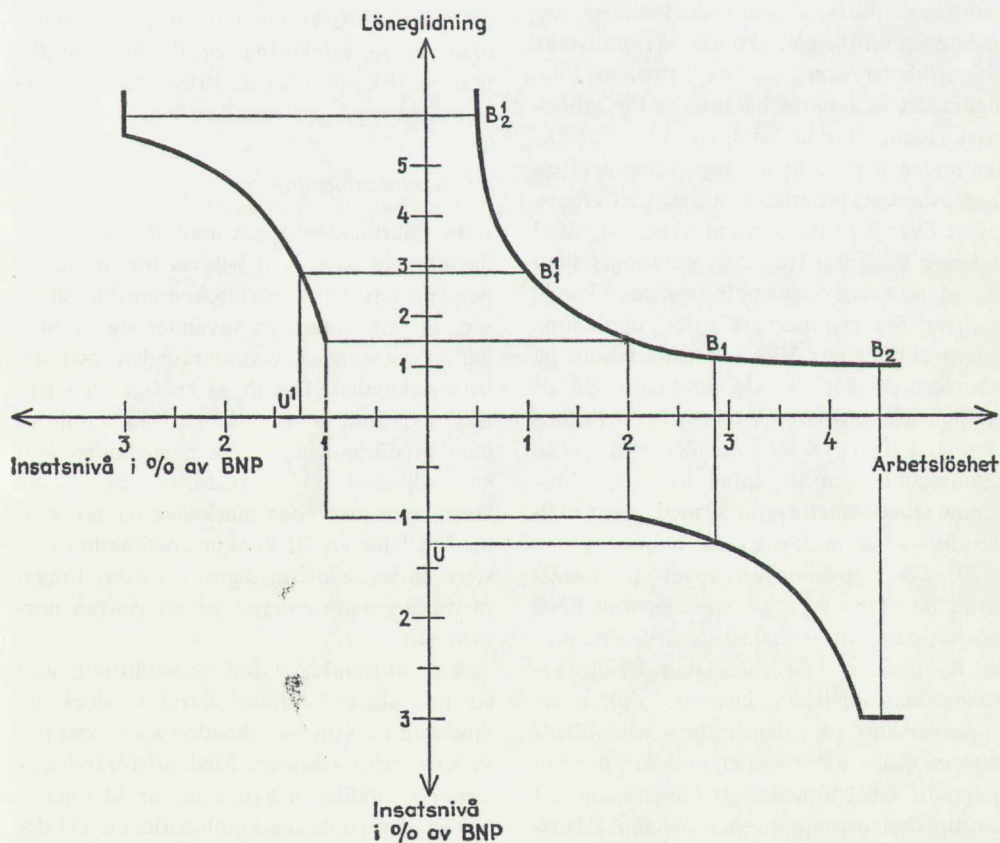
4.5 Arbetsmarknadspolitiska resurser

De resurser som ställts till arbetsmarknadspolitikens förfogande under 1950-talet och hittills under 1960-talet har i större utsträckning motverkat arbetslöshet än efterfrågeöverskott på arbetskraft. Dessutom har arbetsmarknadspolitiken från mitten av 1950-talet tilldelats större betydelse och i samband med konjunkturedgången 1958 och 1959 inträffade en ökad insatsnivå mätt i utgifternas procentuella andel av BNP vilken därefter i stort sett bibehållits. Den pri-

måra målsättningen att motverka arbetslösheten har då också kompletterats med att även inbegripa en motverkan av överefterfrågan på arbetskraft. Den finans- och penningpolitiska dominansen som stabiliseringsinstrument i ekonomin har därmed fått ett komplement i arbetsmarknadspolitiken. Strävan mot arbetsmarknadsbalans innebär alltså inte längre en ensidig insats vid hög arbetslöshet. På grund av bedömningssvårigheter av balansrubbningens omfattning vid efterfrågeöverskott är det dock möjligt att insatta resurser härvidlag inte varit tillräckligt kraftiga jämfört med en arbetslöshetssituation. Förekomsten (alternativt avsaknaden) av likvärdiga insatsnivåer vid utbudsöverskott (alternativt efterfrågeöverskott) påverkar då också konjunktursvängningarna kring en balanserad tillväxt på så sätt att vid ökad arbetslöshet dämpas balansrubbningen med bl a sysselsättnings-

skapande åtgärder som inte hinner avvecklas tillräckligt snabbt vid ökad efterfrågan på arbetskraft. Initialefterfrågan blir därmed kraftigare än avsett och en ny motsatt typ av balansrubbning inträffar snabbare och går lätt över i överefterfrågan. Strävan mot balans vid utbudsöverskott driver därmed utvecklingen mot ett icke önskat läge med överefterfrågan.

Mot bakgrund av den skisserade utvecklingen måste arbetsmarknadspolitiska insatser mycket snabbt kunna ändras efter balansrubbningssituationens eventuella förändring. Ökade politiska ambitioner måste även anpassas till denna flexibilitet. Arbetsmarknadspolitiken avses härvid utgöra ett med finans- och penningpolitiken likvärdigt stabiliseringsinstrument och helt avskilt från direkta sociala målsättningar. Arbetsmarknadspolitiken skall tillföra ekonomin arbetskraft och arbetstillfällen i den omfattning



Figur IV: 8 Illustration av den arbetsmarknadspolitiska insatsnivån vid balansrubbningar

och utsträckning att uppkomna balansrubbnings- ningar bemästras med maximala kostnader motsvarande viss procent (säg 3) av BNP under högst ett antal (säg 2) år. Inom denna ram avses såväl arbetslöshet som överfull sysselsättning motverkas så att en »genomsnittlig balanssituation» erhålles under en längre tidsperiod (säg 4 år). I den mån arbetsmarknadspolitiken inom den angivna ramen inte kan fullfölja önskade mål får andra medel tillgripas.

Ett exempel på hur den arbetsmarknadspolitiska insatsnivån skulle kunna varieras mot bakgrund av den ovan angivna målsättningen illustreras i figur IV: 8. Figuren baseras i utgångsskedet på att ett samband mellan arbetslöshet och löneglidning föreligger. Det bör därvid observeras att detta samband behandlats i anslutning till fig IV: 4 och att en mer ingående analys av mekanismen bakom arbetslöshets-löneglidningsrelationerna fordras innan dessa är praktiskt användbara. Bortsett från reservationer kan dock en politiskt och ekonomiskt motiverad arbetslöshetsprocent på t ex 2 procent antas utgöra ett accepterat balansläge för arbetsmarknaden. Därvid kommer all arbetslöshet under 2 procent att representera efterfrågeöverskott på arbetskraft och all arbetslöshet över 2 procent utbudsöverskott. Med stigande avvikelse från 2-procentsläget skall därvid arbetsmarknadspolitiken ges ökande resurser för att motverka den uppkomna balansrubbnings. Vid utbudsöverskott på arbetskraft faller det sig helt naturligt att avväga insatsens storlek mot arbetslöshetens ökning. I fig IV: 8 åskådliggörs detta av att balansrubbnings B_1 antas föreligga. Mot denna arbetslöshet svarar – med given målsättning – en insatsnivå på U procent av BNP. Då målsättningen anger att insatsnivån inte får överstiga 3 procent av BNP innebär detta att arbetslöshetsvärden på mer än B_2 procent inte förorsakar ökade arbetsmarknadspolitiska insatser. Vid efterfrågeöverskott på arbetskraft – som förutsatts innebära arbetslöshet under 2 procent – upphör arbetslösheten att fungera som ett känsligt balansrubbningsmått. Även arbetsmarknadspolitiken får härvid ändrad karak-

tär. Löneglidningen blir i detta läge mer avgörande för insatsnivåerna och mot stigande löneglidning ställs därför i fig IV: 8 ökad arbetsmarknadspolitisk insatsnivå. Kurvan över insatsnivån för löneglidning är densamma som för arbetslösheten. På motsvarande sätt som relaterats för arbetslösheten antages nu att balansrubbnings B_1 i löneglidning föreligger. Denna löneglidning motsvaras av en insatsnivå av U^1 procent av BNP. Vid en löneglidning B_2 procent och mer är insatsnivån för bedrivande av arbetsmarknadspolitik enl målsättningen maximerad till 3 procent av BNP. På det sätt som den arbetsmarknadspolitiska insatsnivån för upprätthållande av ett »genomsnittligt balansläge» här skisserats finns det möjlighet att dels hindra att alltför kraftiga balansrubbningslägen uppkommer i form av såväl hög arbetslöshet som hög löneglidning och dels kommer kurvan som beskriver sambandet mellan arbetslöshet och löneglidning att parallellförskjutas mot origo. Därmed ökar också effekterna av de arbetsmarknadspolitiska insatsernas strävan att bemästra balansen på arbetsmarknaden.

4.6 Sammanfattning

Arbetsmarknaden utgör endast en del av de sektorer som skall belysas för att få ett begrepp om den samhällsekonomiska balansen. De sektorer man använder sig av brukar oftast utgöra varumarknaden och arbetsmarknaden. Det är ej möjligt att stringent avgränsa marknaderna från varandra men prisförändringarna kan användas som en indikator på balansförhållandena. Så länge man använder marknaderna renodlade och låter en fri konkurrenssituation existera så torde prismekanismen även fungera mellan marknaderna på ett ganska normalt sätt.

Vid införande av full sysselsättning som en politisk målsättning inträffar dock en bindning av arbetsmarknaden som även påverkar andra sektorer. Med prisförändringarna som indikator kan man därvid studera olika balansrubbningskombinationer. Då det förekommer institutionella förhållanden vid

Tabell IV: 1. Tabell över arbetslöshet, förtjänstökningar m. m. som diagrammatiskt redovisats i kapitlet.

År	Arbetslöshets- försäkrade arbetslösa Indu- Bygg- striar- nadsar- Totalt betare betare			Procentuell förändring från föregående år av								
				Totala			Industriarbetarnas			Byggnadsarbetarnas		
				Av- tals- mäs- siga löne- ökn.	Löne- glid- ning	Fört- jänst	Av- tals- mäs- siga löne- ökn.	Löne- glid- ning	Fört- jänst	Av- tals- mäs- siga löne- ökn.	Löne- glid- ning	Fört- jänst
1955	..	..	..	6,8	(1,8)	(8,6)	3,9	3,6	7,5	1,9	..	..
1956	1,5	1,0	5,5	4,4	(2,4)	(6,8)	4,2	3,6	7,8	3,3	..	..
1957	1,9	1,2	6,3	4,7	1,9	6,6	2,5	3,1	5,6	2,4	5,6	8,0
1958	2,5	1,8	7,4	3,1	2,4	5,5	2,6	1,9	4,5	3,0	2,2	5,2
1959	2,0	1,5	5,5	2,2	1,6	3,8	2,4	2,5	4,9	1,2	5,2	6,4
1960	1,4	0,9	4,4	5,0	2,1	7,1	3,9	4,1	8,0	3,3	5,6	8,9
1961	1,2	0,8	4,0	4,4	3,8	8,2	3,7	4,1	7,8	3,5	4,5	8,0
1962	1,3	0,8	4,3	7,4	2,0	9,4	4,4	3,8	8,2	1,3	5,1	6,4
1963	1,4	0,9	4,5	5,0	2,3	7,3	3,1	4,1	7,2	1,5	6,6	8,1
1964	1,1	0,7	3,3	3,9	3,2	7,1	2,4	4,7	7,1	0,6	7,0	7,6
1965	1,1	0,7	3,4	4,8	4,5	9,3	4,2	5,7	9,9	2,9	4,7	7,6
1966	1,4	1,0	4,9	7,4	2,7	10,1	4,5	4,2	8,7	2,8	3,0	5,8
1967	1,7	1,5	5,4	5,8	1,7	7,5	4,1	3,8	7,9	2,8	2,9	5,7

Anm. Beräkning av avtalsmässig löneökning och löneglidning anges i avsnitt 4.2.

lönebildningsprocessen är inte endast arbetsmarknaden beroende av de utbuds-efterfrågerelationer som finns. Fullsysselsättningspolitiken och parternas inverkan på prissättningen på arbetskraft är exempel på »störningar» i systemet.

Mellan arbetsmarknaden och varumarknaden föreligger det en interdependens i prissättningen på den färdiga produkten då arbetskraftskostnaderna ingår i den slutliga produktens kostnad. Produktionen inom hemmavaruindustrin kan därvid genomgå en kumulativ process vilken verkar hämmande på utvecklingen beträffande utrikes-handeln.

När man bedömer den arbetsmarknadspolitiska målsättningen skall man inte enbart ta hänsyn till arbetsmarknadsverkets verksamhet utan även till lönepolitiken och socialpolitiken. Ett av de problem som föreligger när man studerar dessa områden är den tidsaspekt man arbetar inom. Här kan förekomma variationer vid bedömningar av korttidsaspekten från ett halvt upp till ca fyra år. Det bör vara rimligt att använda sig av fyraårsperioden som en korttidsaspekt. Under denna period bör summan

av de insatser som utförs i arbetsmarknadspolitiskt syfte vara inriktade på fyraårsperioden som helhet. De största resurserna skall därvid lämnas till den som har snabbast effekt i sina insatser och som dessutom snabbast kan ta tillbaka sina insatser (d v s arbetsmarknadsverket). De något längre perspektiven på tre till fyra år skall föregås av ingående prognosverksamhet där underlag för handlandet finns.

För att kunna få ett grepp om hur man skall bedöma balansen inom arbetsmarknaden fordras en ingående regional, näringsgrensvis och yrkesvis uppdelning av samhällsekonomin. Inom var och en av dessa uppdelningar är det som arbetsmarknadsverket bedriver sin »aktiva» arbetsmarknadspolitik. De bedömningar som kommer fram på totalnivå utgör ramen för de resurser vilka arbetsmarknadsverket kan sätta in. Dessa resurser skall vara så avvägda att de är lika stora och lika effektiva vid ett överskott i form av såväl utbud som efterfrågan inom arbetsmarknaden. Som förhållandena är i dag tenderar resurserna att vara större när det föreligger ett utbudsöverskott på arbetskraft än när det föreligger ett efter-

frågeöverskott. Dessa förhållanden kan inte på »kort» sikt vara förenliga med den balans man vill upprätthålla inom samhälls- ekonomin. Det finns nämligen i dag ingen effektiv återhållsam faktor på den löneglidning som existerar vid ett efterfrågeöver- skott och de därmed följande inflationsten- denserna.

Av Carl Johan Åberg

5.1 Inledning

Under efterkrigstiden har den svenska ekonomin – mätt medelst bruttonationalprodukten till konstanta marknadspriser – tillvuxit med i genomsnitt en 3–4 procent årligen. Ur historisk synpunkt sett är långvarigheten och stabiliteten hos denna expansionsperiod ganska unik. Både perioden närmast före det första världskriget och 1920-talets senare del uppvisar² visserligen relativt långvariga expansionsperioder, men i jämförelse med efterkrigstidens utveckling framstår dessa dock som korta och instabila.

Orsakerna till denna förändrade struktur – som även kan observeras hos ett flertal andra industrialiserade länder – är naturligtvis många och svåra att isolera från varandra, men en av de viktigaste faktorerna måste för Sveriges vidkommande var den ekonomiska politikens starkare grepp om ekonomin. Under efterkrigstiden har ju denna politik ständigt drivit ekonomin mot ett fullt utnyttjande av de produktiva resurserna, vilket dels inneburit att den långsiktiga tillväxttakten inte satts ner utav upprepade och intensiva recessionsperioder, dels även att ekonomin ständigt stimulerats att utvidga produktionskapaciteten. Fullsysselsättningspolitikens framgångar står visserligen i skuld till lyckosamma yttre omständigheter: efterfrågan på de svenska exportprodukterna har vuxit snabbt och stabilt under

efterkrigstiden och den internationella kostnadsutvecklingen har lämnat spelrum för en inhemsk inflationsutveckling utan men för den yttre balansen. Men den primärt pådrivande faktorn i detta förlopp synes ändå ha varit den aktiva finanspolitiken och den därmed sammanhängande offentliga utgifts-expansionen.

Men genom detta framhållande av fullsysselsättningspolitikens betydelse för efterkrigstidens ekonomiska tillväxt har endast den ena sidan av tillväxtförloppet belysts, nämligen efterfrågesidan. För att de nationella aggregaten på sikt skall fortsätta att växa krävs ju inte endast en efterfrågestimulans utan även att kapacitetssidan expanderar, vilket endast kommer till stånd genom ökade insatser av produktiva resurser i ekonomin, dvs i första hand genom ökade insatser av arbetskraft och kapital. Men under perioden 1950–1965, då vår BNP i fasta priser steg med 3,7 procent om året i genomsnitt, steg sysselsättningen enligt folkräkningarna med endast 0,5 procent årligen. Räknar man i stället arbetskraftsvolymen i timmar blir ökningen endast omkring 0,1 procent per år, vilket sammanhänger med de förkortningar i arbetstiden som vidtagits

¹ Vid utarbetandet av denna redogörelse har jag tillgodogjort mig synpunkter från fil dr Rudolf Meidner och fil lic Gunnar Österberg.

² Se Östen Johansson: *The Gross Domestic Product of Sweden and its Composition 1861–1955*. Sthlm 1967. Sid. 152–153.

under denna period.

Våra kunskaper om kapitalinsatsens förändringar under samma period är inte alls lika säkra som informationerna om sysselsättningsförändringarna. Visserligen vet vi att bruttoinvesteringarna totalt sett ökat med drygt 4 procent om året och att investeringsandelen ökat från drygt 27 procent av BNP till nära 33 procent 1965, men hur mycket detta betyder i form av en ökad kapitalinsats kan man inte med bestämdhet uttala sig om beroende på att vi saknar en regelbunden och tillförlitlig kapitalstatistik i vårt land. De kalkyler som man med hjälp av kumulerade investeringsdata och vissa förutsatta avskrivningstal kan utföra¹ antyder emellertid att kapitalinsatsen vuxit med omkring 5 procent årligen under perioden 1950–1965.

Om vi förutsätter att sambandet mellan faktorinsatser och produktionsresultat kan beskrivas med hjälp av en s. k. Cobb-Douglas funktion

$$Q = A \cdot L^\alpha \cdot K^{1-\alpha} \quad (1)$$

där Q står för de sammanlagda förädlingsvärdena inom landet, L för insatsen av arbetskraft och K för kapitalinsatsen, så bör följande samband gälla för de relativa förändringarna i produktionsresultatet (q) och faktorinsatserna (l resp. k).

$$q = \alpha \cdot l + (1 - \alpha) k. \quad (2)$$

Men om man fastlägger ett värde på α som står i ungefärlig överensstämmelse med andelen arbetsinkomster av de totala inkomsterna i samhället² dvs omkring 0,7 och insätter de ovan nämnda ökningarna av sysselsättningsvolymen och kapitalinsatsen i (2) så erhåller³ man emellertid en avsevärt lägre tillväxt än den som faktiskt observerats under perioden.

Detta förhållande – som brukar kallas för residualproblemet – har observerats för många olika länder och har för Sveriges vidkommande diskuterats och analyserats av t. ex. Erik Lundberg⁴ och K. G. Jungenfelt⁵. Innebörden är alltså den att tillväxten i den svenska ekonomin inte enbart kan förklaras av förändringar i insatsen av de tota-

la sysselsättnings- och kapitalaggregaten utan andra faktorer måste dessutom ha spelat en roll för uppkomsten av den observerade tillväxttakten. Ur tillväxtpolitisk synpunkt är ju detta ett otillfredsställande läge: visserligen har man politiska möjligheter att påverka såväl det totala arbetskraftsutbudet som kapitalinsatsen, men så länge man inte har hela faktorkatalogen kartlagd kan man inte uttala sig om de politiska åtgärdernas relativa effektivitet och alltså då icke heller om optimaliteten i en viss »policy-mix» på detta område.

Ur särskilt svensk synpunkt framstår den ovanstående empiriska bilden som besvärande otillräcklig på grund av vårt jämförelsevis kraftiga engagemang i en arbetsmarknads- och utbildningspolitik som inte i första hand kan tänkas påverka den totala arbetskraftsvolymens utveckling men däremot väl dess sammansättning och kvalitetsmässiga egenskaper. I den mån man vill studera den selektiva arbetsmarknadspolitikens och utbildningspolitikens effekter på tillväxten i BNP, så måste alltså analysen fördjupas och den residuala delen av tillväxten förklaras.

I ett följande avsnitt skall jag ta upp några empiriska analyser som just syftar till en precisering av ävenledes den residuala tillväxten, detta som en bakgrund till följande diskussion av arbetskraftspolitikens olika effekter ur tillväxtperspektiv. Med arbetskraftspolitik skall jag då inte endast förstå generell och selektiv arbetsmarknadspolitik utan även de åtgärder i övrigt som förändrar arbetskraftens struktur, då i första hand utbildningen.

¹ Se Börje Kragh och Carl Johan Åberg: *Resursutveckling och balansproblem 1965–1975*, Bilaga 5 till SOU 1968: 24, sid 168.

² Om arbetskraften och kapitalet avlönas enligt sina resp. marginalproduktiviteter, så kan man visa att α svarar mot arbetets andel av nationalinkomsten.

³ $0,7 \cdot 0,1 + 0,3 \cdot 5,0 = 1,6$ att jämföra med den observerade tillväxten i BNP under motsvarande period om 3,7 procent om året.

⁴ Erik Lundberg: *Produktivitet och räntabilitet*. Stockholm 1961. Sid 176 och följande.

⁵ K. G. Jungenfelt: *Produktivitet och kapitalmängd inom den svenska industrin under efterkrigstiden*, Bilaga 2 till »Svensk ekonomi 1960–1965», SOU 1962: 11, sid 187–210.

Det tillväxtperspektiv som kommer att läggas på arbetskraftspolitiken i detta kapitel representerar naturligtvis bara en av flera möjliga infallsvinklar. Många av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan förmodligen helt motiveras utifrån sociala hänsyn, liksom även beaktansvärda delar av de ökade satsningarna på utbildning kan rättfärdigas med hänvisning till ett konsumtionsbehov av undervisning. Men detta är ju inget som förringar relevansen hos ett tillväxtpolitiskt betraktelsesätt: Med stor sannolikhet är det väl så att man kan välja mellan alternativa vägar att tillgodose dessa övriga målsättningar på och då måste det ju vara av vikt att kunna välja det alternativ som ur tillväxtsynpunkt är det bästa.

5.2 Den ekonomiska tillväxtens bestämningsfaktorer

Den analytiska ansats som man i allmänhet gör vid ett studium av den ekonomiska tillväxten är att postulera existensen av en makroekonomisk produktionsfunktion, som beskriver sambandet mellan faktorinsatser och produktionsresultat. Det problem som man söker svar på genom denna ansats hänför sig ofta till en planeringssituation. I ett visst nuläge står man inför ett val mellan olika resursallokeringar och med hjälp av produktionsfunktionen vill man då beskriva sambanden mellan val av olika handlingsalternativ och resultat i form av olika produktionsutvecklingar.

I princip kan man tänka sig att estimerar en sådan »planeringsfunktion» på flera olika sätt: ett alternativ är att insamla tekniska informationer från företag och tekniska forskningscentra om de produktionsbetingelser som gäller för den aktuella planeringsperioden.¹ Ett annat och i praktiken mycket vanligare tillvägagångssätt är att estimerar produktionsfunktionen med hjälp av data från redan passerade perioder. Men detta senare alternativ är mera förutsättningskrävande i den meningen att man då får förutsätta en över såväl observations- som planeringsperioden invariant struktur. Existensen av en över tiden föränderlig produktions-

teknik måste då inkluderas i modellen.

Det enklaste sättet på vilket detta kan ske är att medtaga en »shift»-variabel i modellen, exempelvis genom en exponentiell trendfaktor vilken då i kombination med den tidigare nämnda Cobb-Douglas-funktionen ger

$$Q_t = A_0 L_t^\alpha \cdot K_t^{1-\alpha} e^{\lambda t}, \quad (3)$$

där alltså λ representerar den av arbetskrafts- och kapitalinsatsen oberoende förskjutningen av produktionsfunktionen. På ett material gällande den svenska industrin under perioden 1947–1963 har denna förskjutning – som brukar kallas för teknikfaktorn – uppskattats² till i genomsnitt 2,3 procent om året. Under samma period steg industriproduktionen med i genomsnitt 5,0 procent om året, vilket alltså innebär att denna förskjutningsvariabel står för nära hälften av den observerade tillväxttakten.

I realiteten är ju inte denna teknikfaktor något annat än den residuala tillväxt, som inte kan förklaras genom variationerna i arbetskrafts- och kapitalinsatsen och som berördes i det inledande avsnittet. Genom modellformuleringen (3) och genom den numeriska preciseringen har emellertid ingen ytterligare förklaring till denna erhållits. Det är visserligen helt legitimt att tolka resultatet som orsakat av en teknisk utveckling som kontinuerligt höjer produktiviteterna, men om man vill utnyttja resultatet i en planeringssituation så anmäler sig frågor dels om autonomin i denna tekniska utveckling i förhållande till arbetskrafts- och kapitalinsatserna, dels även frågor om vilka de faktorer är som primärt skapar denna utveckling.

Den närmare analysen av denna residual- eller teknikfaktor kan i princip sägas ha följt två olika linjer. Dels har man sagt sig

¹ Ett exempel på en sådan ansats är H. B. Cherners undersökning »Process and Production Functions from Engineering Data», publicerad i »Studies in the Structure of the American Economy», utgiven av W. Leontief, New York 1963.

² Se K. G. Jungenfelt: Produktivitet och kapitalintensitet inom industrin. Appendix B till »Framtidsperspektiv för svensk industri» SOU 1966: 51, sid 175.

att ny produktionsteknik i allmänhet kräver nyinvesteringar för att komma till uttryck. Den tekniska utvecklingen är inte »disembodied» utan »embodied» i nytt kapital, vilket leder till en annan typ av modell än (3). Dels har man också sagt sig att uppkomsten av den residuala tillväxten förmodligen sammanhänger med att vi inte fullt ut betraktar de kvalitetsförbättringar som arbetskraften och/eller kapitalet successivt undergår. Jag skall i det följande ta upp båda dessa ansatser.

5.2.1 »Embodied» teknisk utveckling¹

Enligt modell (3) förutsätter man att den tekniska utvecklingen är invariant i arbetskraftens och kapitalets förändringar. Ny teknik slår alltså igenom på hela den i arbete varande kapitalstocken och arbetskraften. Om man vill ge detta konkretion kan man tänka sig att denna form av »disembodied» teknisk utveckling består av tex förbättrad organisation av tillverkningsprocesserna, ökade färdigheter hos arbetskraften eller av förbättrade externa produktionsbetingelser genom tex infrastrukturinvesteringar. Den i detta avseende alternativa modellen utgår alltså ifrån att ny teknik fordrar nyinvesteringar för att komma till uttryck. En viss årgång av kapitalvaror innehåller den tekniska kunskap man har vid tidpunkten för dess installerande, men den kommer icke i åtnjutande av de tekniska framstegen under följande år.

Om man med $K_n(t)$ betecknar den kapitalstock som installerats år n och som är i verksamhet under år t och med $L_n(t)$ den arbetskraft som under året t är knuten till kapital av årgång n , så kan produktionsfunktionen för dessa två »årgångsbetecknade» produktionsfaktorer analogt med tidigare skrivas som²

$$Q_n(t) = Ae^{\lambda n} L_n(t)^\alpha K_n(t)^{(1-\alpha)}, \quad (4)$$

och den totala produktionen under perioden t som

$$Q(t) = \int_{-\infty}^t Q_n(t) dn. \quad (5)$$

Om den totala tillgången på arbetskraft är given, så kommer denna modellformulering att implicera en ur arbetsmarknadspolitiska synpunkter sett mycket intressant omallokeringsprocess i fråga om arbetskraften. Allteftersom den tekniska utvecklingen fortgår och nytt och mera produktivt kapital investeras måste arbetskraften omfördelas från äldre till yngre årgångar av kapital.

Villkoret för ett optimalt utnyttjande av arbetskraften – vilket då även för given teknisk utveckling och för ett givet sparande är villkoret för den största möjliga tillväxten i ekonomin – är att arbetskraftens marginella produktivitet är densamma oavsett vilken årgång av kapital den samarbetar med. Om arbetsmarknaden kännetecknas av fullständig rörlighet och lönebildningen sker på en fri konkurrensmarknad, så skulle detta följa automatiskt. Nu är ju inte verkligheten så enkel: omallokeringen tar tid – inte minst därför att den ofta kopplas med en regional och/eller branschmässig omfördelning av arbetskraften – och prisbildningen sker inte under fri konkurrens.³ Det är alltså i och för sig tänkbart att man

¹ Framställningen i detta avsnitt bygger i viss utsträckning på Robert M. Solow: »Investment and Technical Progress», som ingår i »Mathematical Methods in the Social Sciences. Proceedings of the First Stanford Symposium.» Stanford 1960.

² Denna formulering innebär att kapital och arbetskraft är fullt substituerbara även efter det att kapitalet installerats. En alternativ formulering har presenterats av Leif Johansen i »Substitution versus Fixed Production Coefficients in the Theory of Economic Growth: A Synthesis», *Econometrica* 1959, Vol. 27, sid 157–176, enligt vilken faktorkombinationen blir låst i och med installerandet. Som Solow påpekat i »Investment and Technical Progress», a.a., sid 92, ligger förmodligen sanningen någonstans mitt emellan dessa båda alternativa formuleringar.

³ Dessa två krav kan på ett intressant sätt belysa den sk »second best»-problematiken. Om arbetskraften är trögrörlig synes det vara tämligen verkningslöst att eftersträva en lönebildning av frikonkurrenstyp. Tvärtom kan detta ur allokeringssynpunkt få ännu sämre effekter än den form av marknadsstörning som består av en effektiv solidarisk lönepolitik, som ju snabbare tvingar fram ett övergivande av gammalt kapital.

på grund av dessa imperfektioner permanent ligger under den optimala produktionsmängden t ex på grund av att en alltför stor del av arbetskraften hålls kvar vid kapital av äldre årgångar.

Ur synpunkten av vår tidigare diskussion om de residuala tillväxtfaktorernas betydelse är denna omallokeringsproblematik av intresse på så sätt att om en autonom förändring i allokeringsmekanismerna inträffar i riktning mot t ex en ökad mobilitet, så kommer detta att komma till uttryck som ett temporärt bättre resursutnyttjande och alltså en snabbare tillväxt än vad som följer av faktorinsatserna enbart. Denna ökning kommer att pågå så länge man rör sig mot ett mera optimalt utnyttjande av arbetskraften.

Det finns mycket som talar för att vi verkligen i betydande utsträckning haft sådana strukturförändringar i arbetskraftens allokeringsmekanism under efterkrigstiden: Urbaniseringen och den förbättrade kommunikationstekniken – både transport- och informationsmässigt sett – är ju exempel på detta. Men ändå viktigare är kanske – åtminstone i vårt land – en kraftfullt bedrivna arbetsmarknadspolitik, som underlättat omallokeringar. I ett senare avsnitt (5.3) skall jag ta upp och närmare belysa hur denna politik kan läggas upp för att just tjäna de här aktuella syftena.

Hittills har jag i detta avsnitt underförstått behandlat arbetskraften som en homogen vara. Den nya tekniken har kommit till uttryck enbart via kapitalvarorna, vilket även kan uttryckas genom följande omformulering av den ursprungliga »embodiment»-hypotesen (4):

$$Q_n(t) = A \cdot L_n(t)^\alpha [e^{\lambda n/1-\alpha} K_n(t)]^{1-\alpha}$$

Ur formella synpunkter är det inget som hindrar att man kastar om rollerna mellan arbetskraften och kapitalet ifråga om vem som är bärare av den nya tekniken: i princip kan man ju tänka sig att arbetskraften produktivitetmässigt sett kan skiftas i olika årgångar, där vårt system att i första hand utbilda ungdomar gör att alltid de senaste årgångarna är bärare av den nya tekniska

kunskapen. Med hjälp av denna modellformulering kan man då ställa ett motsvarande optimalt allokeringsproblem gällande kapitalet, nämligen att detta hela tiden skall vara så rörligt att dess marginella avkastning blir lika oavsett vilken årgång av arbetskraft som det samarbetar med. Man kan då även diskutera de politikproblem som aktualiseras av en bristande rörlighet hos kapitalet och/eller av olika marknadsimperfektioner.

Men båda dessa alternativa ansatser missar en viktig problemställning nämligen frågan om *komplementariteten* mellan arbetskraften och kapitalet under ett förlopp med teknisk utveckling. Ur denna synpunkt är båda modellformuleringarna (3) och (4) inadekvata eftersom de förutsätter en utbytbarhet mellan produktionsfaktorerna. Gör man en sådan ansats vid ett studium av en verklighet där betydande komplementaritetsförhållanden gör sig gällande, så kommer naturligtvis modellen att ge en relativt dålig förklaring till det observerade förloppet.

Den viktigaste komplementariteten är nog den som förefinns mellan produktionstekniken och arbetskraftens utbildning: kapitalets produktivitet kan vid teknisk utveckling tänkas bli avsevärt lägre om man inte företar komplementinvesteringar i utbildning och vice versa om man företar utbildningsinvesteringar utan att skapa förutsättningar för en realkapitalbildning som utnyttjar denna form för produktivitetshöjning hos arbetskraften.

Men utbildning kan även tänkas spela en mera självständig roll i tillväxtförloppet än vad som följer av dess funktioner som komplement till realkapitalbildningen. I hela detta avsnitt om »embodied» teknisk utveckling har vi tagit dess existens för given och endast studerat de allokeringsproblem som uppstår om den nya tekniken knyts till investeringarna. Vi har därvid funnit att förändringar i allokeringsmekanismerna kan ha varit en faktor som har bidragit till uppkomsten av den residuala tillväxten. Men samtidigt måste vi ju också försöka tränga bakom det som här har kallats teknisk utveckling och fråga oss vilka dess bestämningsfaktorer är. Här ligger det nära till

hands att förmoda att såväl utbildnings- som forskningsutgifterna har spelat en väsentlig roll.

Eftersom inverkan av dessa och andra faktorer i första hand studerats i anslutning till en »disembodiment» hypotes släpper jag alltså den modell (4) som varit utgångspunkt för resonemanget i detta avsnitt och övergår till att i nästa avsnitt anknyta resonemangen till en modell av typen (3).

5.2.2 Tillväxtfaktorer i »disembodiment»-modellen

De i fråga om faktorkatalogens detaljrikedom längst gående undersökningarna av tillväxtens betingelser har utförts av amerikanen E. F. Denison. Den första av hans undersökningar, som endast behandlade USA:s tillväxtförhållanden, publicerades 1962.¹ Sedermera har denna uppföljts genom en liknande undersökning² även inkluderande en del västeuropeiska länder. De resultat jag i det följande kommer att redogöra för hänför sig till den senare av dessa båda undersökningar.

I sina undersökningar utgår Denison ifrån att de olika produktionsfaktorernas marginella bidrag till produktionen är proportionella mot deras andel av den totala inkomsten i landet ifråga. Dessa funktionella inkomstfördelningar för de länder som ingår i Denisons undersökningar framgår av tabell V: 1.

Dessa inkomstandelar använder sedan Denison som vikter vid utvärderingen av de olika faktorernas bidrag till tillväxten.

Det i detta sammanhang intressantaste med Denisons ansats är hans beräkningar av arbetskraftsinsatsens förändringar. Han räknar här inte endast med förändringar i arbetsvolymen mätt i antal arbetstimmar utan även med förändringar i arbetskraftens könsfördelning och i dess utbildningsmässiga sammansättning. För att få ett mått på den senare faktorns utveckling beräknar han först för varje period antalet personer med utbildning av olika längd. Under periodens förlopp ökar ständigt andelen personer med längre utbildningar. När han sedan skall

Tabell V: 1. Procentuell fördelning av nationalinkomsten på produktionsfaktorer. Genomsnitt för åren 1950–1962.

Inkomstslag	U S A	N.V. Europa ¹
Arbetsinkomster	78,6	75,8
Bostadsinkomster	3,5	1,7
Netto kap- ink. från utl.	0,6	0,6
Mark exkl. tomtmark	2,9	3,9
Övrigt byggnads-samt maskinkap.	11,2	14,0
Lager	3,2	4,0
Summa	100,0	100,0

¹ I Nordvästeuropa är inräknat Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna, Norge, Tyskland och Storbritannien.

Källa: Denison och Poullier, a. a., sid 38

finna ett samlat uttryck för förändringar i utbildningsinsatsen väger han samman dessa olika utbildningsgrupper med användning av lönerna för resp. utbildningsgrupp³ som vikter. Orsaken till detta är att löneskillnaderna – enligt Denison – kan uppfattas som ett uttryck för skillnader i de olika utbildningsgruppernas produktivitet.⁴

Efter att ha erhållit indexserier över de olika produktionsfaktorernas utveckling under observationsperioden väger han samman dem med hjälp av inkomstfördelningssvikterna enligt tabellen 1, varefter han får ett mått på den totala ökningen i faktorsinsatserna. Men som framgår av den följande tabellen V: 2 förklarar han inte därige-

¹ E. F. Denison. The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us. Supplementary Paper No 13, Committee for Economic Development, New York 1962.

² E. F. Denison i samarbete med J.-P. Pouiller: Why Growth Rates Differ – Postwar Experience in Nine Western Countries. The Brookings Institution, Washington 1967.

³ I realiteten användes endast 3/5-delar av de observerade löneskillnaderna som vikter. Motiven för denna reduktion var dels att en del av de observerade löneskillnaderna representerar skillnader i medfödd kapacitet, dels även att inslag av en monopolistisk prissättning finns för vissa grupper med lång utbildning.

⁴ Man gör sig knappast skyldig till ett »understatement» genom att säga att just denna ansats blivit starkt ifrågasatt. Jfr även Åke Anderssons bidrag till denna bok.

Tabell V: 2 Olika tillväxtfaktorers bidrag till tillväxten i nationalinkomsten 1950-1962, uttryckta i procentenheter, i USA och nordvästra Europa.

Tillväxtfaktorer	U.S.A.	N.v. Europa
Total tillväxt/år	3,32	4,78
Total faktorinsats	1,95	1,69
Därav: Arbetskraft	1,12	0,83
Därav: Sysselsättning	0,90	0,71
Arbetsdag	0,17	-0,14
Könsfördeln.	0,10	0,03
Utbildning	0,49	0,23
: Kapital	0,83	0,86
: Land	0,00	0,00
Output per enhet av input (residual)	1,37	3,07
Därav: Ökad kunskap	0,76	0,76 ¹
Förbättrad resursallokering	0,29	0,68
»Economies of Scale»	0,36	0,93
Övrigt	-0,04	0,70

¹ Denison hade inte möjlighet att erhålla ett separat estimat för »kunskapsfaktorernas» effekt i de västeuropeiska länderna, varför han förutsett att denna var av samma storleksordning som den som estimerats för U S A

Källa: Denison och Poulrier, a.a. Resultaten av ovanstående tabell har erhållits genom en bearbetning av tabellerna 21-1 och 21-19, sid 298-316.

nom hela produktionsuppgången under observationsperioden utan det kvarstår både för USA och de studerade länderna i Väst-europa en ganska betydande rest, som Denison söker förklara med en rad ytterligare faktorer som ökad teknisk kunskap, omal-lokeringsvinster, »economies of scale» och liknande. Resultaten av hans undersökningar presenteras i sammanfattning i tabell 2.

Det skulle föra för långt att här gå in på Denisons många olika – och ofta kritiserade¹ – ansatser som han tillgriper för att belysa alla de övriga i tabellen medtagna tillväxtfaktorerna. Såväl den totala ansatsen – som bl a förutsätter »disembodied» teknisk utveckling och bortser från kompletariteter mellan faktorinsatserna – som mätningarna av de enskilda faktorerna kan förmodligen med alternativa ansatser leda till andra resultat. Men det som synes intuitivt tilltalande med hans arbete är framhållandet av att ekonomisk tillväxt är be-

tingad av ett stort antal olika förhållanden där möjligheterna att på ett avgörande sätt påverka tillväxttakten med hjälp av politiska operationer på endast en av faktorerna är små. Denison har själv anför² som exempel på detta att om man medelst ökade utbildningsinsatser vill accelerera tillväxten i USA under en tjugoförårsperiod med 0,1 procentenhet per år, så kräver detta en ökning i utbildningstiden för samtliga som utbildas under denna period med ett och ett halvt år.

Det som utgör Denisons egentliga bidrag till diskussionen om tillväxtens betingelser är dels den mera raffinerade mätningen av arbetskraftsinsatsen, dels analysen av den residuala tillväxtens orsaker. Men hans resultat har det gemensamt med tidigare erfarenheter att ett index över den totala insatsen av konventionella produktionsfaktorer – då även inräknat kvalitetsförbättringarna hos arbetskraften genom ökad utbildning – inte förklarar hela produktionsökningen. En intressant belysning av detta residualproblem har erhållits genom en undersökning av D. W. Jorgenson och Z. Griliches,³ som drivit Denisons försök att förbättra mätningen av i första hand insatsfaktorerna ett steg längre genom att även beakta kapitalets förbättrade kvalitet.

I fråga om mätningen av arbetskraftsinsatsen följer de i huvudsak Denisons ansats, medan de i fråga om kapitalet gör korrekationer för bland annat variationer i kapacitetsutnyttjandet och överskattningar av kapitalvarornas prisutveckling. Resultatet av dessa och andra korrekationer framgår av tabellen V: 3.

Den första raden i tabellen ger konventionella fastprisberäkningar av output och input, där data hämtats från de amerikanska nationalräkenskaperna, vilka även innehåller uppgifter om stocken av kapital. Den första

¹ Se t. ex. M. Abramovitz: Economic Growth in the United States. American Review. Vol. 52. Sept. 1962.

² OECD, Study Group of the Economics of Education: The Residual Factor and Economic Growth. Paris 1964. Sid. 77.

³ D. W. Jorgenson och Z. Griliches: The Explanation of Productivity Changes. The Review of Economic Studies, Juli 1967.

Tabell V: 3. Årliga procentuella förändringar i total output, total faktorinsats och faktorproduktivitet i U.S.A., genomsnitt för åren 1945–1965

	Output	Input	Faktor- produk- tivet ¹
1. Ursprunglig uppskattning	3,49	1,83	1,60
Resultat efter korr för:			
2. Aggregeringsfel	3,39	1,84	1,49
3. Fel i investeringsvaru- priserna	3,59	2,19	1,41
4. Var. i kapacitetsutnyttj.	3,59	2,57	0,96
5. Aggr. fel för kapitaltjänsterna	3,59	2,97	0,58
6. Aggr.fel för arbetskrafts- insatsen	3,59	3,47	0,10

¹ Beräkningarna av de genomsnittliga årliga förändringarna har skett varje serie för sig, vilket förklarar de i och för sig obetydliga inkonsistenser som finns i tabellen.

Källa: Jorgenson och Griliches a. a. sid. 272.

korrektionen som därefter företas (rad 2) består i att man räknar om output- resp inputserien till ett Divisia index.¹ I denna första omgång görs detta för outputs fördelning mellan investerings- och konsumtionsvaror och för den totala inputens fördelning på arbetskraft och kapital. Liknande korrektioner görs även (raderna 5 och 6) för kapital- resp. arbetsinsatserna var för sig. Raderna 3 och 4 ger resultaten av korrektionerna för den officiella statistikens överskattning² av kapitalvarornas prisutveckling resp. för variationerna i kapacitetsutnyttjandet.

Resultatet innebär alltså att man genom dessa korrektioner lyckats få ned residualen till praktiskt taget noll; de korrigerade arbetskrafts- och kapitalmåtten förklarar således hela uppgången i BNP under den aktuella perioden. Förklaringen till detta kan sammanhånga med det sätt på vilket Jorgenson och Griliches mäter kapitalinsatsen. För hela den aktuella tidsperioden har de haft årliga data om kapitalstocken³ i olika branscher, vilka de sedan översatt till kapitaltjänster genom att först beräkna avkastningen på kapital efter skatt och sedan multipli-

cera denna med det ifrågavarande årets kapitalstock.⁴ Men man kan här ifrågasätta om inte författarna delvis gör sig skyldiga till ett cirkelresonemang genom att mäta kapitalinsatsen från resultatsidan. Avkastningen på en del av de faktorer som Denison explicit inför i sin analys – som t ex »economics of scale» och forskning – kommer ju genom detta beräkningssätt att tillräknas kapitalet.

Men denna invändning berör inte Jorgenson-Griliches korrektioner i fråga om investeringsvarupriserna och kapacitetsutnyttjandet, varför slutsatsen ändå synes vara att man med en förbättring av de statistiska mätmetoderna kan uppnå en väsentlig ökning av förklaringsvärdet hos den enkla tvåfaktormodellen med endast arbete och kapital.

5.2.3 Modeller med både »embodied» och »disembodied» teknisk utveckling

Det ligger nära till hans att söka kombinera de båda tidigare ansatserna, vilket även

¹ Om man har givet t. ex. n st. inputfaktorer $x_1, \dots, x_n$, med resp. priser $q_1, \dots, q_n$ kan en Divisia index för den totala faktorinsatsens volym då erhållas som

$$\frac{\dot{x}}{x} = \sum v_i \frac{\dot{x}_i}{x_i},$$

där

$$v_i = \frac{q_i x_i}{\sum q_i x_i}$$

och där $\dot{x}$ betecknar tidsderivatan av x .

Om de olika elementen i vektorn x har olika tillväxt och om samtidigt inputvarorna undergår kvalitetsförändringar så kan ett fastbasindex ge en biased uppskattning av faktorinsatsernas utveckling. Under förutsättning att de relativa priserna ständig avspeglar de marginella substitutionsförhållandena, så kommer denna bias att avlägsnas genom en beräkning som bygger på ovanstående vikter, vilka kan tolkas som resp. faktors inkomstandel.

För en redogörelse för denna typ av index, se E. von Hofsten: Price Indexes and Quality Changes. Sthlm 1952. Sid. 21–22, 24–29.

² Enligt författarnas mening skapad av förhållandet att man i de officiella serierna mätt denna prisutveckling från inputsidan.

³ Hämtade från »1966 Capital Stock Study», utg. av Office of Business Economics, Department of Commerce, Washington DC.

⁴ Jämför Jorgenson-Griliches: a.a., sid. 267 och 278–279.

gjorts av Ingvar Svennilson¹ i ett arbete från 1964. Jag skall här inte gå in på hans modell i detalj utan endast framhålla de egenskaper hos modellen som ur arbetsmarknads-synpunkt synes mest relevanta.

Svennilson utgår visserligen ifrån att ny teknik i huvudsak förs ut genom nyinvesteringar, men erkänner samtidigt existensen av en produktivitetshöjande »learning by doing»-process under åren närmast efter kapitalföremålens installerande. Enligt vår tidigare använda terminologi skulle denna senare produktivitetshöjning vara »disembodied» i förhållande till kapitalet, men däremot inte i förhållande till arbetskraften. Efter det att man tagit hem »inlärningsvinsterna» hos det nya kapitalet kommer emellertid dess produktivitet – under förutsättning av en positiv teknisk utveckling – att sjunka relativt senare årgångars. Genom att i motsats till den i avsnittet 5.2.1 behandlade modellen förutsätta en begränsad substituerbarhet² ex post mellan arbetskraft och kapital kommer avgången av gammalt kapital och omallokeringen av arbetskraften från gammalt till nytt kapital att spela en stor roll för tillväxresultatet.

Om man – som tidigare – förutsätter en full substituerbarhet mellan arbetskraften och det redan installerade kapitalet så kommer den högre produktiviteten hos yngre årgångar under förutsättning av en homogen prissättning på arbetskraften att leda till en successivt minskad arbetsinsats på de äldre kapitalårgångarna, vilken process kan tänkas pågå praktiskt taget kontinuerligt ner mot noll. Är däremot faktorkombinationen låst ex post, så kommer arbetskraftens omallokering till nytt kapital att vara förenad med en fullständig inaktivering av äldre kapital.

Men i detta avseende skiljer sig icke Svennilsons modell på ett avgörande sätt från den tidigare behandlade »årgångsmodellen» i avsnittet 2.1.

5.2.4 Ett försök till sammanfattning

I en mera välordnad värld än vår skulle man kunna tänka sig att den ovanstående – i och för sig allt för knapphändiga – redo-

görelsen för olika tillväxtstudier skulle kunna läggas till grund för en »tillväxtpolitisk meny», med vars hjälp man skulle kunna välja en optimal »policy mix» på detta område. Som väl indirekt redan framgått av redogörelsen är inte tillvaron så enkel: dels är resultaten till en del motsägande och ansatserna fundamentalt olika, dels har man ännu inte på allvar tagit itu med de många frågorna rörande t. ex. komplementariteten mellan faktorinsatserna, budgetbalansen eller utrikeshandelns betydelse.

I den följande genomgången av mera konkret orienterade politikproblem skall jag emellertid utgå ifrån att de refererade studierna var och en på sitt sätt belyser relevanta tillväxtproblem. »Embodiment»-hypotesen riktar uppmärksamheten på problemet rörande allokeringen av arbetskraft över kapital med olika produktivitet, hypotesen om en »disembodied»-utveckling inriktar oss på frågor rörande arbetskraftens utbildning och inlärandet av ny teknik.

Det som de refererade ansatserna däremot inte givit oss entydiga svar på är de kvantitativa frågeställningarna, varför man på nuvarande stadium får nöja sig med att diskutera alternativa politikuppläggningar, utan att kunna utvärdera deras relativa effektivitet.

5.3 Arbetskraftspolitiska möjligheter

Mot bakgrunden av redogörelsen i avsnitt 5.2 ligger det nära till hands att genomföra en uppdelning av denna politikdiskussion i ett avsnitt som skulle handla om de offentliga arbetskraftsåtgärder som direkt påverkar tillväxtbetingelserna för den totala resursramen och ett annat i vilket skulle dis-

¹ Ingvar Svennilson: *Economic Growth and Technical Progress. An essay in sequence analysis*. Publicerad i »The Residual Factor and Economic Growth», OECD, Paris 1964.

² Enligt Svennilsons exempel: Ett lokomotiv som är konstruerat att framföras av två personer kan inte producera mera transporttjänster om det förses med tre personer och kan inte producera alls med endast en person.

kuteras alla de åtgärder som syftar till att påverka *graden* av utnyttjande av denna totala resursram. Utbildnings- och omskolningsverksamhet skulle kunna anses tillhöra den förra kategorin medan t ex sysselsättnings- eller rörlighetspolitiken kan hänföras till den senare.

I det följande har jag emellertid utgått ifrån en mera institutionell indelning av politikåtgärderna, beroende på att jag tror att dessa båda grupper av åtgärder – de resurs-skapande respektive de resursutnyttjande – är intill förblandning sammanvävda med varandra. Detta gäller t ex i hög grad den allmänna sysselsättningspolitiken som ju både syftar till att styra utnyttjandegraden i ekonomin men som också på ett avgörande sätt utövar inflytande på tillväxtbetingelserna.

Den mera institutionellt förankrade gruppering av de politiska åtgärderna som jag alltså i det följande skall utgå ifrån är:

- 1) Sysselsättningspolitik
- 2) Selektiv arbetsmarknadspolitik
- 3) Utbildningspolitik.

Dessa tre begrepp är emellertid ingalunda entydiga. Med en viss politik kan man ju avse både de målsättningar som gäller för en viss samhällssektor – t ex fritt yrkes- och utbildningsval – och användningen av »sektorbundna» politikparametrar för att uppnå mål som kanske berör mycket vidare fält av samhällslivet. Utbildningens externa effekter kan ju ses som exempel på det senare. I praktiken är ju dessa båda aspekter på ett ofta outtalat sätt sammanvävda med varandra: vi bedriver en arbetsmarknadspolitik både för att tillgodose de specifika arbetsmarknadspolitiska målsättningarna och för att underlätta den ur hela ekonomins synpunkt viktiga allokeringen av denna produktionsfaktor.

I det följande skall jag försöka konfrontera det »sektoriella» perspektivet med de totala tillväxt- och allokeringsaspekterna. Frageställningen kommer alltså att i första hand gälla vad som händer med den totala tillväxten om vi bedriver en »sektorpolitik» för att uppnå vissa andra målsättningar än de som berör tillväxtförhållandena.

5.3.1 Sysselsättningspolitiken

I ett land med betydande arbetslöshet kommer en efterfrågestimulerande och sysselsättningsskapande ekonomisk politik att temporärt leda till en ökad tillväxttakt i den meningen att den realiserade bruttonationalprodukten kommer att öka snabbare än vad som skulle skett utan insatsen av dessa politiska åtgärder. Denna temporära accelerering av tillväxten skapas helt enkelt genom ett ökat ianspråktagande av den potentiella resursram som ges av den totala tillgången på arbetskraft och kapital och den kommer att pågå ända tills man nått ett i någon mening fattat fullt resursutnyttjande.

Men i ett land med en sedan länge realiserad fullsysselsättningsmålsättning finns inte samma vinster att hämta genom en enkel höjning av kapacitetsutnyttjandet i ekonomin utan där knyts i stället intresset till frågan om effekterna på tillväxten av den valda *graden* av fullt resursutnyttjande. Ur rent volymmässiga synpunkter sett spelar det praktiskt taget ingen roll om vi ligger på en kapacitetsutnyttjandenivå som svarar mot 30 000 eller 60 000 arbetslösa. Men detta har däremot en uppenbar betydelse för tillväxtbetingelserna genom att situationen med högt efterfrågetryck innebär en väsentlig annan allokeringsstruktur för arbetskraften än vad som följer av den försiktiga, mindre ambitiösa fullsysselsättningspolitiken.

I den ambitiösa situationen – då arbetslösheten i huvudsak består av friktionsarbetslöshet av olika slag – kommer i första hand olika »pull»-effekter att göra sig gällande. I detta läge – med högt efterfrågetryck – utvecklar sig lätt löne- och vinst-differenser som »drar» över resurserna till mera produktiva användningar. I ett sådant läge påverkas även den totala arbetskraftsutbudet i höjande riktning genom t ex ökning av de kvinnliga förvärvsfrekvenserna. Utvecklingen under sextiotalets förra del utgör ett gott exempel på denna situation.

Vid en mindre ambitiös full sysselsättningspolitik kan man i stället tänka sig att omallokeringen kommer till stånd genom en

»frånstöttningsprocess», mindre räntabla företag läggs ner i snabbare takt. Den presade vinstutvecklingen tvingar företagen till en hårdare hushållning med resurserna med sammanslagningar och avskedanden som följd och med större anspråk ställda på den »kompensatoriska» arbetsmarknadspolitiken.

Det ligger nära till hands att ställa dessa båda »varianter» av fullsysselsättningspolitiken mot varandra och jämföra deras relativa effektivitet ur tillväxtsynpunkt. Den empiriska evidensen från sextiotalets utveckling talar närmast till förmån för den ambitiösa sysselsättningspolitiken: den reala tillväxten i BNP låg under perioden 1960–1965 – som ju kännetecknades av ett genomsnittligen högt efterfrågetryck – på nära 5 procent om året medan den legat på något över 3 procent under den finanspolitiskt sett mera »försiktiga» perioden 1965–1968. Även om man korregerar de senaste årens utveckling för den minskning som skett i kapacitetsutnyttjandet lär man inte komma upp till mer än omkring 3,5 procent i total årlig resurstillväxt under dessa år.

Men en sådan direkt jämförelse av tillväxttakterna ger ju långt ifrån hela sanningen om tillväxtens och den ekonomiska politikens betingelser: den starkt efterfrågestimulerande politiken har ju hittills haft ett högt pris i form av en inflationsutveckling som hotat att försämra det relativa kostnadsförhållandet mellan oss och omvärlden och därigenom även på längre sikt motverka sitt eget syfte genom att leda till efterfrågebortfall från exportmarknaderna. Lösningen på detta dilemma har ju sökts i bl a den selektiva arbetsmarknadspolitiken, som genom rörlighetsstimulerande åtgärder av olika slag skulle sänka inflationsbenägenheten hos den ambitiösa fullsysselsättningspolitiken. Men bl a genom att denna inte kompletterats med en därtill avpassad bostadspolitik och genom att man vid dess realiserande fått arbeta på en låg »informationsnivå» har denna selektiva politik hittills inte givits några större möjligheter att lösa de problem man ställt den inför.

Trots utvecklingen under 1964 och 1965

tror jag fortfarande att man bäst tillgodoser målsättningen om en snabb ekonomisk tillväxt genom att »ligga högt» i fråga om grad av full sysselsättning. Genom den ständiga press man då utsätter de reala resurserna för tvingar man ut ny teknik och forskningsresultat i tillämpning och skapar de efterfrågemässiga förutsättningarna för de för arbetskraftsutbudet så viktiga höjningarna av förvärvsintensiteterna. De gifta kvinnornas förvärvsfrekvens ligger ju fortfarande en bra bit under 50 procent. Förutsättningen är ju dock att man planerar för ett bättre utnyttjande av de möjligheter till antiinflationseffekter som den selektiva arbetsmarknadspolitiken inrymmer. Detta kräver en stor konsistens och konsekvens i politikuppläggningsen på tex arbetsmarknads-, bostads-, lokaliserings- och utbildningsområdena och det lär man sig inte från ett budgetår till ett annat. Man lär sig det inte heller om man inte ges nya möjligheter till det.

5.3.2 Den selektiva arbetsmarknadspolitiken

Med selektiv arbetsmarknadspolitik skall jag här förstå endast de åtgärder som berör arbetskraftens regionala och branschmässiga rörlighet. Det är klart att särskilt när det gäller en branschvis omflyttning så måste åtgärderna ofta kompletteras med olika former av omskolning. Men detta senare skall jag behandla först i nästa avsnitt om utbildning. Här skall jag endast behandla två olika komplex av åtgärder, nämligen informationsgivning och ekonomiska stöd i samband med regional flyttning.

Utvecklandet av dessa rörlighetsstimulerande åtgärder har väl främst varit motiverat av sysselsättningspolitiska skäl. I situationer med en regionalt och branschmässigt ojämn fördelning av efterfrågan på arbetskraft har man sett dessa åtgärder som medel att skapa sysselsättning åt arbetssökande. De allokeringspolitiska motiven för åtgärderna har visserligen betonats i tex LO:s program men kan knappast sägas ha varit den styrande principen vid politikens kon-

kreta utformning.

Men samtidigt har naturligtvis åtgärderna haft effekter i detta avseende. Vid genomgången i avsnitt 5.2 framhölls att kriteriet på ett optimalt utnyttjande av arbetskraften är att den allokeras över produktionskapitalet så att dess (marginella) avkastning överallt blir lika. Det framhölls också att om allokeringmekanismerna innehåller trögheter så kommer åtgärder som avlägsnar dessa att få en temporär och höjande effekt på tillväxten.

Hur skall då allokeringspolitikens utformas för att fylla denna funktion? En sak är omedelbart klar, nämligen att om allokeringströgheterna beror på bristande information hos marknadsparterna så kommer en ökning av informationsmängden att leda till en förbättring i detta avseende. Med arbetsförmedlingarnas hjälp måste man alltså skapa förutsättningar för att marknaden blir »genomlyst».

Men marknadsstörningarna består också av en tröghet i den regionala omflyttningen, och för att överkomma den har man utvecklats ett system av kontantbidrag. Olika försök¹ har gjorts att kvantitativt precisera någon form av samhällslig räntabilitet hos denna form av statsutgifter, varvid man kommit in på svåra problem. Hur skall man t. ex. precisera den alternativa situationen, dvs den då ingen form av bidrag utgår? Hur skall man behandla externeffekterna av ett påskyndande av flyttningen i form av snabbare avskrivning på det icke flyttbara kapitalet i avflyttningsorterna och en motsvarande efterfrågeökning i inflyttningsområdena.

Ur det tillväxtperspektiv som vi här betraktar problemen är svaret enkelt i den meningen att om dessa åtgärder lett till en homogenisering av arbetskraftens avkastning så har man härigenom temporärt accelererat tillväxten i landet. Men denna effekt följer ju inte automatiskt ur vilken som helst fördelning av detta stöd. Villkoret är naturligtvis att man tillvaratar möjligheterna till de överflyttningsvinster som kännetecknar utgångsläget. Men även här kommer man in på svåra utredningstekniska pro-

blem. Visserligen kan man konstatera existensen av såväl branschmässiga² som regionala³ skillnader i det genomsnittliga förädlingsvärdet per arbetare. Men denna storhet kan inte tjäna som allokeringssindikator eftersom i den även är inräknat effekter av varierande kapitalintensitet i olika tillverkningsprocesser. Problemet gäller ju i stället att homogenisera den *marginella* avkastningen, vilket kvantitativt kan belysas först sedan man även medtagit kapitalet i analysen.

Att grunda denna form av allokeringspolitik på ett kvantitativt, modellmässigt utredningsunderlag ligger emellertid knappast – åtminstone på kort sikt – inom det möjligas gräns. Det förefaller i stället mycket rimligare att utnyttja de informationer som marknaden ger. Den rationellt handlande företagaren förutsättes ju utsträcka sin efterfrågan på arbetskraft så långt att värdet av arbetskraftens marginella prestationer överensstämmer med lönen. Om lönesättningen är homogen – vilket man får överlämna åt den solidariska lönepolitiken att ordna – så bör man kunna grunda omflyttningspolitiken på ett informationssystem som kartlägger företagets efterfrågesituation i fråga om arbetskraft. I så fall – och under de ovan nämnda förutsättningarna – skulle en omfördelning från en region med ett statistiskt registrerat utbudsöverskott till ett område med efterfrågeöverskott på arbetskraft både verka sysselsättningskapande och föra arbetskraften närmare dess optimala utnyttjande.

Problemet med att låta den aktuella marknadssituationen styra omallokeringen av arbetskraft är att man inte självklart uppnår någon *intertemporal* effektivitet genom detta. Man kan ju lätt råka ut för att en sådan marknadsstyrd process endast leder

¹ Se t ex Gösta Dahlström: *Economic Aspects of Manpower Policies*. Stencil. OECD, 1967, sid 55, och även Harald Niklassons bidrag till denna bok.

² Se Gunnar Österberg: *An Empirical Study of Labour Reallocation Gains in Sweden Between 1950 and 1960*. The Swedish Journal of Economics. 1965, No 1.

³ Gösta Guteland: *Regionala produktionsbetingelser i Sverige*. Stencil. Nationalekonomiska Institutionen vid Stockholms Universitet 1967.

till mycket kortsiktiga effektivitetsvinster: efter kanske bara ett halvår är situationen en annan och man får tillgripa en ny omflyttningsåtgärd. Ett beaktande av denna problematik leder oundvikligen till att man måste komplettera de aktuella marknadsinformationerna med framtidsbedömningar och då uppstår frågan om man skall överlämna åt företagen att bedöma detta eller om modelltekniska prognosgrepp här kan ge ett bättre underlag för besluten. Det synes mig ännu vara för tidigt att uttala sig om vilken av dessa båda vägar man bör gå men eftersom mycken erfarenhet talar för att arbetsgivarebedömningarna lätt blir enkla extrapolationer av nuläget, så bör man uppenbarligen ännu inte överge de ansatser till en mera central prognosverksamhet som ursprungligen initerades av AMS och som numera sker vid SCB. En del av denna problematik återkommer jag till i nästföljande avsnitt.

5.3.3 Utbildningspolitiken

Frågorna rörande utbildningspolitiken görs till föremål för mera ingående analyser i såväl Harald Niklassons som Ingemar Ståhls bidrag till denna bok, varför jag här skall nöja mig med att ta upp vissa speciella delar i detta stora problem.

Mot bakgrunden av den tidigare redogörelsen av särskilt Denisons forskningar rörande tillväxtbetingelserna vore det naturligt att jag inledde detta avsnitt med en diskussion om optimaliteten i de totala utbildningsutgifterna i vårt land. Trots den evidens som bl a. Denison frambragt till belysning av detta tror jag emellertid att det är både mera relevant och mera fruktbarande att i ett tillväxt- och arbetskraftsammanhang diskutera vissa andra aspekter på utbildningspolitiken. Det som jag i första hand skall ta upp är omskolningsverksamheten – fattat i vid bemärkelse som all produktivitetinriktad vuxenutbildning – och detta på grund av den nyckelroll denna uppenbarligen spelar vid omallokeringen av arbetskraft.

I avsnitten 5.2.2 och 5.2.4 skildrade jag ett

utvecklingsförlopp där de olika »årgångarna» av kapital successivt fick sin produktivitet höjd genom den tekniska utvecklingen och initierade en omallokering av arbetskraften. I realiteten kommer denna process att inte endast komma till uttryck som en överflyttning av arbetskraft från gammalt till nytt kapital utan även att innebära en regional- och branschmässig överflyttning eftersom den tekniska utvecklingen går olika snabbt i olika branscher och varuefterfrågan utvecklar sig med olika takt på olika områden.

I denna process kommer då även att impliceras ett behov av att omskola arbetskraften. Innan vi går in på problemen om hur detta behov bäst skall tillgodoses kan det vara intressant att stanna inför frågan om detta behov totalt sett kan tänkas öka i en värld med allt snabbare tekniska förändringar. Skäl kan anföras både för och emot: Jag föreställer mig att mycket av tidigare perioders produktionsteknik var knuten till branschspecifika yrkesfärdigheter hos arbetskraften. En omskolning då bör ha varit en mera tids- och resurskrävande process än i en ekonomi med en utbredd användning av textreglerteknik och en långt gången nerbrytning av processerna i generellt användbara delmoment. En teknisk raffinering av reglertekniken behöver ju kanske då inte leda till några nämnvärda förändringar i kraven på den arbetskraft som skall hantera den. Å andra sidan har vi ju ännu inte hunnit särskilt långt i fråga om införandet av en sådan produktionsteknik som skulle medföra att arbetskraft obehindrat kan flyta från process till process. Det är dessutom inte heller självklart att den tekniska utvecklingen överallt kommer att gå i en sådan riktning. Vad nettoeffekten kommer att bli synes vara svårt att uttala sig om, men det förefaller dock ingalunda självklart att man har att emotse snabba ökningsar i detta totala behov av omskolning enbart som en följd av att den tekniska utvecklingen accelererar och blir mer och mer komplicerad.

Men oavsett behovets utveckling är dess faktiska existens i dagens läge oomtvistad.

Det är två frågor i anslutning till dess tillgodoseende som jag skall ta upp nämligen dels frågan om dess inriktning, dels problemet om förhållandet mellan denna form av utbildning och den för alla gemensamma grundutbildningen.

I princip synes det inte vara något som skiljer problemet om omskolningens fördelning på yrken och branscher från det allokeringssystem som gällde de flyttningsstimulerande åtgärderna: man skall fördela dessa så att man realiserar ett optimalt nyttjande av arbetskraften. På samma sätt som i det föregående fallet bör man alltså sträva efter att bygga upp ett informationssystem som tar till vara marknadsinformationerna om arbetskraftsefterfrågans utveckling. Men på grund av att omskolning i allmänhet tar en väsentligen längre tid än en omflyttning i rummet och på grund av att man genom dess i allmänhet väsentligen större kostnad måste kräva en längre avkastningsperiod än vad som är fallet vid de regionalt rörlighetsstimulerande åtgärderna så kommer kraven på ett anticiperande av denna marknadsutveckling att skärpas. I ännu högre grad än vad som var fallet i föregående avsnitt måste man alltså räkna med att få komplettera informationer inhämtade från företagen med resultat från ett samhällsekonomiskt prognosarbete. Den framtida arbetsmarknadens krav skall vara allokeringskriteriet såväl när det gäller att avgöra vem som skall få omskolningsbidrag som när det gäller att bestämma kursernas inriktning på yrken och bransch. I det avslutande avsnittet 4 skall jag i korthet beröra frågan om de nu tillgängliga prognosmetoderna kan leva upp till de krav som man här ställer dem inför.

Möjligheterna och kostnaderna för att bedriva en omskolningsverksamhet är i hög grad beroende av vilken grundutbildning som arbetskraften har. Ungdomsutbildningen bör alltså utformas på ett »omskolningsförberedande» sätt, i första hand åstadkommet genom en minskning i yrkesdestineringen och specialiseringsgraden.¹ Man kan inte utesluta att detta kan ha ett pris i form av kortsiktiga effektivitetsförluster, som

dock bör motvägas av effektiviseringen av den senare i livet följande omskolningen.

Detta leder emellertid i sin tur över till frågan om optimaliteten i förhållandet mellan ungdoms- och vuxenutbildningen. Nu satsar vi omkring 20–30 gånger mer på ungdoms- än på vuxenutbildning, men i en värld där man kanske måste räkna med att en väsentlig del av arbetsstyrkan måste omskolas redan en 10–15 år efter sin ungdomsutbildning och kanske dessutom omskolas ytterligare 1 à 2 gånger under loppet av sitt förvärvsverksamma liv, så förefaller proportionen knappast optimal. Låt vara att man genom ungdomsutbildningen skall lägga grunden till den senare i livet följande omskolningen, men det förefaller märkligt om detta argument skulle räcka till för att rationalisera den nuvarande allokeringen. Men här behövs uppenbarligen väsentligen mera forskning och väsentligen mera försöksverksamhet innan man med någon bestämdhet kan uttala sig om detta.

5.4 Politikens kvantitativa underlag

Som redan framgått av de senare avsnitten måste man förutsätta att arbetskraftspolitikens grundas på ett effektivt informationssystem för att möjligheterna till allokeringvinster skall kunna tillvaratas och politiken utformas på ett ur tillväxtskympunkt optimalt sätt. I första hand är det besluten om flyttning, omskolning och utbildning som måste underbyggas med kvantitativ information.

Grunden för detta informationssystem måste utgöras av en ständigt aktuell marknadsbeskrivning, erhållen dels genom förmedlingarnas statistik över lediga platser och arbetssökande, dels genom regelbundet återkommande labour-force-undersökningar av minst den nuvarande omfattningen. Men för att möjliggöra mera ingående analyser av de grundläggande sambanden på arbets- och utbildningsmarknaderna måste folkräkningarna i fortsättningen fördjupas på de här aktuella områdena. Detta gäller i första

¹ I detta avseende har Yrkesutbildningsberedningens förslag till en ny yrkesskola varit framsynt.

hand utbildningssidan men även själva förvärvsarbetandedefinitionen och den därtill hörande arbetstidsfrågan behöver ytterligare belysning. De svåra mätproblemen på särskilt utbildningsområdet förhindrar måhända att frågor om detta medtages i de totala räkningarna men de synes böra utgöra ett synnerligen välmotiverat inslag i intervjudelen av räkningarna.

Men som framhållits både i anslutning till diskussionen om den selektiva politiken och vid behandlingen av utbildningsproblemen måste beslutsunderlaget även innefatta antecipatorisk information. Man måste alltså bygga på informationerna om den aktuella marknadssituationen med ett system av prognoser både för att en framtida selsättning skall kunna garanteras de omskolade och för att omallokeringsåtgärderna skall kunna leda till ett mera optimalt resursutnyttjande. Implicit i detta ligger krav på bransch- och utbildningsmässigt sett detaljerade och långsiktiga prognoser och frågan är om våra nu tillgängliga prognosmetoder medger någon större grad av precision i sådana framtidsuttalanden.

Ur en viss synpunkt sett kan man emellertid hävda att dessa metoder hittills inte givits några större möjligheter att lyckas helt enkelt på grund av att dataunderlaget varit för knapphändigt. Men även sedan bristfälligheterna i detta avseende avlägsnats – vilket med hänsyn till den ekonomiska statistikens hittillsvarande utbyggnadstakt kan beräknas ta en avsevärd tid – kan man rimligen inte räkna med en omedelbar framgång för prognosverksamheten. Man måste uppenbarligen ge prognosmakarna resurser under en så lång tid så att det ges möjligheter att begå lärorika misstag.

6 De långsiktiga arbetskraftsförändringarna

Av Margit Strandberg

6.1 Inledning

Det totala antalet förvärvsarbetande personer förändras endast mycket svagt, men bakom dessa små totalförändringar sker ganska stora rörelser ut och in i arbetskraften vilka betingas dels av ändringar i befolkningens sammansättning demografiskt sett, dels av förändringar i den relativa andel av en befolkningsgrupp som förvärvsarbetar. Den senare faktorn är delvis institutionellt, delvis socialt betingad, och bestämmes naturligtvis även via ekonomiska förhållanden. En institutionell faktor är tex bestämmelsen om skolpliktens höjning till 15 år. Den ökande benägenheten till studier över 15 år orsakas av en blandning av sociala och ekonomiska faktorer. Förskjutningar i kvinnornas förvärvsverksamhet kan återföras på förändringar i alla de uppräknade faktorerna: demografiska faktorer som förändringar i civilståndsfördelning, förändringar i mönstret för barnafödandet vad gäller antal barn, avståndet mellan barnen och kvinnans ålder när barnen föds. Förklaringar till dessa förändringar kan naturligtvis i sin tur återföras på andra faktorer. Institutionella faktorer påverkar förvärvsverksamheten om man vill hänföra skatte- lagstiftning och av samhället ordnad barn- tillsyn till denna kategori. Bland de sociala faktorerna har vi förändringarna i familjens sammansättning, roll och betydelse för sam- hället och den enskilda individen. Föränd-

ringar i ekonomiska faktorer återverkar ock- så på de sociala faktorerna, då man kan anta att attityderna eller upplevelsen av kvinnans och mannens roll i familjen färgas av för- ändringen i ekonomiska faktorer som vid- gade arbetsmöjligheter, ökade löner och ökad köpkraft.

Innan orsakerna till förändringen i an- talet förvärvsarbetande diskuteras skall här först förändringarnas storlek analyseras.

6.2 Arbetskraftsförändringarna 1950- 1965 samt vissa framtidsbedömningar

Med hjälp av folkräkningsmaterial kan man studera förändringarna i de demografiska variablerna och deras effekt på arbetskrafts- förändringen samt vidare mäta inverkan av förändringen i förvärvsverksamheten.

Förutsättningen för att en jämförelse i tiden skall kunna göras är att de förvärvs- arbetande definierats på samma sätt i samt- liga de tre folkräkningar, 1950, 1960 och 1965, som skall användas. Tyvärr är det så att på en väsentlig punkt föreligger inte jäm- förbarhet. De medhjälpande gifta kvinnor- na i jordbruket har underskattats kraftigt i de tidigare folkräkningarna. I folkräkning- en 1965 räknas ca 62 000 jordbrukarhustrur som medhjälpande och hänförs därmed till de förvärvsarbetande, år 1960 upptogs en- dast ca 11 000 som förvärvsarbetande av denna kategori. För att kunna göra jämfö- relser över tiden måste således någon form

*Tabell VI:1. Förändring i antal förvärvs-
arbetande på grund av förändring i demo-
grafiska variabler respektive andel förvärvs-
arbetande.*

	Män	Kvinnor
1950—1960	%	%
Arbetskraftsförändring	0,3	18,7
Förändring på grund av:		
Naturlig folkökning	5,7	4,3
Nettoimmigration	1,6	1,9
Åldersstruktur	—1,3	0,6
Civilståndsfördelning		— 6,8
Andel förvärvsarbetande	—5,7	
» » gifta		21,8
» » ej gifta		— 3,0
1960—1965		
Arbetskraftsförändring	0,8	15,1
Förändring på grund av:		
Naturlig folkökning	3,6	2,8
Nettoimmigration	1,7	1,2
Åldersstruktur	—0,9	0,9
Civilståndsfördelning		— 1,5
Andel förvärvsarbetande	—3,5	
» » gifta		13,5
» » ej gifta		— 1,9

Anm. En approximativ beräkning av antalet medhjälpande jordbrukarhustrur 1960 kan göras om man antar att relationen mellan dessa och de manliga företagarna i jordbruket är densamma 1960 som 1965. De förvärvsarbetande jordbrukarhustrurna skulle 1960 då ha uppgått till ca 78 000. Denna uppräknig av antalet förvärvs-
arbetande gifta kvinnor reducerar något effekten av de gifta kvinnornas ökade förvärvs-
verksamhet. Den totala arbetskraftsökningen för kvinnor blir 12,4 % och ökningen av andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor har skapat ett tillskott på 10,7 %.

av justering göras. Den enklaste och ur statistisk synpunkt mest invändningsfria metoden är att göra alla beräkningar exklusive de medhjälpande gifta kvinnorna i jordbruket. Detta gäller i varje fall för den typ av beräkningar som skall presenteras nu närmast. Genom standardisering kan det beräknas hur mycket av förändringen i de demografiska variablerna och förändringen i andelen förvärvsarbetande under perioderna 1950—1960 och 1960—1965 betyder för förändringen av antalet förvärvsarbetande under respektive perioder. Resultatet redovisas i tabell VI: 1.

De beräkningar som tabellen grundar sig

på avser de förändringar som inträffat i åldrarna 15—69 år. För männens del har det totala antalet förvärvsarbetande minskat med 0,3 % under perioden 1950—1960 i stället för ökat med samma procentsats, vilket anges i tabell VI: 1.

Begreppet naturlig folkökning i detta sammanhang, som alltså avser de aktiva åldrarna, är tillskottet av ungdomar som inträder i aktiv ålder minskat med antalet personer som avgår ur denna ålderskategori och de i aktiv ålder som dött under perioden. Inte under någon av perioderna har för männens del den naturliga folkökningen varit stor nog att kompensera den negativa effekten av åldersstrukturens förändring och minskningen av andelen förvärvsarbetande. Det bör också framhållas att minskningen i andelen förvärvsarbetande män inte fallit enbart på de yngre. Av den »arbetskraftsförlust» som kan beräknas för de två perioderna på grund av förvärvsintensitetsminskningen faller för den första perioden 79,4 % på män under 25 år, 13,6 % på männen i åldern 25—64 år och återstående 7,0 % på åldern 65—69 år. För den senare perioden är motsvarande siffror 65,2 %, 24,1 % och 10,7 %. Minskningen i andelen förvärvs-
arbetande i åldern 25—64 år har alltså förstärkts. För männens del har ingen beräkning gjorts för vad civilståndsomfördelningen betytt för arbetskraftsförändringen, då det har bedömts att den effekten måste vara mycket obetydlig. Detta kan illustreras genom att studera två åldersgrupper, 35—39-åringar och 40—44-åringar. År 1960 var 96,7 respektive 96,8 % av männen i dessa åldrar förvärvsarbetande. År 1965 redovisas 95,8 % som förvärvsarbetande i båda åldersgrupperna. Minskningen i andelen förvärvsarbetande är således 0,9 respektive 1,0 procentenheter. Om emellertid ingen förändring skett i civilståndsfördelningen under perioden skulle 95,7 % av 35—39-åringarna ha förvärvsarbetat 1965 och 95,9 % av 40—44-åringarna. En mycket obetydlig del av förändringen i andelen förvärvsarbetande för hela åldersgruppen kan alltså hänföras till civilståndsförskjutning. Beräkningarna visar att civilståndsomfördelningen

verkat med 0,1 procentenheter för båda åldersgrupperna, men i positiv riktning för den yngre och i negativ riktning för den äldre åldersgruppen. Det är således minskningen i andelen förvärvsarbetande i de olika civilståndsgrupperna som varit nära nog helt utslagsgivande. Denna minskning har varit störst för de skilda (4,1), därefter för de ogifta (2,6) och änklingsarna (1,0), samt svagast för de gifta (0,6). Siffrorna inom parentes anger den genomsnittliga minskningen i andelen förvärvsarbetande för de två åldersgrupperna. Samma tendens gäller även för övriga åldersgrupper. Folkräkningsmaterialet kan inte ge svar på frågor om orsaken till denna minskning i andelen förvärvsarbetande i dessa åldersgrupper. Den enda kartläggning av befolkningen utanför arbetskraften i 1965 års folkräkning som gjorts avser de studerande och de värnpliktiga, men dessa återfinns huvudsakligast bland yngre. Man har således ett visst spelrum för spekulativa tolkningar av materialet. Det första man frågar sig är naturligtvis om de angivna data visar en sann bild av verkligheten. Undersökningar om de socialt handikappade visar att de flesta av dessa är ogifta eller skilda. Man kan visserligen förmoda att den sysselsättning som ifyllandet av folkräkningsblanketter innebär är mindre företrädd bland de socialt sämre anpassade, men ett sådant bortfall drabbar i så fall både täljare och nämnare i beräkningarna. Huruvida ett sådant eventuellt bortfall skulle vara mindre 1965 än 1960 och därmed åtminstone utgöra en del av förklaringen till minskningen i andelen förvärvsarbetande kan troligen inte kontrolleras. Här underförstås då att de socialt missanpassade i mindre utsträckning hänförs till de förvärvsarbetande. En förklaring till denna minskning i andelen förvärvsarbetande bland de ej gifta skulle emellertid kunna vara att i allt större utsträckning återfinns de fysiskt och psykiskt handikappade och socialt missanpassade bland dem som förblir ogifta eller inte gifter om sig. Men hur skall man förklara minskningen i andelen förvärvsarbetande gifta män? Nog skulle det vara förvånande om

den, i varje fall för den minskning som skett i åldrarna över 35 år, skulle kunna tolkas som ett tecken på männens omvända emancipation. Den totala minskningen av andelen förvärvsarbetande män i åldrarna 24–64 år kan uppskattas till en »arbetskraftsförlust» på 18 600 personer under perioden 1960–1965. Ställt i relation till totalantalet förvärvsarbetande män, som 1965 uppgick till 2,3 milj är antalet naturligtvis mycket litet. Men arbetskraftsökningen mellan 1960 och 1965 skulle ha varit dubbelt så stor för männens del om denna minskning ej skett.

En demografisk förändring som kan fordra en kommentar är åldersfördelningens inverkan på arbetskraftens storlek. Denna faktor har verkat i negativ riktning för männen, men i positiv för kvinnorna. Förklaringen till detta är att åldersfördelningen inom intervallet 15 till 69 år för de tre studerade åren gått i den riktningen att medelåldrarna fått en relativ minskning. För männen är andelen förvärvsarbetande högst för denna ålderskategori varigenom den relativa ökningen av yngre och äldre verkat i negativ riktning på arbetskraftens storlek. För kvinnorna är emellertid andelen förvärvsarbetande högst för de yngre när ingen uppdelning sker på civilstånd, varför den relativa ökningen av de yngre fått en positiv effekt på arbetskraftsutbudet.

För kvinnornas del har även den demografiska variabeln civilståndsfördelning och dess effekt på arbetskraften beräknats. Härmed avses endast förändringen i fördelningen mellan gifta och ej gifta, där de ej gifta således omfattar ogifta, skilda och änkor.

Som framgår av resultaten i tabell VI: 1 har förändringen i civilståndsfördelningen haft en relativt ringa effekt under den senaste perioden. Sammanställer man uppgifterna för civilståndsfördelningens effekt med effekten av förändringen i andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor så finner man att hade civilståndsfördelningen varit oförändrad, så skulle arbetskraften ökat med 15 % under hela 50-talet och med 12 % under de första fem åren av 60-talet på grund av de gifta kvinnornas ökade för-

värvsverksamhet. Räknat per år har således de gifta kvinnornas utträde på arbetsmarknaden varit starkare under första hälften av 60-talet än under 50-talet. Denna slutsats torde kvarstå även om de medhjälpande jordbrukarhustrurna inkluderats i analysen.

Innan förändringen i andelen förvärvsarbeteande gifta kvinnor studeras närmare skall förändringen i andelen förvärvsarbeteande ej gifta kvinnor kommenteras något. Förändringarna har nämligen gått i negativ riktning endast för de yngre och den äldsta gruppen (65–69 år), medan i de mellanliggande åldrarna andelen förvärvsarbeteande har ökat. Om åldersgrupperna 15–24, 25–64 och 65–69 år särskiljs blir effekten på arbetskraftstillgången på grund av förändringen i andelen förvärvsarbeteande under 50-talet –3,6 %, 1,0 % och –0,4 %, under perioden 1960–65 –2,7 %, 0,9 % och –0,1 %. Detta antyder att effekten på arbetskraftsutbudet på grund av en ökande andel studerande kvinnor kan komma att bli större i framtiden. Andelen förvärvsarbeteande bland de yngre kvinnorna som inte studerar har nämligen närmat sig motsvarande tal för yngre män. Utvecklingen för framtiden för de ej gifta kvinnorna är i övrigt mer svårbedömbär. Bl a har änkornas förvärvsintensitet mellan 1960 och 1965 sjunkit. Minskningen har varit starkast för de yngre kvinnorna inom denna civilståndskategori. En bakgrund till detta är att ATP-systemet under sitt uppbyggnadsskede ger det största stödet åt de unga änkorna.

Ökningen i de gifta kvinnornas förvärvsverksamhet har som nämnts förstärkts under de första fem åren av 60-talet jämfört med utvecklingen under 50-talet. Kvinnornas andel av de förvärvsarbeteande har successivt stigit från 26,3 % år 1950, 29,5 % år 1960 och till 32,4 % år 1965. De gifta kvinnornas andel av totalantalet förvärvsarbeteande har stigit från 7,4 % år 1950, 12,9 % år 1960 och till 16,5 % år 1965. Därmed var år 1965 hälften av alla förvärvsarbeteande kvinnor gifta.

De resonemang som förts i det tidigare grundar sig på beräkningar av tvärsnitts-

Tabell VI:2. Andel förvärvsarbeteande gifta kvinnor (exkl. medhjälpande familjemedlemmar i jordbruket) i olika åldrar 1950, 1960 och 1965.

Ålder	% förvärvsarbeteande		
	1950	1960	1965
—19	24,7	25,5	29,4
20—24	25,8	33,8	37,8
25—29	20,1	29,9	32,4
30—34	15,3	27,1	31,5
35—39	14,8	27,4	36,8
40—44	16,0	28,3	39,6
45—49	16,0	27,7	38,9
50—54	12,8	24,6	34,1
55—59	8,9	18,7	26,6
60—64	4,8	9,7	14,7
65—69	2,1	3,2	4,3

typ, dvs det är skillnaden i förvärvsintensitet för en viss åldersklass de olika åren som studerats. Gör man en sådan analys av förvärvsintensiteten för de gifta kvinnorna enligt tabell VI: 2 finner man att förvärvsintensiteten höjts svagast för de relativt unga kvinnorna. En intressantare aspekt får man emellertid fram om man följer en generation kvinnor fram över tiden. Det är emellertid inte möjligt med det material som f n finns tillgängligt att skatta de årliga strömmarna till och från arbetskraften. Folkräkningsuppgifterna antyder i varje fall vad som sker, men bruttostämmarna skulle kraftigt underskattas om man försökte beräkna dem endast utifrån de förändringar vi känner från folkräkningarna. Följ emellertid förändringen av andelen förvärvsarbeteande gifta kvinnor i 30–34-årsåldern från 1950 fram till 1965 då de är 45–49 år. År 1950 förvärvsarbeteade 15,3 %, år 1960 hade ytterligare 13,0 procentenheter trätt ut på arbetsmarknaden och fram till 1965 ytterligare 10,6 procentenheter. Om man koncentrerar denna analys till perioden 1960–1965 och följer generationerna fem år framåt finner man att från 20- till 29-årsåldern har förvärvsintensiteten sjunkit fem år senare, medan kvinnorna som är 30 år och ända upp till 54 års ålder ökat sin förvärvsverksamhet fem år senare. Den starkaste ökningen har skett för den åldersgrupp som

var 35–39 år år 1960. Efter 54 år finns det en tendens för de gifta kvinnorna att utträda ur arbetskraften.

För de gifta kvinnorna är det också av intresse att studera om förändringen i antal barn kan ligga bakom förändringen i deras förvärvsverksamhet. Denna förändring kan studeras med material från folkräkningarna 1960 och 1965 om man begränsar analysen till den statistik som avser samtliga tätorter i landet. Denna begränsning hänger återigen samman med det stora tillskott av medhjälpande familjemedlemmar i jordbruket som kommit med i 1965 års folkräkning.

Om man som i tabell VI: 3 med hjälp av standardiseringsberäkningar följer de gifta kvinnorna fem år fram i tiden, finner man att en mycket stor del av den ökning som skett i deras förvärvsverksamhet hänger samman med att barnen växer upp. För de unga däremot inträffar en minskning därför att de får fler barn. I 35–45-årsåldern sker den starkaste förändringen generellt sett i kvinnornas liv. Den fruktsammaste perioden är slut. Barnen börjar uppnå åldrar, då barntillsynsfrågan är lättare att lösa och många söker sig ut på arbetsmarknaden. Den restfaktor som rubricerats som övrigt i tabellen uppvisar också en viss variation med åldern. Att den är lägre för de

Tabell VI:4. Förändringen i andelen (%) förvärvsarbetsande gifta samboende kvinnor, samtliga tätorter, 1960–65; förändringen uppdelad på förändring i barnens ålder respektive övriga faktorer, tvärsnittsanalys.

Ålder	% förv arb		Förändring i förvärvsintensitet (procentenheter) på grund av		
	1960	1965	Barnens ålder ¹	Övrigt	Summa
20–24	38,6	39,2	–0,5	+ 1,2	+ 0,6
25–29	33,0	34,2	–1,6	+ 2,8	+ 1,1
30–34	30,3	34,0	–1,9	+ 5,6	+ 3,7
35–39	30,6	40,7	–0,1	+10,2	+10,2
40–44	33,0	44,7	+1,2	+10,5	+11,6
45–49	32,1	44,9	+1,1	+11,8	+12,8
50–54	29,6	40,1	+0,8	+ 9,7	+10,5

¹ Inkl. fördelningen av kvinnor med och utan barn under 16 år.

yngre kvinnorna hänger förmodligen samman med att deras förvärvsintensitet redan ligger på en relativt hög nivå, när man beräknar förvärvsintensiteten separat för de olika kvinnogrupperna fördelade efter kvinnor utan barn och kvinnor med barn i olika åldrar. Restfaktorn når ett maximum i 35–39-årsåldern, men sjunker sedan. Beror detta på att de äldre kvinnorna har större svårigheter att finna arbetsmöjligheter eller på att de inte vill ut i förvärvsarbetet i samma utsträckning som de yngre?

Även en tvärsnittsanalys av förändringen av de gifta samboende kvinnornas förvärvsintensitet har sitt intresse för en belysning av vad som skett under den första hälften av 60-talet. Resultaten av en standardiseringsberäkning redovisas i tabell VI: 4.

Förändringen i de gifta kvinnornas förvärvsintensitet på grund av en förändring i barnens ålder inkluderar även den förändring som inträffat i fördelningen mellan kvinnor med barn och kvinnor utan barn. Dessa förändringar visar att det är något fler kvinnor bland de yngre som har barn 1965 än 1960, och omvänt för de äldre. Bakom detta ligger den koncentration av barnafödandet till kvinnans yngre åldrar, som håller på att ske. Väsentligt större förändringar visar här restfaktorn, i synnerhet

Tabell VI:3. Förändringen i andelen (%) förvärvsarbetsande gifta samboende kvinnor, samtliga tätorter, 1960–65; förändringen uppdelad på förändringen i barnens ålder respektive övriga faktorer, generationsanalys.

Ålder			Förändring i förvärvsintensitet (procentenheter) på grund av		
	1960	1965	Barnens ålder ¹	Övrigt	Summa
20–24	25–29	—6,3	+1,9	— 4,4	
25–29	30–34	—1,7	+2,7	+ 1,0	
30–34	35–39	+6,5	+3,9	+10,5	
35–39	40–44	+9,2	+4,8	+14,1	
40–44	45–59	+8,8	+3,1	+11,9	
45–49	50–54	+4,7	+3,3	+ 8,0	

¹ Inkl fördelningen av kvinnor med och utan barn under 16 år.

Tabell VI:5. Andel (%) förvärvsarbetande gifta samboende kvinnor i åldern 16—54 år.

		Med barn och yngsta barnets ålder		
		0—6 år	7—10 år	11—15 år
		Utan barn		
Samtliga tätorter	1960	49,1	17,9	27,5
» »	1965	57,1	21,8	37,6
Ökning		8,0	3,9	10,1
Hela riket	1965	54,1	22,4	37,0
				45,6

för kvinnor över 35 års ålder. Av tabell VI: 5 framgår det att bakom detta ligger de starka ökningar i förvärvsverksamhet som skett för framför allt kvinnorna med äldre barn. Relativt stora ökningar uppvisar även kvinnorna utan barn under 16 år, medan småbarnsmödrarnas ökning är relativt svag.

Även en annan aspekt på arbetskraftstillgångarna bör dras fram och det gäller arbetskraften i relation till den totala befolkningen. Den förvärvsarbetande befolkningens andel både av befolkningen i de aktiva åldrarna och av totalbefolkningen har förändrats mycket litet under den gångna femtonårsperioden. (Jämför tabell VI: 6). (Den aktiva befolkningens avgränsning till de jämna femårsgränserna är tekniskt betingad, 16—66 år är den avgränsning som är mest bruklig.) De förändringar som alltså skett i negativ och positiv riktning inom arbetskraften har således i stort sett resulterat i ett konstant förhållande mellan den närande och den tärande delen av befolkningen. Man finner således att den minskande andelen av befolkningen i arbetskraften på grund av den höjda studiefrekvensen eller andra orsaker har nära nog exakt motsvarats av ett ökat utbud av framför allt gifta kvinnor. Man måste dock kanske erinra om att här avses hela tiden antalet förvärvsarbetande personer med avgränsningen minst halv normal arbetsdag. Vidare mätes genom folkräkningen antalet förvärvsarbetande under en vecka på hösten. Detta ger således ett mycket grovt mått på arbetsinsatsen. Dels har vi haft förkortningar av veckoarbetstiden och förlängd semester, dels arbetar många, särskilt bland de gifta kvinnorna, på deltid, dels kan vi även ha variationer i arbetstiden under året. En kalkyl över för-

ändringar i den totala arbetsinsatsen mätt i antal timmar måste dock göras med ganska bräckligt underlag och med grova uppskattningar på många punkter, varför man helst vill avstå från detta. Det ökade inslaget av gifta kvinnor har emellertid troligen medfört en minskning av den totala arbetskraftsvolymen. Vid en intervjuundersökning i anslutning till 1960 års folkräkning fann man att de gifta kvinnornas arbetsinsats i antal arbetstimmar under folkräkningsveckan var 85 % av männens. Huruvida den relationen gällde även 1950 vet man inte. För att undersöka vad som inträffat sedan 1960 kan man studera arbetskraftsundersökningarna, men de undersökningar som gjordes i början av 60-talet har vissa brister och jämförelser mellan de tidigare och de senare är vanskliga att göra. Om man inte gör några reservationer för materialet så finner man emellertid att i novemberundersökningen 1960 redovisades 27,6 % av de gifta kvinnorna exklusive de medhjälpande ha arbetat 22—34 timmar under mätveckan, de övriga mer än 34 timmar. Kvinnor med veckoarbetstid under 22 timmar uteslutes för att få anknytning till folkräkningens begrepp minst halv normal arbetstid. Motsvarande siffra i november 1965 var 31,4 %. En viss förskjutning mot en större andel deltidsarbetande inom ramen för minst halv arbetstid skulle således ha skett.

När det gäller framtidsbedömningarna för arbetskraftens förändringar visar befolkningsframskrivningarna att den åldersgrupp varifrån arbetskraften rekryteras kommer att förändras endast obetydligt.

Som framgår av tabell VI: 7 kommer i stort sett hela befolkningsökningen att falla på ungdomar och äldre. Framskrivningens

Tabell VI:6. Den förvärvsarbetande befolkningens (exkl. medhjälpande gifta kvinnor i jordbruket) andel (%) av befolkningen i s. k. aktiva åldrar och av den totala befolkningen.

	1950	1960	1965
% förvärvsarbetande av befolkningen i åldern 15—69 år	61,4	60,5	60,7
% förvärvsarbetande av totalbefolkningen	44,0	43,2	43,6

osäkraste del ligger givetvis på de yngre. Den bygger på antagandet att den framtida fruktsamheten är konstant och ligger på en nivå som är något högre än som gällde genomsnittligt under perioden 1961—65 för de yngre åldersklasserna och något under genomsnittet för de högre åldrarna.

För de yngre inom de aktiva åldrarna kan ökningen i andelen studerande beräknas bli i stort sett lika stor fram emot de första åren av 70-talet som den varit hittills under 60-talet, för att därefter öka något långsammare enligt de planer som föreligger för utbyggnaden av undervisningsväsendet. Om ingen annan förändring av andelen förvärvsarbetande således skulle ske skulle vi därmed få en minskning av antalet förvärvsarbetande och en sjunkande relation mellan närande och tärande befolkning i framtiden. Självklart kan man inte betrakta behovet av arbetskraft ur så enkla aspekter. Behovet av arbetskraft genereras via efterfrågan på varor och tjänster samt förändringar i produktiviteten. Huruvida det således erfordras en höjning av förvärvsintensiteten för grupper som i nuläget står utanför arbetskraften för att vi inte skall få brist på arbetskraft i framtiden måste angripas via analyser av näringslivets utvecklingstenden- ser. Befolkningsutvecklingen antyder dock att tjänstesektorerna behöver utvidgas, och att det är de offentliga tjänsterna som kommer att få en kraftigt ökad efterfrågan. Tjänster som till stor del finansieras via skatterna. Frågan om andelen förvärvsarbetande behöver höjas i framtiden skulle ur denna synpunkt kunna ställas så, att om

andelen inte ökar så måste, för att de disponibla inkomsterna per förvärvsarbetande inte skall minska, produktiviteten höjas så att den svarar mot ökningen av både den offentliga konsumtionen för hela befolkningen och den privata för den ej förvärvsarbetande. Därmed är det här inte sagt att det inte skulle vara möjligt att uppnå en sådan produktivitetshöjning i framtiden. Men denna fråga ligger långt utöver vad som skall behandlas i denna essä.

6.3 Diskussion av faktorer som bestämmer arbetskraftens storlek

I det föregående har dels befolkningsförändringarna dels förändringen i andelen förvärvsarbetande i de olika befolkningsgrupperna studerats och även en kortfattad beskrivning av tendenserna för framtiden gjorts. Diskussionen är här koncentrerad till antalet personer i arbetskraften, det som med amerikansk terminologi betecknas »labor force», och inte i första hand arbetskraftsvolymen mätt i timmar.

Andelen förvärvsarbetande, förvärvsintensiteten, inom olika befolkningsgrupper varierar med kön, åldern och civilståndet. Görs en regional nedbrytning kommer man också att finna stora regionala variationer.

Varför har man å ena sidan så stora variationer i andelen förvärvsarbetande hos olika befolkningsgrupper och regionalt sett, å den andra vad ligger bakom de förändringar som skett?

För männen och i synnerhet de gifta männen kan man ställa frågan varför förvärvs-

Tabell VI7. Befolkningens förändringar (%) i vissa åldersklasser. (Beräkningarna inrymmer ett antagande om 10 000 nettoimmigranter per år).

Ålder	1965/70	1970/75	1975/80
0—14 år	7,5	8,2	4,6
15—69 år	2,0	0,9	1,0
70—w år	11,0	11,4	10,6
Totalt	3,4	3,4	2,8

Källa: Statistiska meddelanden, Be 1968:3 (SCB)

arbetar så många, 96,5 % av samtliga i åldern 30–64 år enligt folkräkningen 1965. Bland de gifta kvinnorna i samma ålder förvärvsarbetade endast 36,5 %. Anledningen till att så stor del av utrymmet ägnas den kvinnliga arbetskraften är, att det är just bland kvinnorna man finner både de stora variationerna och förändringarna, och ett studium av dessa visar att det knappast är enbart ekonomiska faktorer som bestämmer förvärvsintensitetens storlek. Att det är ekonomiska faktorer som bestämmer att åtminstone en i familjen har förvärvsarbete, om man inte kan klara familjens försörjning på annat sätt, är självklart. Men det är knappast i första hand rent ekonomiska faktorer som är avgörande för att det är mannen i familjen som skall ansvara för familjens försörjning. Enligt våra sociala konventioner skall en frisk karl helt enkelt ha ett arbete. Även de institutionella förhållandena är sådana att familjeekonomiskt sett är det lönsammare på lång sikt att mannen arbetar, eftersom vi i ATP-systemet inte har några änklingspensioner men väl änkepensioner. Att vidare även männens löner i allmänhet är högre än kvinnornas beror på att manslönerna i äldre tider, och underförstått troligen även nu, var avpassade så att man skulle kunna försörja en familj på en inkomst. Att det oftast är mannen som kan få den högsta lönen beror också på att det i allmänhet är han som har en utbildning som ger möjligheter till högre förtjänst än hans hustru. En lagstiftning gällande skatter och sociala förmåner som är neutral till frågan om det är mannen eller kvinnan i en familj som förvärvsarbetar, samt en förändring i attityderna till mannens och kvinnans roll för familjen, vilken i sin tur kan påverka pojkar och flickornas utbildnings- och yrkesval, kan inverka på framtidens arbetskraftstillgång i så måtto att detta kan leda till en omfördelning mellan männens och kvinnornas deltagande i förvärvslivet.

Även en annan institutionell faktor kan vara av betydelse i detta sammanhang och det gäller arbetstiden och dess förläggning. Om det vore möjligt att få en större flexibi-

litet i arbetstidsförhållandena, det gäller arbetstiden per dag, vecka eller år, skulle troligen även det påverka fördelningen mellan mannens och hustruns arbetsutbud. På senare år har visserligen deltid arbetet blivit allt vanligare, men det är i huvudsak förbehållet kvinnor att arbeta mindre än normal arbetstid.

Om de institutionella och sociala faktorerna förändrades så att de var neutrala till att det var en man eller en kvinna som förvärvsarbetade, så skulle rent ekonomiska avvägningar kunna få ett större spelrum. Kanske skulle till och med den sk gränsofferteorin för arbetskraftsutbudet kunna göra sig gällande. Familjens totala arbetsutbud kunde då vägas och fördelas mellan dess medlemmar mot behovet av tid för hemsysslor och barnpassning samt gemensamma och enskilda fritidsbehov gentemot den totala tiden för förvärvsarbetet som är mest optimalt för den på ett helt annat sätt än som är möjligt nu.

Det som sagts i det ovanstående får inte tolkas så att de marknadsekonomiska krafterna inte skulle ha något som helst inflytande på hur många personer som förvärvsarbetar vid en viss tidpunkt eller som förklaring på de förändringar som skett. Tvärtom är det i allra högsta grad efterfrågan på varor och tjänster och därmed efterfrågan på arbetskraft som bestämmer antalet sysselsatta. Vad som hävdats är att det inte är ekonomiska faktorer som bestämmer om det i första hand skall vara mannen eller kvinnan i en familj som skall förvärvsarbeta.

Att ekonomiska faktorer dock spelar in i de fall båda makarna arbetar visar statistiken från taxeringarna och även specialundersökningar.¹ Man finner att bland sambeskattade gifta män är det en högre andel bland de låga inkomsttagarna vars hustru också har inkomst än bland de högre. Uppgifterna avser dock tyvärr inte bara inkomst av tjänst, och man kan anta att bland de lägsta inkomsttagarna är andelen pensionärer hög. Studerar man 1965 års inkomst-

¹ Se text Familj och förvärvsarbete, Göteborg 1965. Del I. Gifta kvinnors val av arbetsform. (Göteborgs stads statistiska kontor, 1967)

statistik finner man emellertid från inkomstskiktet 20 000–25 000 (inkomsten avser sambeskattade män) en allt mindre andel som är sambeskattade. Andelen sambeskattade män i detta inkomstläge var 56,5 % av alla gifta män. Denna andel faller sedan till 40,7 % i inkomstläget 40 000–50 000. Därefter stiger åter andelen sambeskattade.¹ Troligen kan detta delvis förklaras av att både mannen och hustrun i dessa höga inkomstlägen också har förmögenheter.

Det finns även en annan faktor som har betydelse för kvinnornas förvärvsverksamhet, som skall påpekas innan orsakerna till förändringarna studeras, och det gäller urbaniseringen. För det kvinnliga arbetskraftsutbudets del verkar urbaniseringen i både positiv och negativ riktning. De större tätorterna erbjuder ett rikare val av sysselsättningsmöjligheter och därtill finns i tätorten i allmänhet arbetsfunktioner, främst inom servicesektorn, som man av tradition söker kvinnlig arbetskraft till.

Men man finner också att en utspridd förortsbebyggelse som inte själv kan erbjuda arbetsmöjligheter verkar i negativ riktning. Tittar man på andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor med barn i åldern 0–6 år för Stockholms stad och dess förortsområde finner man en variation som i stort samvarierar med avståndet till Stockholms centrum. I hela Stockholms stad förvärvsarbetade enligt folkräkningen 1965 25,1 % av alla samboende gifta kvinnor med minst ett barn i åldern 0–6 år. För innerstadens församlingar gäller emellertid att samtliga, utom tre ligger över detta genomsnitt. Dessa tre är Storkyrkoförsamlingen, Engelbrekts och Oscars. Endast fyra av tretton ytterstadsförsamlingar ligger dock över genomsnittet för hela staden. Däribland är Essinge församling, som ju ligger mycket nära den centrala staden. De övriga är Bromma, Hägerstens östra och Skarpnäcks församling.

För kommunerna utanför Stockholms stad uppvisar grannstäderna Nacka, Sundbyberg och Solna en förvärvsverksamhet för dessa småbarnsmödrar som ligger över genomsnittet för Stockholm, medan ytterom-

råden som Järfälla, Täby, Sollentuna, Valentuna och Märsta har en mycket låg förvärvsverksamhet, t o m lägre än för rikets samtliga tätorter i genomsnitt.² Man kan således ganska klart avläsa att ökade pendlingsavstånd innebär en mindre benägenhet eller kanske man borde säga möjlighet att förvärvsarbeta. Utspridda förortsområden med långa resavstånd till arbetsplatsen verkar således hämmande på arbetskraftsutbudet.

Vad är det då som skett under senare tid, när så många gifta kvinnor kommit ut i förvärvslivet? När det gäller den institutionella ramen har mycket små förändringar skett. Frivillig särbeskattning har införts, men detta har positiv effekt endast för personer i relativt höga inkomstlägen. Den omkonstruktion av kommunalskatteavdraget som införts för beräkning av beskattningsbar inkomst har en positiv inverkan på den s k tröskeleffekten, som drabbar den gifta kvinnan som går ut på arbetsmarknaden, men man kan fråga sig hur spridd kunskapen om denna reform är. (Med tröskeleffekten brukar menas den relativt höga marginalskatt den av de sambeskattade får som tidigare ej förvärvsarbetat, som är ett resultat av att man redan då endast en av makarna förvärvsarbetade hade två ortsavdrag.)

En annan institutionell faktor är den av samhället organiserade barntillsynen. Som framgår av tabell VI: 5 har andelen förvärvsarbetande småbarnsmödrar ökat mycket litet. Under perioden 1960–65 ökade antalet platser vid barndaghemmen från 10 000 till drygt 14 000, en utbyggnadstakt som endast var parallell med ökningen av antalet barn under 7 år i tätorterna. Sedan 1965 har dock ytterligare åtgärder satts in för att stimulera utbyggnadstakten.

Bland de faktorer som diskuterats i det föregående har i övrigt inte heller skett sådana förändringar som kan förklara ökningstakten av andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor. Även om det finns ett sam-

¹ Skattetaxeringarna taxeringsåret 1966. (SOS, SCB) sid 58.

² Folk- och bostadsräkningen den 1 november 1965, del IV, tabell 3. (SOS, SCB)

band mellan männens inkomster och deras hustrurs förvärvsverksamhet, så har ju inte inkomsten för männen minskat så att förklaringen till förändringen skulle kunna vara att söka i denna ekonomiska faktor. Inte heller har urbaniseringen gått så snabbt att detta ger någon förklaring.

När det gäller de sociala faktorerna kan den debatt om könsroller och kvinnans möjligheter på arbetsmarknaden som pågått påverkat kvinnornas ställningstagande, vilket kan ha verkat accelererande på kvinnornas utträde på arbetsmarknaden.

När man emellertid, som gjorts i det tidigare, analyserar uppgifterna om arbetskraftens förändringar så slås man av den relativt märkliga överensstämmelse som finns mellan å ena sidan den minskning av andelen förvärvsarbetande som främst den ökade andelen studerande resulterat i, samt å den andra sidan ökningen av andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor. Är det verkligen i första hand faktorer som verkat på utbudssidan som förklarar de gifta kvinnornas ökade förvärvsverksamhet. Vad vi kan observera är visserligen endast en skärningspunkt mellan utbud och efterfrågan vid några tidpunkter, och denna skärningspunkts läge har förändrats.

Man kan även studera regionalt material för att belysa efterfrågans betydelse för hur stor del av en befolkningsgrupp som förvärvsarbetar. För männens del finns t. ex. vissa regionala variationer som knappast kan förklaras på annat sätt. Om man studerar andelen förvärvsarbetande gifta män i de fyra femårsklasserna i åldersintervallet 35–54 år finner man regionala variationer inom en spännvidd av 4 procentenheter för de olika länen. För ett ovägt genomsnitt av de fyra femårsklasserna ligger förvärvsintensiteten lägst i Norrbottens län, därefter kommer Stockholms stad, men sedan följer åter tre norrlandslän: Västerbotten, Jämtland och Västernorrland. I övrigt är det endast Uppsala län som ligger under rikssiffrorna. Medan skillnaden mellan riksgenomsnittet för de enskilda åldersklasserna för Stockholms stads och Uppsala läns del minskar med stigande ålder, så ökar denna avvikelse med

åldern för norrlandslänens del. I 45–54-årsåldern uppvisar även Gävleborgs län förvärvsintensiteter som ligger under riksgenomsnittet. Till viss del kan de relativt låga siffrorna för Stockholms stad och Uppsala län förmodligen förklaras, då där finns en del män som även i dessa relativt höga åldrar bedriver studier. Men hur skall man förklara att det i övrigt endast är norrlandslän som uppvisar förvärvsintensiteter under riksgenomsnittet. Därtill kommer att den minskning som tidigare påpekats hade inträffat mellan 1960 och 1965 för de vuxna männens del har varit störst i norrlandslänet. Även arbetskraftsundersökningarna uppvisar lägre relativa arbetskraftstal för männen i dessa åldersklasser för Norrland än för hela riket. Det skall då observeras att arbetskraftsundersökningarna har en distinktare definition av arbetslösa. I folkräkningarna inkluderas de arbetslösa i den mån de kan införas under kategorin tillfälligt frånvarande från förvärvsarbete. I områden med svag arbetskraftsefterfrågan har vi således låga förvärvsintensiteter för männen. Det kan troligen tolkas så att här föreligger en dold arbetslöshet, dvs förvärvsintensiteten betecknar inte arbetskraftsutbudet utan efterfrågan på arbetskraft.

Regionalt material för kvinnornas del visar en ännu högre variation. Om man studerar andelen förvärvsarbetande gifta kvinnor i samtliga tätorter i länen 1960 och 1965 finner man för 1960 att skillnaden mellan högsta och lägsta andelen förvärvsarbetande var 17,9 procentenheter (jfr tabell VI: 8). Det var då Stockholms stad som låg i toppen och Kopparbergs län som låg lägst. Dessa två områden kvarstod 1965 som högsta och lägsta, men skillnaden mellan dem hade minskat något. Den uppgick då till 15,8 procentenheter. Som regel har också de länder som 1960 hade en låg andel förvärvsarbetande ökat denna kraftigare än de länder som låg på en hög nivå 1960. Således har en viss utjämning skett. Om man bildar en kvot mellan förvärvsintensiteten i ett visst län och hela riket har i samtliga fall, med ett undantag – Göteborgs och Bohus län – kvoten höjts i de fall den var mindre än ett år

Tabell VI:8. Andel (%) förvärvsarbetande gifta kvinnor 1960 och 1965 i de olika länen, samtliga tätorter.

Län	1960	1965	Förändring
A	38,2	43,4	5,2
B	33,2	38,6	5,4
C	25,7	33,1	7,4
D	24,3	32,3	8,0
E	25,0	31,5	6,5
F	23,3	31,5	8,2
G	25,7	34,6	8,9
H	22,2	30,0	7,8
I	30,9	38,7	7,8
K	24,3	32,5	8,2
L	27,3	34,7	7,4
M	34,1	39,2	5,1
N	26,1	32,3	6,2
O	27,1	32,6	5,0
P	33,8	40,4	6,6
R	23,5	31,7	8,2
S	23,8	30,4	6,6
T	24,7	32,0	7,3
U	25,9	32,8	6,9
W	20,3	27,6	7,3
X	21,3	28,6	7,3
Y	23,2	31,2	8,0
Z	26,5	33,6	7,1
AC	23,3	31,5	8,2
BD	24,7	30,7	6,0
Hela riket	28,5	34,8	6,3

1960 och sänkts om den var större än ett. Även här finns ett undantag, nämligen Gotlands län. Detta pekar alltså mot en regional utjämning. Men ännu kvarstår stora regionala olikheter. Relativt svaga utvecklingstendenser har län som Norrbotten och Värmland uppvisat, medan bl a Kronobergs, Jönköpings och Kalmar län uppvisat starka ökningar.

Vid en analys av de regionala olikheterna år 1960 fann man att dessa nära nog helt kunde förklaras via näringslivets olikartade struktur länen emellan. I de län som hade en hög andel kvinnor i arbetskraften, vilket samvarierade med hög förvärvsintensitet för gifta kvinnor, hade man också en hög andel av de industrigrenar och andra näringsgrenar som företrädesvis sysselsätter kvinnlig arbetskraft.¹

När det gäller sysselsättningsförändringen för hela näringslivet finner man att de mest expansiva näringsgrenarna i huvudsak varit de som sysselsätter en stor andel kvinnor.

Förändringen i antalet sysselsatta i de olika näringsgrenarna 1960 och 1965 har beräknats i tabell VI: 9. Med undantag av husligt arbete har framför allt de olika tjänstesektorerna och i synnerhet de offentliga tjänsterna expanderat mycket kraftigt. Med den könsdifferentierade arbetsmarknad vi har tyder detta på att efterfrågeutvecklingen spelat en stor roll för de gifta kvinnornas utträde på arbetsmarknaden. Då man även för framtiden kan förvänta att det är tjänstesektorerna som expanderar kan efterfrågetrycket förväntas bestå. Tar man emellertid även hänsyn till att de varuproducerande sektorerna jordbruk, skogsbruk, industri m. m. kan förväntas minska som sysselsättningsområden kanske t o m kraftigare än under närmast föregående perioder, kan kanske tjänstesektorerna komma att öka i betydelse för den manliga arbetskraften. Vi skulle i så fall kunna få en uppluckring av könsgränserna genom att männen kommer in på de kvinnliga arbetsområdena.

För kvinnornas del har det här således satts i fråga om förändringen i kvinnornas förvärvsintensitet i huvudsak är ett resultat av en förändring i de faktorer som bestämmer utbudet. Mycket talar för att det till stor del är en efterfrågeökning som ligger bakom den ökade förvärvsintensiteten. Utbudet skulle därmed ligga på en högre nivå än vad som avslöjas av måttet på förvärvsverksamheten. Skillnaden mellan utbudet och förvärvsintensiteten skulle därmed vara en dold arbetslöshet.

De aktivitetsprogram som antagits av arbetsmarknadsstyrelsen för både den kvinnliga arbetskraften och de äldre har sin bakgrund i en enligt långtidsutredningarna förutsedd låg tillväxt av arbetskraften. Detta tolkas också av många som att det behövs åtgärder för att stimulera fram ett ökat utbud. Detta är taktiskt sett troligen den bästa utgångspunkten, men problemet är snarare på de flesta håll i landet att finna sysselsättningsmöjligheter för dessa grupper.

Vi har visserligen också en kraftig efterfrågan på vissa kvinnliga yrkesgrupper, sjuk-

¹ Kvinnornas förvärvsverksamhet III. Information i prognosfrågor 1966:3 (SCB).

Tabell VI:9. Förvärvsarbetande i olika näringsgrenar enligt folkräkningarna 1960 och 1965 (exkl. medhjälpande gifta kvinnor i jordbruket)

	1960		1965		Förändring 1960—65 %
	Antal	% kvinnor	Antal	% kvinnor	
Jordbruk, skogsbruk m. m.	436 248	6,5	345 915	8,9	—20,7
Industri m. m.	1 128 876	21,6	1 155 854	22,9	2,4
Byggnadsverksamhet	294 993	3,3	330 278	4,0	12,0
Samfärdsel	241 858	17,9	246 634	19,0	2,0
Varuhandel	417 675	45,8	454 593	47,3	8,8
Bank och försäkring	45 090	54,4	60 022	59,5	33,1
Husligt arbete	70 716	99,4	49 308	99,4	—30,3
Övriga privata tjänster	189 411	53,5	222 283	51,4	17,4
Undervisning	111 764	63,3	143 642	63,1	28,5
Sjukvård	119 391	80,5	153 503	82,5	28,6
Övriga offentliga tjänster	177 357	44,4	226 220	48,9	27,6
Totalt	3 233 380	29,5	3 388 252	32,4	4,8

sköterskorna torde vara den mest typiska, som inte möts av ett tillräckligt utbud. Men öppnas ett varuhus i en medelstor stad, blir inte problemet för arbetsförmedlingen att finna en tillräcklig mängd arbetskraft, utan att finna arbete åt alla som inte kunde få något på varuhuset.

När man studerar hur arbetet inom de sk aktiveringsprogrammen bedrivs, finner man visserligen att när man vänder sig till den presumtiva arbetskraften så framhäves stimuleringsaspekten. Man ger information om omskolningsmöjligheter och de bidrag som kan utgå, man diskuterar de hinder ifråga om arbetsfördelningen inom familjen och barntillsynen som kan finnas för kvinnornas utträde på arbetsmarknaden. Men när man vänder sig till arbetsgivarsidan har argumenten en annan karaktär. Man framhåller att tillskottet i de framtida arbetskraftstillgångarna består av kvinnor, och de måste därför bryta med de traditionella föreställningarna att det finns vissa arbetsuppgifter som bara män kan sköta och vice versa. Detta arbete går alltså ut på att skaffa fram sysselsättningsmöjligheter för kvinnorna. De efterfrågeskapande åtgärderna framträder än tydligare när det gäller de äldre och handikappade. Här ligger tyngdpunkten av arbetet på att förmå företagen att bibehålla eller anställa sådan arbetskraft. Man framhåller den totala arbetskraftens ålders-

struktur, som innebär ett växande antal äldre och sprider information om arbetsfysiologiska rön varmed man vill fästa arbetsgivarnas uppmärksamhet på de anpassningsåtgärder som kan vidtas för att de äldre och de handikappade skall komma till största möjliga nytta. Man är tydligen inte heller främmande för tanken att man måste tvinga fram arbetstillfällen för dessa grupper lagstiftningsvägen. En viss minsta andel av de totala arbetstillfällena inom ett företag skulle då reserveras för äldre och handikappade.

För de äldre som friställs vid företagsnedläggningar eller arbetskraftsminskningar kan man således inte tala om att utbudssidan behöver stimuleras. När det gäller de kvinnor som efter några år i hemmet och som vanligtvis i 40-årsåldern, enligt resultaten i tabell VI:3, överväger om de skall försöka få ett förvärvsarbete behövs det dock en viss psykologisk stimulans. Undersökningar som gjorts i samband med arbetsmarknadsstyrelsens informationsverksamhet om arbetsmarknadsutbildningens olika typer av kurser visar att relativt många känner en stor tveksamhet och rädsla inför detta avgörande. De är osäkra på vilka krav som kan ställas på dem på arbetsplatsen och vad ett förvärvsarbete för deras del kan komma att innebära för de övriga familjemedlemmarna.

Dessa kvinnor har ju även en mycket läg-

re utbildningsstandard än de nytilkommande ungdomarna.¹ Den tidigare yrkeserfarenhet de har är troligen också från ett mycket begränsat fält. Genom 1960 års folkräkning som för första gången ger upplysning om yrkesfördelningen fann man att drygt 55 % av alla kvinnor under 25 år arbetade som kontorister, affärsbiträden, hem- eller sjukvårdsbiträden. De unga kvinnorna hade ännu mindre spridning över yrkesområdena än som gällde för kvinnorna i allmänhet. De uppräknade yrkesområdena omfattade nämligen 40 % av samtliga förvärvsarbetande kvinnor.

Det grundläggande och mest bärande motivet för de aktiveringsåtgärder som vidtagits och som planeras är allas rätt till arbete. För den friställda äldre arbetskraften och de handikappade att eventuellt efter om skolning finna arbetsuppgifter som är anpassade till deras kapacitet. För de kvinnor som återinträder på arbetsmarknaden bör tyngdpunkten ligga på utbildningsverksamheten, så att kvinnorna kan få den kunskap om arbetsmarknaden och den kvalificerade utbildning som erfordras för att majoriteten av kvinnliga anställda inte även i fortsättningen skall få stanna i rutinuppgifter och lägre betalda yrken.

Det har av olika personer² beräknats att vi gör en mycket stor samhällsekonomisk förlust genom att så stor del av de gifta kvinnorna ej har förvärvsarbete. Samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler är väl något av det svåraste man kan företa sig. Siffrorna för förlusten varierar också från 25 % till ca 50 % av vår nuvarande nationalprodukt. Här skall inte principerna för dessa kalkyler diskuteras eller ställning tas till vilken av kalkylerna som kan vara mest korrekt. Oavsett om vår nationalprodukt ökar med den ena eller andra procentsatsen så förutsätter beräkningarna att konsumtionen stiger med lika mycket. Och för vem torde då konsumtionen stiga, för alla eller för de kvinnor som får ett förvärvsarbete och en inkomst? För de senare eller snarare för deras familjer. Möjligtvis får vi gemensamt dela på en viss del av tillskottet via skatterna eftersom vårt skattesystem inte är neutralt i för-

hållande till civilståndet. Även detta till synes ekonomiska motiv kan alltså ses som ett rättvisekrav i den mån det är brist på arbetstillfällen som hindrar de gifta kvinnorna att förvärvsarbete.

¹ Arbetskraftstillskottes utbildningsmässiga sammansättning. Meddelanden från utredningsbyrån 1967:45 (AMS).

² P. Holmberg m. fl., Kynne eller kön; Sthlm 1966. B. Aldén, Vad förlorar vi på könsrollstänkandet? Svensk sparbankstidskrift, 6/1967.

Arbetsmarknadspolitik, lokaliseringpolitik eller regionalekonomisk politik?

Av Åke Andersson

7.1 Mål och medel i den regionala politiken

Medveten regionalekonomisk politik är en ganska ny företeelse för Sveriges del. Förhållandet innebär naturligtvis inte att de ekonomiska förutsättningarna i de olika regionerna tidigare varit opåverkade av den ekonomiska politiken. Stabiliseringspolitiska åtgärder som ränte- och skatteförändringar återverkar till exempel i varierande omfattning på konsumtion, investeringar och produktion i olika regioner. Hittills har den ekonomiska politiken dock i huvudsak inskränkts till att röra nationella mål som

- 1) snabb tillväxt i nationalprodukten
- 2) snabb tillväxt i konsumenternas disponibla inkomster
- 3) gynnsam utveckling av bytesbalansen
- 4) tillfredsställande levnadsstandard- eller inkomstfördelning
- 5) hög och jämn sysselsättning av arbetskraften.

Mera explicit regional specificering har bara givits åt det fördelningspolitiska målet, vilket bland annat tagit sig uttryck i en betydande transferering till sysselsättnings- och produktionssvaga kommuner. Arbetsmarknadspolitik har utnyttjats i syfte att förverkliga målet om full sysselsättning och har då nödvändigtvis givits regional förankring, men ett av medlen har trots detta varit förflyttning av arbetskraften mellan regionerna. Först under de tre senaste åren har arbetsmarknadsmyndig-

heterna försökt förverkliga något av det senaste lokaliseringspolitiska målet om *så många varaktiga sysselsättningstillfällen som möjligt i de enskilda regionerna* för att ge alla arbete utan att ställa krav på flyttning. Medlen har dels varit de »traditionella» arbetsmarknadspolitiska som arbetsmarknadsutbildning, aktiv arbetsförmedling och beredskapsarbeten. Dessutom har på senaste tiden tillkommit försöksvis insatta lokaliseringsmedel i form av bidrag och lån till investeringar i industri- och turistanläggningar.

Den mera explicita regionala målsättningen är uttryck för två förhållanden:

- a) En *höjd ambitionsgrad* i den ekonomiska politiken, vilken kräver förverkligande av mål, 1, 2, 4, och 5 för var och en av A-regionerna.
- b) Ett *accelererat glesbygdsproblem*, vilket särskilt drabbar den äldre arbetskraften i form av arbetslöshet, lägre inkomster och försämrad service.

Den höjda ambitionsgraden kan bara förverkligas på lång sikt eftersom målen till stor del måste tolkas långsiktigt. Sambanden mellan regionalekonomiska mål och medel är dessutom till stor del okända eller otillräckligt prövade i praktisk politik.

Å andra sidan är glesbygdsproblemet akut och kräver därför en snar lösning. De två nämnda skälen till införandet av en regionalekonomisk politik kan leda till

klara misräkningar om de lång- och kort-siktiga syftena inte hålles isär.

Risken är nu uppenbar att den ekonomiska politiken tillmötesgår avfolkningsområdenas jämlikhetskrav med motiveringar som hämtas från mera långsiktiga regionala överväganden. Vi löper då risken att konstruera regionalekonomiska medel, vilka inte blir effektiva i de egentliga avfolkningsområdena. De nu tillämpade lokaliseringstöden till investeringar är exempel på medel, som kanske är direkt olämpliga i de avfolkningsområden, som har ett sysselsättningsproblem för sin äldre arbetskraft, vilken inte kan flytta från sin hemort.

Investeringsstöd leder indirekt till lägre realkapitalpris, vilket kan leda till att arbetskraft utbyts mot kapital. Under vissa produktionstekniska förutsättningar kan till och med effekten bli en nedgång i efterfrågan på arbetskraft.¹

Vi skall i fortsättningen mera koncentrera uppmärksamheten på de långsiktiga problemen och mindre ägna oss åt de akuta glesbygdsp Problemen. Vi skall också förutsätta, att de nationella sysselsättningspolitiska målen är uppfyllda.

Vad som krävs är en analys av orsakerna till det skiftande regionala utvecklingsmönstret samt en diskussion av sådana centrala variabler, för vilka den långsiktiga mål-medel-relationen bör undersökas. Tre faktorer bör sålunda diskuteras:

- 1) De tekniska och ekonomiska restriktionernas karaktär på lång sikt.
- 2) De långsiktiga målen för den regionala allokeringpolitiken.
- 3) Medlen att förverkliga de givna målen under de troligen uppkommande restriktionerna.

Vad analysen ytterst gäller är frågan om *var* i landet nytt realkapital bör investeras och *var* befolkningen bör bosätta sig på lång sikt, om vi har full frihet att politiskt förändra såväl realkapitalets lokaliseringsmönster som bosättningsmönstret. Den givna utgångspunkten är att utvecklingen troligen leder till alltmera uttalade kastningar i konsumtionsefterfrågan respektive produktionsteknikens inriktning.

7.2 Den svenska urbaniseringsprocessen

Urbaniseringen d v s inflyttningen från glesbygd till stadsbygd, är en internationell företeelse, som gäller alla rikare länder och dessutom många av de ekonomiskt underutvecklade. Hela urbaniseringsprocessen kan för Sveriges del förläggas till 1900-talet.

Befolkningsomflyttningen har i accelererande tempo kommit att drabba glesbygdsområden i olika delar av landet. Samtidigt har flyttningen i stigande omfattning kommit att gå i riktning mot de utpräglade storstadsregionerna.² Den sammanlagda nettoinflyttningen till dessa storstadsområden uppgick genomsnittligt för perioden 1950–1955 till 14 170 personer per år. Motsvarande årsgenomsnitt hade för perioden 1961–1964 stigit till 25 230 personer, trots insatser av vissa partiella lokaliseringståtgärder i avfolkningsområdena.³

De större regionernas dragningskraft för flyttare tycks sålunda förstärkas. Alla tecken tyder dessutom på att utflyttningsöverskotten tilltar med minskande storlek på respektive avflyttningsregioners centrumkommun. Endast A-regioner vilka har en centrumkommunbefolkning om minst 50 000 personer visar ett sammanlagt inflyttningsöverskott för hela den betraktade tidsperioden. Flyttningarnas resultat för olika regiontyper framgår av tabell VII: 1. Samtliga regiontyper utom de två största visar tillsammans förstärkt utflyttningstendens. Mest anmärkningsvärt är utflyttningsresultatet för de allra minsta A-regionerna vilka står för cirka 4 300 personer i nettoutflyttningsresultat, trots att gruppen tillsammans endast har 6 % av landets totala befolkning.

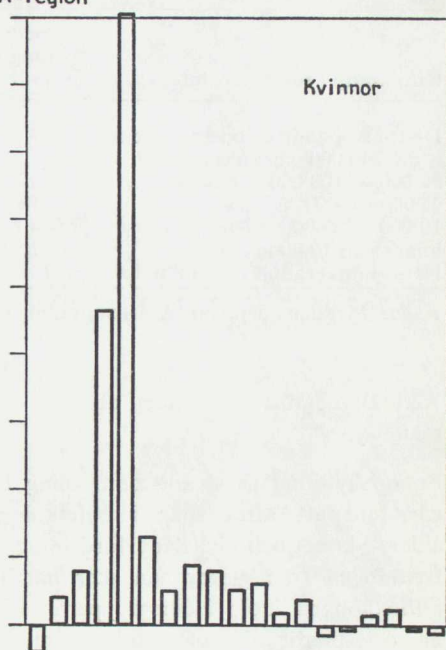
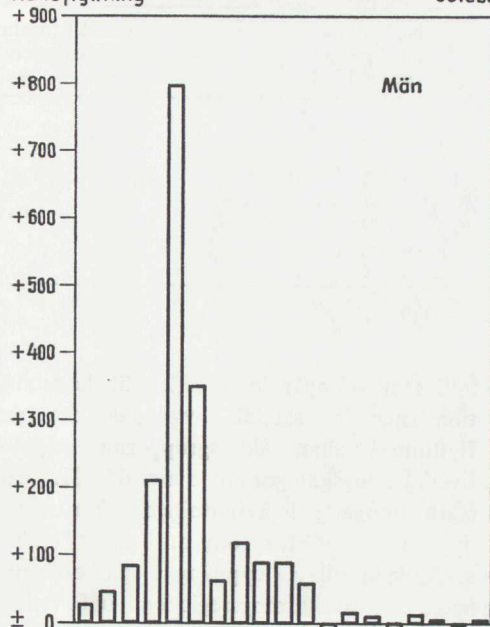
¹ Problemet diskuteras närmare i: Har vi råd med den nuvarande lokaliseringpolitiken? » Uppsats av Gösta Guteland i Bostadspolitik och samhällsplanering, Stockholm 1968.

² Med storstadsregioner avses Stockholms, Södertälje, Uppsala samt Malmö, Lund, Häl-singborg A-regioner jämte Göteborgs A-region enligt den definition som gällde till år 1966.

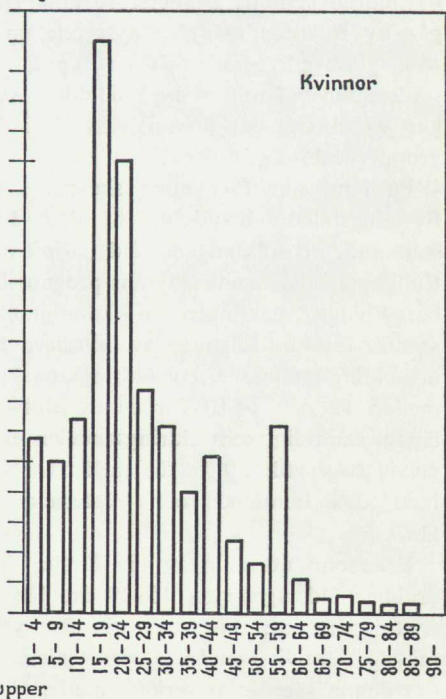
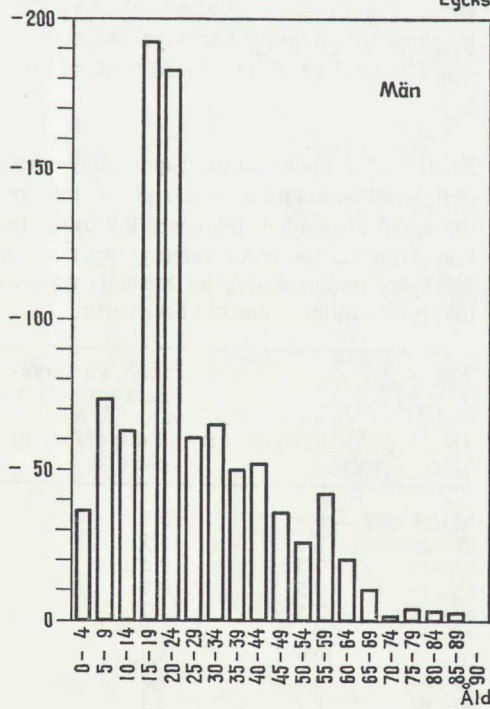
³ Data hämtade ur AMS-meddelanden från utredningsbyrån 1965 och 1966.

Nettoflyttning

Göteborgs A-region



Lycksele A-region



Källa: Lagerblad, P. Den interregionala migrationen i Sverige, Göteborg 1967 (stencil)

Tabell VII: 1. Flyttningsöverskotten fördelning på A-regioner med olika befolkningstorlek i regioncentrat

Befolkning i regioncentrat	Nettoflyttning per år 1951—1955	Nettoflyttning per år 1961—1964	Andel i totala befolkningen 1964
De tre storstadsregionerna (mera än 240 000 personer)	14 173	25 232	33 %
50 000—100 000 personer	3 615	3 940	16 %
25 000—50 000 »	- 1 635	- 2 807	21 %
10 000—25 000 »	- 4 149	- 7 379	24 %
mindre än 10 000 »	- 1 606	- 4 302	6 %
Netto-immigration från utlandet	10 398	14 684	

Källa: Meddelanden från AMS:s utredningsbyrå, 1965–1966.

7.2.1 Demografiska särdrag i olika regiontyper

En omflyttning av denna omfattning undgår inte att sätta spår i befolkningens ålders-, köns- och civilståndsfördelning. Utflyttningen från glesbygden sker nämligen i första hand inom åldersgrupperna 15–29 år och berör då ofta till huvuddelen kvinnor. De utomordentliga skevheterna i flyttningsöverskottens åldersfördelning framgår av följande diagram avseende en typisk glesbygdsregion och en typisk storstadsregion vid mitten av 1960-talet. Av figur VII: 1 framgår dominansen för åldersgrupperna 15–29 år.

På lång sikt får denna skevhet i omflyttningsbilden betydelse för den kvarstannande befolkningens åldersfördelning. Enligt statistiska centralbyråns prognos över befolkningsutvecklingen i kommunblock medför ett fullföljande av hittillsvarande utvecklingstendenser en åldringsandel om mellan 12 och 14 % för de tre storstads-länen, samtidigt som åldringsandelen exempelvis stiger till 20 % för mellersta Norrland, dvs Jämtlands och Västernorrlands län.

Eftersom uttunningen i första hand drabbar åldersgruppen 15–29 år, får omflyttningen stor inverkan på den yrkesmässiga aktivitetsnivån i glesbygden. Genom denna skevhet påverkas emellertid inte bara produktionskapaciteten utan också regionernas konsumtionsnivå och konsumtionsmönster.

Såsom framgår av tabellen är konsumtionsbeteendet särskilt avvikande för de flyttningsbenägna åldersgrupperna respektive åldringskategorien över 65 år. En stark uppgång i avflyttningen från glesbygden bör därför, om allt annat hålles givet, leda till en uppgång i sparbenägenheten för avflyttningsregionens befolkning i dess helhet. De tillväxande regionerna kommer i motsvarande mån att få en stigande konsumtionsbenägenhet. När glesbygdens förgubbning blir mycket markant, uppstår det dock en motriktad tendens i och

Tabell VII: 2. Genomsnittlig sparbenägenhet, definierad som totalt sparande i relation till total disponibel inkomst, inklusive inkomstvinster, för olika åldersgrupper enligt 1967 års undersökning av hushålls relativa inköp av varaktiga konsumtionsvaror.

Ålder	Genomsnittlig sparbenägenhet %	Inköp av varaktiga konsumtions- varor i relation till disponibel in- komst %
0—24	—0,6	10,8
25—29	2,8	15,5
30—34	7,0	9,2
35—39	9,5	10,8
40—44	7,5	11,0
45—49	9,1	9,0
50—54	19,3	5,3
55—59	6,5	9,3
60—64	8,7	4,4
65—	0,7	2,1

Källa: 1957 års sparundersökning KI serie B, Tabell 4 sid. 69 (Del 1).

med den relativa tillväxten i åldringskategorier med deras höga konsumtionsbenägenhet.

För nationen som helhet måste det totala sparandet öka, eftersom merparten av flyttningarna åtföljs av inkomststegringar. Effekter på tillväxten kan också uppstå i den mån som investeringsmönstret är regionalt bundet av kreditförmedlingen. En stegring i sparbenägenheten i glesbygden kan givetvis leda till att sparbanker och andra lokalt bundna kreditinstitut tvingas acceptera lägre räntabilitet på sina utlåningsobjekt, vilket kan bromsa den totala tillväxten.

Variationer i de regionala konsumtionsbenägenheterna är inte utan intresse från den kortsiktiga sysselsättningspolitikens utgångspunkt. Härigenom försvagas nämligen möjligheten att med generella ekonomisk-politiska medel skapa en jämn sysselsättningsnivå över hela landet. De regioner som har en högre konsumtionsbenägenhet får, ceteris paribus, starkare efterfrågeexpansion vid en allmän uppgång i de offentliga utgifterna eller i investeringsaktiviteten. Då dessa regioner dessutom av olika produktionstekniska skäl är allmänt expansionistiska, måste ofta generellt verkande finanspolitiska medel med hänsyn till inflationen insättas med så stark dämpningseffekt, att arbetslösheten blir besvärande i de befolkningsmässigt kontraktiva områdena.

Flyttningen får även effekter på konsumtionsmönstret. Summan av de två kolumnerna i tabellen är mycket låg för åldersgruppen 0-24 år, vilket innebär att de kortsiktiga konsumtionsvarorna upptar större delen av dessa åldersgruppers disponibla inkomster.

Man får därför förutsätta, att vissa typer av mera exklusiv ungdomskonsumtion påverkas mera än proportionellt av omflyttningen. Hit hör givetvis nöjeskonsumtionen, men också sådana utgifter som sammanhänger med utbildning och fortbildning. Det finns därför skäl att mistänka, att omflyttningsprocessen lätt råkar i en kumulativ utveckling. Genom avflytt-

ningen av ungdomar undanrycks den ekonomiska basen för nöjes- och fritidsinrättningar av olika slag. De kvarstannande ungdomarna får därigenom starkt försämrade möjligheter att tillfredsställa sina konsumtionsbehov. Samtidigt förbättras på motsvarande sätt basen för stora och odelbara anläggningar av samma art i de typiska inflyttningsområdena. På så sätt uppstår en förstärkning både av utstötnings- respektive attraktionskraften på dessa ålderskategorier i av- respektive inflyttningsområdena.

7.2.2 Inkomst- och produktionsutvecklingen i olika regiontyper

Det finns flera skäl till den växande inflyttningsströmmen till våra storstadsregioner och utflyttningen från vissa områden. Omvandlingen av arbetsmarknadsstrukturen, vilken är av central betydelse för flyttningsmönstret, medför att efterfrågan på arbetskraft stiger inom vissa regioner och sjunker inom andra. Denna omvandling har sin bakgrund i ändrad konsumtions- och produktionsstruktur vid allmän ekonomisk tillväxt.

Ledande för arbetsmarknadsstrukturens omvandling är troligen den av stigande inkomster genererade förskjutningen i konsumenternas efterfrågan. Avgång från en näringsgren sker i princip när inkomstelasticiteten för sektorns produkter är låg i förhållande till motsvarande elasticitet för andra näringsgrenars produkter, samtidigt som den tekniska rationaliseringen fortgår ungefär lika snabbt i näringsgrenen ifråga som i andra näringsgrenar. Om produktivitetstillväxten är lika snabb i alla näringsgrenar kan bristande expansionsförmåga i sysselsättningen återföras på vikande efterfrågan för vissa sektorsers produkter. Att vissa produktionssektorer fortlöpande rensas ut och att sysselsättningen därför bortfaller inom vissa produktionssektorer är sålunda rimligt, om produktionen hela tiden skall stå i överensstämmelse med den ständigt förändrade efterfrågan.

Det regionala problemet uppstår därför att näringsgrenarna inte är jämnt fördelade

över regionerna. Vissa regioner har av olika mera slumpbetonade skäl kommit att få en mycket stor andel av näringsgrenar med även långsiktigt hög inkomstelasticitet för sina produkter. Andra regioner har en ensidig näringsgrensuppsättning, där kanske alla näringsgrenar också har låga elasticiteter för sina produkter. Inte minst gäller detta för våra jordbruksområden. Genom den snabba inkomstillväxten i landet som helhet har dessa regioner fått en vikande efterfrågan på arbetskraft, vilket betytt arbetslöshet och dessutom låga genomsnittsinkomster. De största regionerna har däremot ett så differentierat näringsliv att personalavgången från stagnerande näringsgrenar kan uppsugas av expanderande näringsgrenar i samma region.

Debatten kring dessa frågor kom inte igång på allvar förrän vid 1940-talets slut i samband med den första inflationsvågen. Vissa ekonomer pekade då på att vi för riket som helhet hade en mycket hög sysselsättning med stora löneglidningar, samtidigt som vissa regioner i landet hade uppenbara sysselsättningsproblem och stagnerande löner. Man kunde då i första hand peka på att särskilt de starkt tätortskoncenterade näringsgrenarna hade en snabbare löneglidning och en större överskottsefterfrågan på arbetskraft än de näringsgrenar, som i allmänhet lokaliserats till glesare landsdelar. Det har på denna grund hävdats av många ekonomer att en antiinflationspolitik vid full sysselsättning kräver betydande inslag av omflyttningsstimulans för arbetskraften. Resonemanget kan förtydligas på följande sätt med en exemplifiering för ett land med två olikartade regioner. Skärningspunkten mellan utbudskurvan och efterfrågekurvan för hela arbetsmarknaden antas bestämma sysselsättningsnivån och lönen. I förhandlingen görs en uppskattning av efterfrågefunktionens förskjutning och målsättningen för arbetstagarparten är att få en förnyad balans vid en högre lönenivå. Denna balansökning sker genom ett komplicerat förhandlingssystem på riksnivå.

Låt oss anta att förhandlingen resulterat i en given lön och att denna nationella

lönenivå därefter blir riktgivande för den regionala lönesättningen. Den efterfrågeförskjutning som uppskattas från en nationell utgångspunkt summeras emellertid från helt olika sektoriella och därmed regionala utvecklingstendenser, såtillvida att man för näringslivet i en av regionerna (region 1) har en relativt given efterfrågefunktion för produkter, medan den andra regionens näringsliv antas få en stegring av sin efterfrågefunktion till följd av högre inkomstelasticitet för slutprodukterna.

Ett efterfrågeöverskott uppstår då på den andra arbetsmarknaden därigenom att arbetskraftsutbudet, om ingen inflyttning sker till region 2, kommer att ligga på en betydligt lägre punkt än vad som kan ge jämvikt mellan utbud och efterfrågan vid den centralt överenskomna lönesatsen. På motsvarande sätt kommer utbudet av arbetskraft att vara för stort i region 1 och den enda möjligheten att få en utjämning till stånd av dess överskott är genom en arbetskraftsomflyttning som på olika sätt kan stimuleras. Härigenom utjämnas också löneläget i de två regionerna, vilket i sin tur leder till högre sammanlagd produktion.

Den politiska rekommendation som följer av denna analys är att en omflyttningsstimulerande politik borde bedrivas. Dess syfte skulle vara att personer, vilka befann sig i områden med vikande efterfrågan på arbetskraft, skulle få samhällets hjälp att flytta till områden med överskottsefterfrågan på arbetskraft och därmed löneglidningstendenser.

I mitten av 1950-talet blev de teoretiska rekommendationerna praktisk politik. Därför har de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitiken stigit från cirka 100 miljoner år 1955 och upp till över 1,5 miljard kronor budgetåret 1967/68. Medlen används i stigande omfattning till att omplacera bortrationaliserad arbetskraft till förmån för de sektorer och de regioner, där efterfrågan på arbetskraft växer snabbare än den naturliga tillgångsökningen.

Det finns emellertid tecken som tyder på att arbetsmarknadsstyrelsen efter år

Tabell VII: 3. Utgifter för den regionala rörligheten i Sverige 1954—1967

År	Resor för att söka och tillträda anställning till	Flyttning av familj och/eller bohag till	Start- hjälp till	Familje- bidrag till	Utrust- nings- bckdrag till	Medelsför- brukning milj kr
	personer	personer	personer	personer	personer	
1964	33 000	3 627	23 194	3 662	2 152	26,8
1965	30 700	3 192	21 144	2 771	1 866	24,9
1966	27 800	2 797	18 078	2 628	1 392	21,6
Jan.-juni						
1966	16 000	1 344	10 852	1 550	619	10,2
1967	14 400	1 549	8 645	1 719	576	10,9

1964 successivt dämpat denna inriktning av sin politik. Den egentliga omflyttningsstimulansen kan i första hand bedömas med ledning av medelsförbrukningen för flyttningsbidrag, resebidrag, starthjälsbidrag, och utrustningsbidrag. Utvecklingen i rörliga priser för dessa anslagsposter framgår av tabell VII: 3.

7.3 Omflyttningen och bostadspolitiken

Arbetsmarknadsstyrelsens politik var sålunda med hänsyn till önskemålen om en för regionerna likformig löneutveckling och en stabil prisnivå ända fram till budgetåret 1965–1966 i första hand inriktad på att understödja och även påskynda omflyttningen av arbetskraft. Den omflyttningsstimulerande arbetsmarknadspolitiken med dess krav på en flexibel bostadsmarknad borde vidare ha lett till en prioritering av bostadsbyggandets andel av de samlade investeringsresurserna. Arbetsmarknadspolitiken borde dessutom ha lett till en större bostadsprioritering av expansiva regioner på de kontraktiva regionernas bekostnad. Ingetdera av dessa villkor på konsistens mellan arbetsmarknads- och bostadspolitiken var emellertid uppfyllt under den angivna tidsperioden.

I själva verket utgjorde bostadsinvesteringarnas andel av den totala investeringssumman cirka 30 procent vid slutet av 1930-talet och fram till slutet av 1940-talet. I samband med valutakrisen i slutet av

1940-talet skedde emellertid en drastisk nedskärning av bostadsbyggandets relativa andel i investeringsramen till genomsnittligt 20 procent av de totala investeringarna. Här-efter har bostadsinvesteringarna bibehållit sin i förhållande till tidigare perioder låga nivå. Samtidigt har de interregionala flyttningarna ökat avsevärt.

I fråga om bostadsbyggandets fördelning på olika regiongrupper erhålles samma brist på konsistens mellan bostads- och arbetsmarknadspolitik. Sålunda låg de tre egentliga storstadsregionerna distinkt under riksgenomsnittet i fördelningen av antalet färdigställda lägenheter i förhållande till folkmängden under perioden 1955–1965 om man tar hänsyn till omflyttningseffekten.

Trots att storstadsregionerna tagit mellan 50 och 70 procent av hela flyttningsvinsten i Sverige har deras andel av bostadsbyggandet begränsats till cirka 30 procent av bruttobostadstillskottet. Enbart den ökande efterfrågan på bostäder som beror på inkomstutvecklingen skulle med säkerhet ha räckt till för att absorbera bostadsbyggandet i fråga, vilket kanske bäst belyses av att de tre storstadsregionerna tillsammans under perioden 1961–1963 genererade cirka 35 procent av rikets nettoinkomster för fysiska personer.¹

¹ AMS meddelande från utredningsbyrån, 1966: 19. AMS befolkning och näringsliv, 1965. SCB SM, Bo 1966: 17, SOS: Bostadsbyggandet 1961–1964.

7.4 Arbetsmarknads- eller lokaliseringspolitik?

Ekonomerna hävdade sålunda redan i början av 1950-talet, att det vore rationellt med en planmässig omflyttning av arbetskraften från stagnerande till expanderande regioner. I början av 1960-talet aktualiserades den »omvända» politiken. Förespråkarna för denna nya form av rörlighetspolitik menade att fördelarna av att stimulera efterfrågan på arbetskraft i avfolkningsområden genom nylokalisering av företag borde vara lika stora som fördelarna av en arbetskraftsomflyttning med åtföljande regionala utbudsförskjutningar.

Vore varje region (i sitt befintliga skick) likvärdig med varje annan region i produktionsekonomiskt och produktionstekniskt hänseende, funnes det givetvis inga hinder för utflyttning av realkapital till glesare områden, men då måste detta rimligen ta sig uttryck i relativt likartade värden för de olika regiontypernas per-capita-produktion.

Inkomstskillnaderna mellan regionerna är emellertid inte bara en attraktionskraft för flyttare. Det kan också hävdas, att höga realinkomster per sysselsatt är ett uttryck för högre produktivitet inom vissa regioner.

Det visar sig att de interregionala inkomstskillnaderna är ytterst betydande, inte bara sett som inkomst per capita utan även om realinkomst per sysselsatt utgör jämförelseobjekt. Realinkomsten per sysselsatt för A-regioner visade år 1963 en avvikelse med 7 000 kronor mellan A-region med högsta och A-region med lägsta medelinkomst.¹ Standardavvikelsen för A-regionerna uppgick till cirka 1 000 kronor. Vid samma tillfälle låg de tre storstadsregionerna mer än 4 000 kronor över medelinkomsten definierat på ovanstående sätt för samtliga A-regioner, vilket måste innebära ett markant produktivitetsovertag för de största regionerna. I motsvarande mån måste också lokaliseringspolitik i den hävdvunna bemärkelsen innebära faror för den ekonomiska tillväxten.

I den mån övertaget i produktivitet ifrågasatts har man gärna utgått från att dessa

regionala inkomstskillnader helt härrör ur differenser i arbetskraftens yrkesmässiga och sektoriella sammansättning. Nyligen publicerat material över arbetarelönernas regionala differentiering visar dock att storstadsregionerna även har ett markant real-löneövertag för arbetarkategorier, vilket måste innebära flyttningvinster även för dessa.

För en potentiell flyttare från någon region uppgår hans långsiktiga ekonomiska flyttningvinst till

$$(Y_1^U - Y_1^A) + \frac{Y_2^U - Y_2^A}{(1+r)} + \frac{Y_3^U - Y_3^A}{(1+r)^2} + \dots + \frac{Y_n^U - Y_n^A}{(1+r)^n}$$

såvida han inte har flyttnings- eller »anpassningskostnader». Y = realinkomst per sysselsatt år i A = utgångsregion, U = målregion, r = subjektiv diskonterings-sats.

Om en person är ung (säg yngre än 25 år) och diskonterings-satsen relativt hög kan flyttningvinsten approximeras som (flyttningvinst per år/räntan), såvida inkomstskillnaden väntas vara densamma alla år framåt. Är inkomstskillnaden 7 000 kronor och den subjektiva diskonteringsfaktorn 5 procent, blir den kapitaliserade flyttningvinsten 140 000 kronor.

Av tabell VII: 4 framgår att de interregionala löneskillnaderna överträffar de intersektionella inom flera regioner. Som exempel kan nämnas att en textilarbetare i Skaraborgs län, vilken omskolats till metallarbetare för att stanna kvar i det egna länet, skulle få en större löneförhöjning nominellt vid ett alternativt kvarstannande inom sektorn men med flyttning till Stockholmsregionen.

De interregionala löneskillnaderna för kollektivanställda arbetare inom industrin tyder på en så betydande konflikt mellan tillväxtkravet och LO:s lönepolitiska målsättning å ena sidan och den lokaliserings-

¹ AMS, meddelanden från utredningsbyrån, 1963: 10 samt 1965: 2 i bearbetning av Olof Fahlén, AMS, meddelande från utredningsbyrån 1966: 1.

Tabell VII: 4. Sammanfattande tabell över lönelörhållanden för manliga kollektivanställda arbetares inom egentlig industri år 1965 i olika geografiska områden

Sektor	Stockholm med förorter	Upplands län	Södermanlands län	Norrköpings stad	Jönköpings län	Kronobergs län	Kalmar län	Blekinge län	Gotlands län	Kristianstads län	Malmö stad	Hallands län	Göteborg och vissa förorter	Älvsborgs län	Skaraborgs län	Värmlands län	Örebro län	Västmanlands län	Kopparbergs län	Gävleborgs län	Jämtlands län	Västernorrlands län	Västerbottens län	Norrbottens län	Riket
1.	110	94	95	88	92	93	89	91	77	91	99	91	110	95	91	92	94	95	95	96	97	94	98	101	97
2.	113	93	93	99	90	85	82	82	85	90	102	88	102	102	90	93	92	92	88	89	88	87	95	91	92
3.	103	88	86	84	90	86	84	84	75	89	100	84	83	84	88	83	87	85	83	85	83	86	87	90	87
4.	102	93	99	97	97	93	86	98	..	91	90	86	97	86	91	89	88	92	88	91	87	92	88	93	91
5.	123	95	94	96	98	98	101	101	..	96	114	93	109	99	97	93	100	95	100	101	105	103	106	105	111
6.	104	90	89	86	84	83	85	80	79	87	94	90	97	84	84	92	89	88	85	83	87	85	88	93	90
7.	100	..	81	..	90	..	80	82	..	82	92	..	93	79	79	87	84	85	85	82	..	87	..	87	90
8.	95	86	82	82	85	79	76	73	74	82	84	83	90	81	78	86	81	83	72	76	..	..	..	..	83
9.	104	85	89	97	91	85	83	89	..	88	89	83	108	88	78	83	85	77	84	81	..	83	88	88	91
10.	96	84	90	87	83	82	80	87	..	86	87	87	98	93	80	87	92	91	84	87	..	92	82	78	90
Samtliga industrigrupper inkl. gruv	110	93	93	90	91	88	86	90	80	89	98	89	107	89	89	90	93	94	92	92	89	91	93	110	95

Sifferuppgifterna avser 10-tals öre per timma. Källa: SCB Stat Meddelanden Am 1967: 5.

1. Metall- och verkstadsindustri
2. Jord- och stenindustri
3. Träindustri
4. Massa- och pappersindustri
5. Grafisk industri
6. Livsmedelsindustri
7. Dryckesvaru- och tobaksindustri
8. Textil- och beklädnadsindustri
9. Läder-, hår- och gummiindustri
10. Kemisk och kemisk-teknisk industri

politiska målsättningen å den andra att endera måste omformuleras, om inte helt nya instrument ställs till politikens förfogande. Vilken mening har en solidarisk lönepolitik, om dess resultat blir att löneskillnaden mellan regionerna för samma typ av arbetskraft blir större än löneskillnaden mellan näringsgrenarna, när det gäller varje enskild region? Ett av de värre exemplen på detta förhållande utgörs av järn- och stålmanufakturbranschen. Löneläget var här år 1965 drygt 40 procent högre i stockholmsregionen än i Kalmar län. Samtidigt var löneskillnaden mellan olika metall- och verkstadsbranscher inte mera än 13 procent för hela riket.

En mindre undersökning av länsstyrelsernas produktivitetskriterier visar att inte någon länsstyrelse i Norrland uppmärksammat löneläget vid bedömning av ansökan om lokaliseringstöd för industriinvesteringar. Däremot utgör räntabiliteten hos företagens kapital en viktig bedömningsgrund för länsstyrelserna. Från allmän tillväxtskyndpunkt liksom ur inkomstfördelningens synvinkel är en så enkelriktad produktivitetsaspekt klart orimlig. Det finns starka skäl som talar för att lönebedömningar ger bättre produktivitetssgaranti. Den marginella kapitalrörligheten mellan olika regioner är troligen mera känslig för vinstdifferenser än arbetskraften för lönedifferenser. Företagen bör bland annat ha större möjligheter att hålla sig informerade om produktions- och marknadsförhållandena i olika regioner. Särskilt för de större företagen bör lokalisering av enskilda arbetsställen upplevas som relativt marginella företeelser. Den goda informationen liksom möjligheten till marginella kapitalförskjutningar med hänsyn till räntabilitet och lönevillkor talar för större regional produktivitetsanpassning i investeringarna än hos arbetskraften.

Troligen krävs ett hårdhänt hävdande av lönekriteriet vid bedömningen av ansökningar om lokaliseringstöd, om det regionala produktivitetsproblemet inte skall förstärkas. Om löneläget hos lokaliseringföretagen inte utsätts för hårdare granskning och om den interregionala rörligheten inte sti-

muleras ytterligare, måste det interregionala fördelningsproblemet förvärras med åtföljande risker för den sociala stabiliteten.

7.5 De regionala produktivitetsskillnaderna

Nationalprodukten kan i förenklade analyser ses som summan av löner och kapitalinkomster. Om lönerna (som i Sverige) utgör merparten av förädlingsvärdet inom de olika näringsgrenarna, bör det rimligen finnas en samvariation mellan löneläge och produktivitet. Den redovisade lönestatistiken ger därför en uppfattning om produktiviteten i olika regioner. Jämförelser av denna art är emellertid inte helt ofarliga. Dels kan övertaget i produktivitet vara övergående vid successiv överföring av arbetskraft och realkapital mellan regionerna. Dessutom behöver inte lönerna vara väl anpassade till arbetskraftens produktivitet.

Fullständig produktivitetsanalys kräver tillgång till en produktionsfunktion för varje region. I en sådan produktionsfunktion bör tillgången på arbetskraft, realkapital och andra produktionsfaktorer förklara produktionsresultatet (d v s förädlingsvärdet).

Det ligger, som tidigare nämnts, nära till hands att utnyttja de observerade lönedifferenserna som indices på en högre produktivitet inom storstadsindustrin. En slutsats av detta slag är emellertid inte helt riskfri, om vi inte känner produktionsfunktionens utseende. De redovisade lönedifferenserna skulle kunna motsvaras av motriktade vinstdifferenser, varför ett högre löneläge kunde vara förenligt med lägre produktivitet. Likaså kan en högre arbetsproduktivitet vara förenlig med lägre total produktivitet.

Slutsatsen grundar sig på följande analys:

Antag att produktionen bestäms av en produktionsfunktion av så enkel typ att den kan uttryckas som

$$q = f(k), \text{ där } q = \frac{Q}{L} \text{ och } k = \frac{K}{L}$$

med Q = produktionsresultat

L = arbetskraften

K = kapitalstocken

samt där $f'(k) \rightarrow 0$ när $k \rightarrow \infty$ och där $f'(k) \rightarrow \infty$ när $k \rightarrow 0$.

Kriteriet för överlägsenhet i produktivitet för en region är i detta fall att dess produktionsfunktion till hela sitt förlopp överträffar andra regioners.

Antag att produktivitetsovertag i denna bemärkelse råder för en region. Om lönerna är gränsproduktivitetsanpassade och utjämnade mot samma lön i samtliga regioner, så tar produktivitetsovertaget sig uttryck i lägre relation mellan kapital och produktion, lägre kapitalintensitet och högre räntabilitet i den produktivare regionen. Möjligheten av att ett högt löneläge utan hög produktivitet är sålunda tänkbar, men det finns flera skäl som talar för motsatsen. Investeringsfonderna, vilka medger avsättning av vinstmedel med starkt reducerad beskattning, har under lång period visat koncentration till storstadsregionerna och dessas andel uppgick år 1965 till 58 procent av totala fonderingssumman för hela riket. Trots att fondbildningen sker företagsvis och inte efter arbetsställen bör en betydande del av fondmedlen ha genererats inom storstadsregionerna, vilket skulle tala mot sämre vinstutveckling och därigenom för högre produktivitet i dessa regioner än i riket i övrigt.¹ Dessutom bör en utjämning av räntabilitetsskillnader uppstå ganska snart med hänsyn till kapitalets rörlighet.

Om varje regions produktionsfunktion kan skrivas som $q = A \cdot k^d$ med samma värde på d för alla regioner kan överlägsenhet för vissa regioner återföras på skillnader i den multiplikativa faktorn A , dvs på en restfaktor. I vissa analyser knyts hela förklaringen av produktivitetsovertag till förekomsten av externa ekonomiska effekter.² Med externa ekonomiska effekter avses sådana faktorer som påverkar företagens produktion, utan att företagen själva kan kontrollera inverkan och tillförseln av faktorerna ifråga. Som ett exempel kan nämnas att ett företag i en region kan besluta att vidareutbilda sin personal. Beslutet grundas på en tro att vidareutbildningen ger högre vinster och produktivitet. Även om denna förväntan infrias helt, tjänar också andra företag på åtgärden, eftersom de anställda med den högre utbildningen så småningom

byter arbetsplats och då tar med sig sin högre utbildningsnivå och därmed sin högre produktivitet. På samma sätt kan man beteckna överföringen av ny teknik etc mellan företagen som externa ekonomiska effekter.

Om överföringen av externa ekonomiska effekter sker effektivare i vissa regionstyper än andra, höjs givetvis värdet på A -faktorn i den givna produktionsfunktionen. Många teoretiker hävdar att denna faktor är den främsta förklaringen till vissa, särskilt större, regioners överlägsenhet i produktionen och att samma faktor starkt samvarierar med regionstorleken, varför man lämpligen kan kalla den »agglomerationsfaktorn».

Personligen tror jag inte att externa effekter utgör hela förklaringen till storstädernas produktionsfördel och därmed till urbaniseringsprocessen, även om den ter sig viktig. Troligen spelar odelbarheter i produktionsapparaten och interna stordriftsfördelar för företagen liksom ömsesidigt leveransmässigt beroende mellan vissa produktionssektorer en lika stor roll.

Förekomsten av stordriftsfördelar innebär att en lika stor procentuell ökning i alla produktionsfaktorer inom ett företag ger mera än proportionell produktionsökning.

Odelbarhet består i att varje enhet av en produktionsfaktor har relativt sett ganska stor produktionskapacitet. Som exempel kan nämnas att en civilingenjör för produktutveckling fordrar ganska stor anläggning för att bli ekonomiskt meningsfull att anställa. Samma är förhållandet för många större maskiner som pappersmaskiner, datamaskiner och andra mera betydande anläggningar.

Komplemenatritetsfrågan kan bli av centralt intresse, därigenom att en enda sektor med stark teknisk eller ekonomisk länkning till andra sektorer kan komma att bli avgörande för möjligheten till regional spridning av sådana företag, som kanske i begränsad omfattning har direkta fördelar av

¹ Koncernkoncentrationen stör i alla händelser inte bilden i högre grad när det gäller Malmöhus och Göteborgs och Bohus län.

² Guteland, G., Lokaliseringsbetingelser i Sverige. Stockholm 1967. (Stencil)

koncentration till någon särskild region. En allmän stegring av det intersektoriella beroendet inom en ekonomi kan komma att ge ytterligare fördelar av ett omfattande och differentierat näringsliv på en begränsad yta. Särskilt kraftfull blir urbaniseringen om de fyra nämnda faktorerna samtidigt inverkar på lokaliseringen.

För de sektorer som är transportkostnads-känsliga tenderar stegrat intersektoriellt beroende att driva på en omlokalisering, så att företagen kommer till agglomerationer, där det stigande kontaktbehovet kan tillgodoses, utan att den totala transportvolymen behöver öka. Ett ökat intersektoriellt beroende behöver emellertid inte leda i denna riktning. Transportkostnaderna kan vara i tillräckligt snabb nedgång för att helt kompensera för olägenheterna av det ökade transportbehovet.

Det finns dock en typ av sektorer, där ett stigande intersektoriellt beroende kan få större betydelse för lokaliseringsmönstret beroende än av transportkostnadernas utveckling. Hit hör i första hand de produktionssektorer, vilka levererar tjänster eller varor som förutsätter personkontakter mellan levererande och mottagande företag. Privata tjänsters andel i nationalprodukten väntas stiga starkt under perioden 1965–1980. Även vid en oförändrad andel tjänster i den totala mängden sekundärinputs ökar därmed behovet av interpersonella kontakter. Det finns tecken, som dessutom tyder på att service som input i produktionen tenderar att *stiga* i relation till andra inputs.

Hägerstrand betonar skillnaden vid gods- och persontransporter på följande sätt: »Att Sverige ligger bland de främsta bland världens länder ifråga om sådana anläggningar som järnvägar, vägar och kraftledningar per capita räknat är naturligtvis ett tecken på en högt utvecklad ekonomi. Samtidigt är det också ett mått på den betydande ekonomiska belastning som avståndet utgör. Lyckligtvis har framstegen på transportteknikens område lett till att distansfriktioner kunnat i hög grad övervinnas. Det existerar dock ännu svårhanterliga restposter. Ett förhållande, som ter sig nästan för trivialt för att

behöva påpekas, men likväl är av grundläggande betydelse för transporternas roll i produktion och socialt liv, är att gods och meddelanden i stor utsträckning kan delas i smådelar och enkelt lagras längre eller kortare tid, medan personer måste förflyttas som helheter och förses med ett uppbåd av tjänster under såväl rörelse som uppehåll. Resultatet är, att medan avståndet nästan upphört att vara ett hinder vid transport av meddelanden och får allt mindre betydelse vid transport av gods, så är distansfriktionen nu och i framtiden avsevärd vid förflyttningar av personer.»¹

En accentuering av de olika sektorernas input-behov av offentliga och privata tjänster tenderar till följd av behovet av personkommunikation att förstärka fördelarna av agglomeration, särskilt om de tjänsteproducerande verksamheterna har odelbarhetsproblem eller skalekonomi. Starka tecken tyder på ett sådant förhållande. Vissa serviceverksamheter förekommer inte alls annat än i storstadsregioner och andra uppträder endast inom högre storleksordningar.

Särskilt utpräglat uppträder koncentrationstendensen för sådana serviceverksamheter som kräver hög utbildning. Frågan kan emellertid inte belysas kvantitativt. Därtill skulle fordras studier av förekomsten av direkt *personkommunikation* mellan sektorer med olika utbildningsprofil. Undersökningar av denna art vore särskilt användbara i den regionala planeringen om de kunde anordnas i enlighet med lämplig input-output-sektorisering. Råder betydande skalekonomi eller odelbarhetsfenomen för servicesektorn, kommer stigande inputandel via komplementariteten att tvinga fram koncentration till storstadsregionerna även av de sektorer som ej själva upplever skalekonomi eller odelbarhet.

För många ekonomier finns möjligheten att arrangera vissa sektorer i oberoende block eller clusters. Möjligheten till blockbildning har inte studerats utförligt, men

¹ Hägerstrand, T: Urbaniseringen som ett världsproblem – från vertikal till horisontell länkning.

blockbildning av vissa sektorer i relativt oberoende av sektorer utanför det egna blocket, är troligen lokaliseringsspolitiskt intressant för Sveriges del. I en studie av Ghosh redovisas en höggradig blockbildning för den engelska ekonomin, men studien utmynnar inte i några lokaliseringsspolitiska slutsatser. Det är dock uppenbart att vissa lokaliseringsspolitiska åtgärder endast är möjliga att förverkliga, om sektorerna samverkar i klara clustermönster.

Ett lokaliseringsspolitiskt stöd för en enskild region kan bara undvika att komma i konflikt med stabiliseringsspolitiska mål, såvida nyetableringen koncentreras till grupper av sektorer, vilka kan påvisas stå i ett intensivt inbördes samspel och utan större beroende av sektorer som i huvudsak finns i redan expansiva regioner. Något studium av blockningseffekter har inte genomförts för Sveriges del, vilket troligen sammanhänger med att en regionalekonomisk politik aktualiserats först under 1960-talet.

Snabbheten i den ekonomiska aktivitetens centrifugalspridning från storstadsregionerna blir beroende av den blockbildning som ekonomin uppvisar. Möjligheten till skillnader mellan de starkt urbaniserade och de övriga regionernas tillväxttakt kan bara uppskattas i den mån blockbildningen är känd vid utformningen av den regional-ekonomiska politiken. Det är uppenbart att de svenska lokaliseringsspolitiska insatserna i vissa stagnerande regioner kan få sina huvudsakliga produktionstekniska multiplikatoreffekter i andra och starkt expansiva regioner. Spridningseffekten kan vara så inriktad mot vissa redan expansiva regioner, att en önskad uppbromsning av urbaniseringstakten genom lokaliseringsspolitiken snarare förbyts i sin motsats. På samma sätt finns det en uppenbar möjlighet att de tre storstadsregionerna och några få medelstora regioner ömsesidigt driver på varandras utveckling, medan huvuddelen av de övriga regionerna förblir opåverkade av storstadsregionernas aktivitet (om man undantar emigrationen av arbetskraft).

7.6 Lokaliseringsspolitikens inriktning

En vanlig typ av lokaliseringssanalys, economic-base-metoden, leder ofta till överbetoning av industrialiseringens betydelse för den regionala tillväxten. Samma typ av föreställning tycks ligga bakom den svenska lokaliseringsspolitiken. Ökad industrialisering förutsätts ge otvetydigt goda förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Antagandet är både teoretiskt och empiriskt dubiöst. Teoretiskt sett blir industrialisering bara ett verksamt medel, såvida inkomstelasticiteten är markant hög för industriföretagens produkter, vilket inte undersökts från lokaliseringsspolitisk utgångspunkt. Rent praktiskt har man heller inte funnit någon samvariation mellan industrialisering och regional befolkningstillväxt.¹

Likartade studier för Sveriges del antyder att servicekapaciteten har bättre förklaringsförmåga, när det gäller befolkningsutvecklingen.² Troligen skulle en genomtänkt breddning av vissa servicefunktioner, både för produktions- och konsumtionsservice, betyda mer för befolkningsstabiliteten i olika landsändar.

Satsning på serviceutbyggnad medför dock större krav på beaktande av underlaget för den ekonomiska aktiviteten. Odelbarhets- och stordriftsfenomen är så utpräglade för serviceföretag av de flesta typer att underlaget för lönsamhet måste vara betydande. Det är därför troligt att antalet stödområden måste beskäras kraftigt, så att de största och mest livskraftiga A-regionerna utanför storstadsregionerna ges möjlighet till accelererad tillväxt.

Även en lokaliseringsspolitik av denna art löper dock risk att bromsa den nationella tillväxten, om än inte i så avgörande grad som skett i Norge under efterkrigstiden.

Produktivitetseffekten av den norska lokaliseringsspolitiken kan studeras mot bakgrund av de marginella relationerna mellan realkapital och produktion. Utvecklingen

¹ Se bl a en studie som gjorts vid Oslo universitet av K. Moen.

² Lagerblad, P., anförd arbete.

Tabell VII: 5. Marginella capital-output-kvoter efter sektorer och länder över hela perioden 1949—1959

Länder/sektorer	Jordbruk	Industri	Bostäder	Service	Transport
Väst-Tyskland	8,5	1,3	32,5	2,2	7,6
Jugoslavien	2,5	3,0	21,6	i.u.	8,4
Nederländerna	6,6	2,9	65,8	2,6	13,4
Canada	12,2	3,6	25,0	3,3	14,1
Norge	31,4	5,0	84,1	3,8	13,3
Sverige	i.u.	4,0	i.u.	i.u.	i.u.
USA	17,6	2,9	23,6	i.u.	12,7
Danmark	2,4	3,6	19,7	i.u.	7,8
UK	7,0	3,4	42,9	5,1	14,3

i.u.: ingen uppgift.

Källa: Economic Survey of Europe in 1961, del 2, »Some Factors in Economic Growth in Europe during the 1950s». Tabeller ur kap. 3.

av dessa relationer i tiden och i olika ekonomiska miljöer har studerats i flera sammanhang.

En större undersökning inom europeiska ekonomiska kommissionens sekretariat har redovisat den marginella capital-output-kvotens avvikelser mellan länder på olika agglomérations- och utvecklingsnivå, se tabell VII: 5. Genom att analysen dessutom gjorts på tidsseriematerial har de mera långsiktiga tendenserna uppmärksamats. Avsaknaden av uppgifter om Sverige återfaller på otillräckliga sektoriella produktionsuppgifter för hela tidsperioden.

Effekten av urbaniseringsgraden är svår att uppskatta, men utredningen söker ändå från denna utgångspunkt förklara vissa länders extrema avvikelser från det allmänna mönstret. Särskilt uppmärksammas Norge med hänsyn till båda faktorerna. Norge uppvisar mycket starka avvikelser från det normala för länder på samma utvecklingsnivå. Den regionala politikens roll i sammanhanget förklaras på följande sätt:

»Det finns evidens för att iscensättandet av en regional utvecklingsplan för Nord-Norge, som initierades 1952, har höjt denna regions andel i den totala investeringssumman under 1950-talet väsentligt över tidigare års nivå... Vid ett beslut att utveckla områden med en så låg befolkningstäthet som Nord-Norge innebär utvecklingen av transportsystem visst underutnyttjande av tekniskt odelbara anläggningar,

särskilt för sådana som länkar ytterområdena med de centrala delarna av landet... Sålunda har den regionala utvecklingspolitiken betytt en del för stegringen av de genomsnittliga och marginella relationerna mellan kapital och produktion över deras förkrigsnivåer och förklarar dessutom att samma relationer för 50-talet blivit högre än i andra länder.»

Ovanstående analys antyder sålunda att befolkningstätheten står i ett negativt samband med de marginella och genomsnittliga capital-output-kvoterna. Av detta förhållande följer att arbetsproduktiviteten såväl som kapitalproduktiviteten blir högre, ju högre urbaniseringsgrad som uppnås, *cet par*.

7.7 Sammanfattande synpunkter på den långsiktiga regionala politiken

Vi finner att det lätt uppstår en konflikt mellan lokaliseringspolitik och kraven på ekonomisk tillväxt.

Lokaliseringspolitik kan möjligen bringas i överensstämmelse med tillväxtkraven, om möjligheten utnyttjas att kompensera förlusten av nylokalisering genom en kompenserande satsning på andra strukturfördelar. Sålunda kan lokaliseringsmedlen styras till de branscher, inom vilka den ekonomiska tillväxten kan bli snabbare än genomsnittet för näringslivet. Därigenom ställs emellertid krav på selektivitet i valet av branscher och företag, så att endast

de högproduktiva branscherna med expanderande efterfrågan gynnas.

Lokaliseringspolitiken måste också koncentreras till sådana företagsstorlekar, som utgör de långsiktigt optimala. Härigenom ställs också krav på viss koncentration av insatserna till relativt få men stora projekt i bärkraftiga agglomerationer. Av hänsyn till det långsiktiga kravet på balans i våra utrikes betalningar måste lokaliseringsstödet dessutom medvetet koncentreras till sådana branscher, vilka har produktionsfördelar i jämförelse med andra länder. En sådan koncentration bör ske utan allokeringssstörande effekter via marknadsmekanismen. Valet av näringsgrenar blir därför än mer komplicerat. Mot denna bakgrund ter sig införandet av lokaliseringspolitiken före formuleringen av ett långsiktigt strukturekonomiskt program med åtföljande produktionsanalys som utomordentligt väl ägnat att ge ekonomiskt-politiska bakslag.

I första hand har de tillväxtmässiga aspekterna på storstadskoncentrationen belysts. Det är emellertid uppenbart att även individens ekonomiska och sociologiska flyttningsincitament är betydelsefulla.

Bland de förskjutningar i strukturella hänseenden, vilka minskar de rena produktivets- och löneskillnadernas attraktionskraft på flyttare, märks den stigande andelen av icke-nödvändighetskonsumtion, den utökade fritiden, utbildningssystemets tillväxt samt de sociala förskjutningar som sker till följd av familjebandens upphävande vid allt lägre och därmed mera flyttningsbenägna åldrar. Till de nämnda faktorerna bör kanske också fogas utbredningen av den interna familjedemokratien, som innebär att de förvärvsarbetande personernas individuella preferenser är av sjunkande relativ betydelse vid familjernas inom- och interregionala bosättningsval.

Utbildningssektorns tillväxt kommer sannolikt inom överskådlig framtid att verka attraktivitetshöjande för de stora regionernas del, eftersom undervisning och forskning koncentreras regionalt och därvid lockar till interregional flyttning före individernas egentliga inträde på arbetsmarknaden.

Redan i individernas utbildningsskede torde det uppstå viss social bindning vid utbildningsregionerna. Utbildningens specialisering tenderar dessutom att binda de nyutbildade vid allt mera specialiserade yrken och sektorer. Av denna anledning sjunker valmöjligheterna på mindre regionala arbetsmarknader oavsett utvecklingen av individuella näringsgrenars lokalisering. *Valet kommer att stå mellan ständig flyttning mellan mindre regioner över hela landet och pendling eller inomregional flyttning i någon av de stora regionerna.*

Tendensen till sjunkande inomregionala valmöjligheter vid stigande utbildning har omvittnats av sociologiska flyttningsstudier. En undersökning av omflyttningen av arbetskraft i samband med nedläggningen av ett större industriföretag i Norrköping visade att mera än 30 procent av tjänstemännen flyttade från staden i samband med arbetsplatsens nedläggning, medan den interregionala flyttningen inskränkte sig till att omfatta 6 procent av de manliga arbetarna. En stigande utbildning för allt mera specialiserade yrken tenderar därför troligen att förstärka attraktiviteten hos de stora regionernas arbetsmarknader.

Den helt dominerande andelen av flyttningen ligger på åldrar under 30 år och det är därför dessa åldersgruppers attityder till storstadsområden som i högre grad än hittills bör påverka vår syn på den framtida flyttningsbilden. Professor Hägerstrand har träffande formulerat dessa gruppers dragning till storstäderna på följande sätt: »Man bör emellertid inte blunda för att befolkningskoncentration också har andra fördelar än ekonomisk effektivitet på företagsnivå. Individerna har i själva verket mycket att vinna i valfrihet och trygghet på att befinna sig i en omgivning som erbjuder rik variation på möjligheter till utbildning och fortbildning, primärt yrkesval, avancemang och yrkesbyte, bred konsumtion, kulturaktivitet och underhållning. Av särskild vikt är naturligtvis att obsoleta företag kan avvecklas förhållandevis smärtfritt i en miljö med rikt differentierad arbetsmarknad utan att de anställda be-

höver flytta eller i övrigt få sina sociala relationer rubbade.»

Av dessa skäl och med hänsyn till den ekonomiska tillväxten och fördelningskravet bör rörligheten och därmed urbaniseringen stimuleras. Inflyttningens tonvikt på de yngre åldersgrupperna, vilken förstärks vid en övergång till fri bostadsmarknad, kommer att framstå som storstadstillväxtens främsta problem. Såväl för avfolkningsbygderna som för de stora urbaniserade regionerna kommer obalansen i befolkningsstrukturen att framtvunga krav på en åldersmässigt balanserad evakuering av avfolkningsområdena. Uppläggningsen av denna typ av omflyttningspolitik återstår dock ännu att formulera.

Denna uppsats har kommit att behandla såväl vissa aspekter av arbetsmarknadspolitik som lokaliseringspolitik. Skälet till detta ligger i att såväl stimulans av arbetskraftens som kapitalets rörlighet måste ses som instrument att förverkliga mera generella regionalekonomiska mål.

På kort sikt är hög rörlighet hos arbetskraften troligen enkel att åstadkomma. Här till krävs i första hand en utvidgad informationsverksamhet om såväl regionala löneskillnader som sysselsättningsvakanser. I andra hand krävs en radikal omorientering av den regionala bostadsfördelningen, så att bostadsproduktionen bättre anpassas efter produktivitetsovertag och därmed potentiella flyttningsöverskott.

På lång sikt uppstår emellertid frågan var befolkningen och realkapitalet skall vara lokaliserat. I detta val tycks bara en vägledning återstå, nämligen att förlägga realkapitalet så att vi minimerar mängden *tvångsmässiga* interregionala flyttningar för arbetskraften. Som vi funnit tidigare leder marknads- och teknologiomvandlingen till expansion eller kontraktion i ett regionalt sett slumpartat mönster för varje regionstorlek. För de mindre regionerna med några få arbetsställen leder den ekonomiska tillväxten förr eller senare till att sysselsättningen sjunker med tvångsmässig utflyttning som följd.

Koncentration av sysselsättningen till ett

Tabell VII: 6. Sambandet mellan påbörjande av ny anställning och byte av bostadsort 1966—1967

	Andelen av samtliga anställda maj 1967 som bytt anställning under senaste året	Andelen av samtliga anställda som bytt både anställning och bostadsort
Storstadslän	20,8 procent	25 promille
Skogslän	19,5 »	41 »
Övriga län	19,1 »	44 »

Källa: AMS Meddelanden från utredningsbyrån 1968: 16, sid 10.

fåtal arbetsställen och därmed näringsgrenar blir en nödvändighet på den lilla arbetsmarknaden till följd av stordriftsfördelar och odelbarheter. De mindre regionerna tenderar därför att få låg differentiering hos näringslivet och låg flexibilitet och därmed stabilitet gentemot marknadsförskjutningar. Tvånget till interregional flyttning blir därför starkare ju mindre arbetsmarknadsregion man befinner sig i. Detta förhållande framgår av tabell VII: 6.

Troligen skulle utslaget blivit ännu klarare om man med bostadsort avsett A-region snarare än kommun.

På lång sikt måste således lokaliseringspolitik inriktas på att skapa regioner med så differentierat näringsliv att marknadsomvandlingen inte *vingar* fram interregionala flyttningar utöver den gräns som betingas av de av välinformerade arbetstagare kända löneskillnaderna.

För närvarande tycks bara storstadsregionerna i Sverige helt uppfylla detta differentieringskrav. En mycket målmedveten lokaliseringspolitik, när det gäller såväl privata som offentliga arbetsställen, kan bredda den regiongrupp som i rimlig utsträckning uppfyller såväl produktivitetssom differentieringskrav. Antalet sådana regioner torde emellertid komma att ligga närmare tio regioner än de sjuttio regioner, som idag utgör arbetsmarknadsstyrelsens A-regioner.

Det bör uppmärksammas att kravet på ett minimum av *tvångsmässig* interregional

flyttning på lång sikt förutsätter en tidigt insatt och omfattande stimulans till *fri-villig* flyttning mot de tio – tjugo största och mest produktiva agglomerationerna. Det centrala lokaliseringsproblemet blir då koncentrerat till frågan om hur investeringarna skall fördelas mellan dessa regioner, när målet är att samtidigt hålla sysselsättningstillväxt och lokal balans mellan efterfrågan och utbud på arbetskraft och allokeringssälig balans mellan näringsgrenar för privat och offentlig konsumtions-service gentemot andra produktionsföretag.

De egentliga stagnations- och utflyttningsregionernas sysselsättningsproblem måste ses som ett relativt kortsiktigt fördelningsproblem. Kravet är där att de som inte rimligen kan flytta och som är äldre än ca 50 år ges inkomster och helst också sysselsättning under sin återstående aktiva tid. Lösningen kan här vara lönesubventioner kopplade till krav på prioritering av äldre arbetskraft vid sysselsättning i subventionerade företag.

Av Ingemar Ståhl

8.1 Inledning

Det är knappast någon tillfällighet att flera uppsatser i denna bok kretsar kring temat utbildning och arbetsmarknadspolitik. Niklasson visar hur samhällsekonomisk effekt-kostnadsanalys med fördel kan tillämpas på konkreta arbetsmarknadsproblem. Åberg berör – i första hand i ett makroperspektiv – utbildningens strategiska roll i ett långsiktigt ekonomiskt tillväxtförlopp. Det följande bidraget avser i sin tur att belysa några av de problem, som rör den ömsesidiga anpassningen mellan utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik.

Betoningen av utbildningens roll i en skrift om arbetsmarknadspolitik kan naturligtvis lätt förklaras. Den svenska arbetsmarknadspolitik har under senare år i hög grad – och vid internationella jämförelser i unik grad – kommit att arbeta med utbildningspolitiska medel. Under senaste decennierna har man också kunnat iaktta ett starkt ökat intresse från ekonomernas sida att i den vedertagna teorin på olika sätt inkorporera investeringar i mänskligt kapital (eller kort och gott humankapital). Intresset har därvid riktat sig i första hand mot utbildningen som en av de väsentligaste möjligheterna att förändra humankapitalets struktur och omfattning. Likartade ansatser har också med viss framgång utnyttjats för att i ekonomiska termer analysera områden som internationell och interregional migration samt häl-

so- och sjukvård.

Uppsatsen begränsas till en översiktlig framställning av några problem kring utbildningspolitiken. I ett första avsnitt tecknas några av grunddragen i en ekonomisk analys av investeringar i utbildning. Det andra avsnittet avser att helt kort diskutera några problem i den aktuella utbildningspolitiken som en inledning till en vidare diskussion av några av de »strategiska» valmöjligheter som står till buds beträffande den framtida utbildningspolitiken. I detta avsnitt diskuteras också helt skissartat en typ av lösningar till det dilemma i valet mellan optimala utbildningsinvesteringar och önskad inkomstutjämning som ofta föreligger i den praktiska politiken.

8.2 Utbildning och humankapital

8.2.1 Olika slag av utbildning

I makroekonomiska modeller är det ofta vanligt att låta produktionsfaktorn arbete representeras av ett enda aggregerat mått: antalet sysselsatta eller antalet arbetstimmar. Denna princip är uppenbart starkt egalitär: alla människor är lika och inga är mer lika än andra. Rådande inkomstförhållanden utgör dock ingen empirisk verifikation av en sådan sats och en stor del av inkomstolikheterna kan förklaras med utgångspunkt från skillnader i utbildningsnivå (och där-

med korrelerade skillnader i marknadsvärderad individuell marginell arbetsproduktivitet).

Utbildning – i vid mening – kan påverka individens välfärd och arbetsproduktivitet på en rad olika sätt. För en rent ekonomisk bedömning kan man göra en grov sortering enligt följande grunder:

a) »Produktionsutbildning»

I ett arbetsmarknadspolitiskt sammanhang är vi i första hand intresserade av att studera hur utbildningen kan påverka individen som produktionsinstrument eller teknisk produktionsfaktor. Rubriken ovan får således täcka all den utbildning som påverkar individens produktivitet i skilda slag av produktionsprocessen. Det kan dock vara lämpligt att göra vissa ytterligare distinktioner beträffande olika utbildningstyper med hänsyn till bredden i utbildningen. I ett extremfall är utbildningen inriktad på en specifik, företagsanknuten produktionsprocess. Exempel kan vara utbildning av reparatörer för en viss flygplantyp i flygvapnet, postiljonsutbildning i postverket etc. I ett nästa steg kan utbildningen avse en process som är gemensam för flera företag inom en bransch eller mellan flera branscher. En annan utvidgning är att utbildningen kan breddas till att avse flera slag av processer.

En annan typ av uppdelning är mellan en formell, kursbunden undervisning och olika grader av arbetsinläring (in-the-job-training) som sker inom en normal yrkesverksamhet utan särskilda utbildningsåtgärder från företag eller samhälle. Man får naturligtvis inte heller bortse från att viss typ av yrkesverksamhet (eller brist på yrkesverksamhet) kan vara kapitalförstörande beträffande tidigare ackumulerat utbildningskapital.

b) »Konsumtionsutbildning»

Utbildningssystemets effekter på individen är självklart inte avgränsade till den rent tekniska produktionsfaktoraspekten. Ett an-

nat viktigt inslag är vad vi kan kalla *konsumtionsutbildning*. Under denna rubrik önskar vi avgränsa den utbildning som i första hand direkt påverkar den individuella välfärden utan omvägen över en företagsbunden produktionsprocess. Ökade språkkunskaper i primärt syfte att få ett högre utbyte av utlandsresan är ett trivialt exempel. Själva utbildningsprocessen eller miljön kring denna kan också vara så pass lustbetonad att den värderas positivt av individen även om de ökade kunskaperna inte ger några fortsatta välfärdsbidrag. Det är uppenbart att »konsumtionsinriktade» studier är en högst legitim sysselsättning och att denna konsumtion i vår samhällstyp också kan ha en hög inkomstelasticitet.

c) »Allmänutbildning»

Denna typ av utbildning skulle något löst formulerat kunna avgränsas så att den (utöver en viss, nationellt bestämd miniminivå) ej direkt påverkar den enskilda individens arbetsproduktivitet, åtminstone sådan denna normalt registreras vid ett någorlunda fungerande marknadslönesystem. Utbildningen påverkar den enskildes välfärdsnivå främst genom direkta effekter och återverkningar på den allmänna sociala ekonomiska och kulturella miljön. I ett ekonomiskt-teoretiskt språkbruk kan detta beskrivas i termer av (positiva) externa effekter. Även om dessa effekter är svårpreciserbara och svårmätbara har denna del av utbildningspolitiken – sedd som ett led i en allmän, vid kulturpolitik – uppenbarligen spelat en stor, tidvis dominerande roll. I ett långsiktigt perspektiv kan naturligtvis våra möjligheter till ekonomiskt framåtskridande och flexibilitet i samhällets anpassning till ny teknik och politiska miljöförändringar starkt påverkas av aktuella åtgärder inom detta utbildningsområde. Det är också uppenbart att utbildningsinvesteringar, allmänt betraktade som transformationer av mänsklig kunskap och attityder, inte bara genereras av det formella skolsystemet utan att väsentliga bidrag också kommer via massmedia, organisationer etc.

8.2.2 Produktionsutbildningens effekter och kostnader

Den uppdelning i olika slag av utbildning som här gjorts är avpassad för ekonomiskt-teoretiska modellresonemang. En konfrontation med den empiriska verkligheten visar emellertid på ett centralt problem: endast i undantagsfall kan vi inom en utbildningsprocess renodla de olika inslag som här nämnts. Normalt blandas de tre formerna – i varierande proportioner – i samtliga utbildningsprocesser.

För en fortsatt analys av utbildningen kan det dock vara av värde att tillsvidare renodla utbildningens roll när det gäller att påverka individen som produktionsinstrument. Efter att ha genomfört ett sådant mer traditionellt investeringsresonemang kan det vara lämpligt att införa de modifieringar som hänsynen till utbildningens övriga effekter kräver.

I en diskussion av lämpliga kriterier för val av utbildningsprogram kan det vara lämpligt att referera till en mer allmän modell av samhällsekonomisk effekt – kostnadsanalys. Eftersom dessa problem utförligt behandlas på annan plats kan framställningen i det följande begränsas till en diskussion av några praktiska-politiska konsekvenser som måhända kan dras. Särskild tonvikt kommer att läggas på att studera några av alla de fall då något slag av överordnat, samhällsekonomiskt kriterium väsentligt kan anses avvika från de kriterier som kan tillämpas av individer eller företag. Därmed avgränsas också några av de områden inom vilka korrigerande samhällsliga åtgärder är motiverade från välfärdsynpunkt.

Helt allmänt kan man ange som ett investeringskriterium att ett utbildningsprogram skall drivas så långt att dess diskonterade marginella samhällsekonomiska intäkter svarar mot motsvarande kostnader. I princip kan man också tänka sig att ett ambitiöst kalkylerande utbildnings- och arbetsmarknadsdepartement utnyttjade ett sådant kriterium för sina beslut.

Vissa reservationer mot en sådan allmän

princip, baserad på ev stordriftsfördelar i utbildningsproduktionen eller en ev förekomst av kraftiga teknologiska »spinoff»-effekter i samband med en ökning av ett visst utbildningsprogram kan visserligen göras, men är av mindre intresse just i detta sammanhang.¹

Svårigheterna att avgränsa och mäta effekter, långsiktigheten i utbildningens avkastning, och den därav följande osäkerheten, det faktum att såväl intäkter som kostnader för ett utbildningsprogram inte bara är beroende av nivån för programmet självt utan även av nivåer för övriga program är några problem som måste lösas om man vill genomföra praktiska kalkyler som vägledning för *kvantitativa* beslut. Alla dessa svårigheter utesluter dock inte att vissa *kvalitativa* slutsatser kanske kan nås enbart genom en formulering av vissa utbildningsproblem i effekt-kostnadstermer.

Som en utgångspunkt för en analys av utbildningskapital som produktionsinstrument kan vi starta med följande kriterium: ytterligare utbildning är lönsam så länge värdet av den marginella samhällsekonomiska effekten är större än motsvarande samhällsekonomiska kostnader.

Den samhällsekonomiska intäktsidan får därvid beräknas med utgångspunkt från det diskonterade värdet av den ytterligare produktion som kan åstadkommas genom utbildningsökningen; kostnaden beräknas från det produktionsvärde som alternativt skulle ha åstadkommit i stället för utbildningsåtgärderna. I den samhällsekonomiska kalkylen skall man således följa upp och jämföra värdet av två alternativa förlopp – med eller utan utbildningsförändringar – vilka kan sträcka sig långt fram i tiden.

I princip kan man tänka sig ett system med »kommersiella» utbildningsföretag som säljer utbildningstjänster till individer. Dessa finansierar i sin tur utbildningen genom lån på kreditmarknaden. En investeringskalkyl upprättad med identiska prognos-

¹ Det bör också framhållas att vi här ej alls diskuterar utbildningsapparatus interna allokeringsproblem utan förutsätter att dessa redan klarats av.

värden skulle därvid ge i stort sett samma resultat för individ som för samhälle. Intäktssidan för individen innehåller ett diskonterat värde av löneökningen förorsakad av utbildningen. (Vi bortser här från ev konsumtionseffekter av utbildningen.) Denna löneökning bör i en perfekt marknad svara mot ökningen i marginell produktivitet. Kostnadssidan för individen är de direkta undervisningskostnaderna samt bortfallet av alternativintäkt. Dessa är helt analoga med motsvarande poster i den samhällsekonomiska kalkylen.

Förutsättningen för en sådan överensstämmelse är av flera skäl föga realistiska. Förekomsten av ett skattesystem innebär att inkomstökningen efter skatt för individen är lägre än motsvarande samhällsekonomiska intäktsökning. I sig kan naturligtvis en periodiserad men fullständig avdragsrätt för utbildningskostnader i inkomstbeskattningen korrigera den individuella kalkylen och förstärka individuella incitament för att bringa dem i större överensstämmelse med den samhällsekonomiska kalkylen.¹ Mer fundamentala problem är emellertid att lönesystemet till följd av beskattningens utformning och olika institutionella förhållanden ej omedelbart kan utnyttjas för att mäta individuella skillnader i gränsproduktivitet.

Rimligtvis kan man också anta att individen i sina kalkyler känner en större osäkerhet än vad som är fallet i en central kalkyl baserad på en större informationsmängd. Prognosverksamheten spelar här en viktig roll – inte bara för den centrala planeringen – utan även för att öka individens informationsmängd. Likväl är det troligt att man kan utgå från att individuella utbildningsincitament relativt försvagas av osäkerheten i det ofta mycket långa perspektiv under vilket utbildningen ger avkastning.

Framför allt är det två inslag i prognosen som är svåra att genomföra på individuell nivå: individen har svårt att uppskatta vilka effekter ett pågående utbildningsprogram kommer att få för framtida sysselsättningsmöjligheter. En akut bristsituation manifesterad i ett högt löneläge kan locka fram en överinvestering från individernas

sida som väsentligt sänker utbildningens gränsproduktivitet. Å andra sidan underkastar individerna ofta den allmänna tillväxttakten och de snabba teknologiska förändringar som sker i samhället: framför allt gäller detta prognoser på den teknik och miljö som kommer att realiseras i framtiden. Dessa inslag påverkar visserligen den individuella utbildningsinvesteringsvolymen i olika riktningar men tillsammans kan prognosfelen få snedvridande effekter beträffande utbildningens inriktning mellan olika områden eller sektorer.

En annan avgörande skillnad mellan »modellen» och ekonomier av vår typ är emellertid att utbildningsfinansiering via den reguljära kreditmarknaden endast kan ske i begränsad utsträckning. De offentliga åtgärderna kan därför ta sig två uttryck: dels en subventionering av delar av utbildningskostnaderna för att förstärka de individuella utbildningsincitamenten, dels en kreditgivning som tar speciell hänsyn till de risker som är förenade med individuella utbildningsinvesteringar.

Alltför starka subventionsinslag kan dock i kombination med fritt tillträde till studier leda till en klart inoptimal resursfördelning. När det gäller inkomstfördelningen inträffar också en överföring till de utbildades förmån. Mest markant gäller detta om samhället står för större delen av utbildningskostnaderna med en stipendiering av typ studielön och accepterar ett fritt tillträde, d.v.s man låter potentiella köer styra utbildningsinriktningen. I princip tenderar ett sådan ekonomi att på sikt närma sig ett läge i vilket utbildningens marginella avkastning blir obetydlig (till följd av en för stor volym utbildningskapital). Visserligen kommer utbildningsmomentet som förklaring till inkomstolikheter att i stor utsträckning ha eliminerats i en sådan ekonomi men detta har skett till priset av dålig resursallokering och en resursöverföring från icke-utbildade till utbildade.

¹ Detta skulle innebära ett avskrivningsförfarande analogt med det som tillämpas för företagens investeringar i byggnader och maskinkapital.

I ett annat extremfall kan man tänka sig att samhället fortfarande helt övertar utbildningskostnaderna men på basis av en central »masterplan» dimensionerar utbildningen optimalt och tilldelar platser med hjälp av olika typer av intagningsspärrar. Tendenserna i ett sådant system är i huvudsak att ett betydande utbildningstryck i form av köer kommer att uppstå samt att de individuella utbildningsincitamenten ytterligare förstärks genom att hela utbildningsvinsten tillfaller dem som klarat sig igenom spärren. Köerna blir en normal företeelse som inte får byggas bort. Situationen kan karaktäriseras som samhällsekoniskt optimal men med snedvridningar i inkomstfördelningen till de utbildades förmån. Visserligen kan inkomstfördelningen korrigeras genom olika typer av kompenserade beskattningsåtgärder men de rent praktisk-politiska svårigheterna med en beskattning av olika slag av utbildningsräntor (och »begåvnings- och hälsoräntor») är uppenbar. För en underdimensionerad utbildningsapparat – ett förhållande som i hög grad torde ha gällt för vissa spärrade akademiska utbildningslinjer under efterkrigstiden – förstärks vinsterna för de utbildade med en ren »spärrränta».

Det system som i vårt land tillämpas för utbildning på gymnasie- och universitetsnivå och som innebär att samhället står för utbildningskostnaderna och eleverna för större delen av bortfallet av alternativ förvärvsintäkt inom ramen för ett relativt sofistikerat kreditsystem kan möjligen i efterhand tolkas som ett försök till en stabil politisk förhandlingslösning av ett besvärligt dilemma. Problemet är att skapa vissa förstärkningar av individuella utbildningsincitament, framför allt med syftet att stimulera »utbildningsovana» grupper utan att samtidigt genomföra alltför drastiska inkomstfördelningar till de utbildades förmån. Problemet försvåras också av den starka blandning av allmänutbildning, konsumtionsutbildning och yrkesutbildning som är normal inom det institutionella utbildningsväsendet.

Utbildning i vilken företagen i sina kalkyler inkluderar såväl utbildningskostnader

som lön till arbetstagaren under utbildningstiden men också bestämmer dimensionering och tilldelningsregler kan analyseras på likartat sätt. I ett extremfall kan utbildningen vara så specialinriktad att arbetstagaren ej kan tillgodogöra sig utbildningen vid en övergång till andra företag. Detta innebär också att arbetstagaren ej heller kan påräkna att den ökade produktiviteten inom det utbildande företaget skall leda till ökad lön. Normalt kommer företags interna utbildningskalkyl att överensstämma med den samhällsekonomiska kalkylen. Företag med tendenser till monopolställning på en lokalt eller branschmässigt avgränsad arbetsmarknad torde därför kunna uppfylla vissa optimalitetskrav. Exempel på företag där stora delar av dessa villkor uppfylles är de stora statliga »monopolkoncernerna»: försvar, post etc. Dessa områden uppvisar troligtvis ett mer ambitiöst internutbildningsprogram än många företag, som i sin utbildningskalkyl alltid måste räkna med att utbildningsvinsterna läcker över till andra företag.

Det finns således en generell tendens att företagsutbildning blir underdimensionerad i förhållande till vad som skulle motiveras i en rent samhällsekonomisk kalkyl. Företagen kommer att sträva efter att begränsa utbildningen till företagsanknutna processutbildningar. Dessa tendenser kan också förstärkas vid en mer »öppen» arbetsmarknad i vilken omflyttningar ökar och systematiskt också underlättas bl a via arbetsmarknadspolitik.

Argumentet är emellertid inte helt entydigt. I vissa fall – lärlingssystemet är ett exempel – kan yrkesverksamheten och utbildningen blandas, varvid lönen under utbildningstiden kan sättas så att den svarar mot skillnaden mellan värdet av den produktiva insatsen och företags utbildningskostnader. Framför allt i Storbritannien har etablerats ett system med branschvisa fonder för företagsutbildning, som till viss del eliminerar »utbildningskapitalläckagen» företagen emellan. Ett utbildande företag får en större eller mindre del av sina kostnader ersatta av fonden som finansieras med branschbe-

stämd löneavgift.

En kombination av lönestelhet och efterfrågeöverskott på arbetskraft kan också generera ett ökat utbildningsintresse från företagen. Om en önskvärd nyrekrytering alternativt endast kan åstadkommas till priset av en löneglidning som måste utsträckas till samtliga även redan tidigare sysselsatta kan en intern vidareutbildning bli lönsam även vid mycket stora läckagerisker.

Dessa modifieringar behöver dock inte undergräva den grundläggande slutsatsen att i en ekonomi av vår typ med en fri arbetsmarknad finns en bestående tendens till en klar underdimensionering av utbildningen från företagens sida. En optimal utbildningspolitik förutsätter således även beträffande företagsutbildningen skilda slag av samhälleliga ingripanden.

8.2.3 Konsumtionsutbildning och utbildningens externa effekter

Avslutningsvis kan det vara på sin plats att helt kort kommentera hur de övriga slag av utbildning som tidigare berördes kan komma in i analys-schemat. När det gäller »konsumtionsutbildningen» kan avvägningsproblematiken förefalla enkel: en individuell kalkyl är i god överensstämmelse med den samhälleliga när individen står för sina egna kostnader (bortfall av arbetsintäkt) och betalar utbildningsapparats marginalkostnad.¹

En subventionering av utbildningen genom exempelvis fri undervisning eller utbildningsstimulerande stipendieringssystem tenderar snarast till snedvridningar i resursfördelning och får direkta implikationer för inkomst- eller »välfärds»-fördelningen i vid mening till de utbildades förmån. I princip finns det ingen anledning varför inte en renodlad konsumtionsutbildning skulle kunna behandlas som vilken vara som helst för vilken decentraliserade konsumtions- och produktionsbeslut på en »fri» marknad kan utgöra en god lösning av ett annat svårlost resursfördelningsproblem. Svårigheten ligger närmast i att renodla den individuella

konsumtionsutbildningen. Förekomsten av olika slag av externa effekter är så omfattande att marknadsekonomin möjligheter att lösa problematiken blir klart begränsade.

För den del av ett totalt utbildningsprogram som här kallas »allmänutbildning» ställer sig kalkyler med empiriskt innehåll mycket svåra. I första hand gäller detta effektsidan. Denna skall inkludera poster som förbättrad allmänkulturell miljö, ökad social integration, bättre samhällelig handlingsberedskap inför framtida förändringar etc. Det är rimligt att de centrala, politiska avgöranden som ofta ligger bakom den grundläggande skolutbildningen kommer att innehålla moment som ej omedelbart kan översättas i explicita effektkriterier.

Investeringarna i detta slag av utbildning är föga lämpade för en opåverkad decentraliserad marknadsprocess. Individuella incitament för utbildningen kan vara relativt svaga – en stor eller övervägande del av effekterna kommer andra individer eller hela samhället tillgodo. För att individuella incitament – baserade på privata »investeringskalkyler» – skall överensstämma med samhälleliga kalkyler fordras normalt att samhället står för såväl kostnader för själva utbildningsapparaten som de kostnader som förorsakas individen i form av bortfall av alternativ arbetsintäkt under en studieperiod. En alternativ metod är att införa obligatorisk skolgång för åtminstone vad avser grundläggande allmänutbildning.

Ett betydande inslag av så kallade positiva externa effekter är emellertid inte begränsat till den obligatoriska skolan; tvärtom återfinns sådana effekter inom en rad utbildningsområden. En överensstämmelse mellan en samhällelig och en individuell lönsamhetskalkyl fordrar således normalt att samhället ingriper med kompenserande ekonomiska åtgärder. En riklig förekomst av positiva externa effekter leder i frånvaro av offentliga subventioner till uppenbara tendenser till en underdimensionering av utbildningen.

¹ Ätminstone så länge den samhälleliga kalkylen baseras på den ursprungliga inkomstfördelningen.

Den avgörande svårigheten är emellertid – som tidigare framhållits – att de olika utbildningsslagen knappast kan renodlas, varför samhällseliga korrigeringar av decentraliserade beslut nästan alltid från välfärdssynpunkt kommer att vara önskvärda över hela utbildningssektorn.

8.3 Några utbildningspolitiska problem

8.3.1 Avvägningen ungdomsutbildning – vuxenutbildning

Intresset i framställningen har hittills koncentrerats kring vissa allmänna frågeställningar rörande utbildningen sedd som en investeringsprocess. Förutsättningen var därvid också att ett samhällsekoniskt optimalt utbildningsprogram i princip skulle kunna bestämmas. Men i vilken utsträckning är dagens svenska utbildningsprogram optimalt? Det finns anledning att därvid granska några inslag i dagens arbetsmarknadspolitik – i första hand vad avser omskolningsprogrammet.

Under senare år har omfattningen av omskolningsprogrammet vuxit mycket kraftigt. Budgetåret 1964/65 belastades anslaget i statsbudgeten med i runda tal 135 mkr; för budgetåret 1968/69 beräknas en belastning med 350 mkr; ett belopp som mycket väl kan komma att överskridas. I princip belastas anslaget med direkta undervisningsutgifter och kontantförmåner till de utbildade. De senare varierar efter sociala kriterier, men understiger normalt väsentligt en marknadsmässig lön för fullt sysselsatta. Den totala utbildningsvolymen rör sig f n kring storleksordningen 25 000–30 000 elevår fördelade på mer än det dubbla antalet personer.

Som grund för tilldelning av utbildningsplatser gäller i princip ett »arbetslöshetskriterium» även om en målmedveten, successiv uppmjukning av praxis pågått under längre tid.

Problemen inom omskolningen har i hög grad formulerats kortsiktigt även om motiven för omskolningspolitiken i den mer

ideologiskt orienterade debatten, framför allt av Gösta Rehn, givits mer långtgående syftningar. Den i praktiken relativt kortsiktiga inriktningen har också varit naturlig med hänsyn till de akuta problem som har behövt lösas samt att omskolningen trots sin starka expansion fortfarande är ett relativt litet utbildningsprogram (till sin omfattning väsentligt mindre än exempelvis arméns värnpliktsutbildningsprogram).

Den kortsiktiga inriktningen har kommit till uttryck på två sätt. För det första har det varit angeläget att ge arbetslösa ett från samhällssynpunkt lönsammare alternativ än ekonomiskt lågproduktiva beredskapsarbeten eller fullständig sysselloshet. Kostnaderna har varit låga framför allt då alternativ sysselsättning helt saknats. Utbildningsbidragen bör snarare betraktas som en transferering än en produktionsfaktorersättning.

För det andra har det varit angeläget att inrikta utbildningen mot olika slag av temporära bristområden. Särskilt noggranna investeringskalkyler har inte varit nödvändiga utan önskemålen har begränsats till att öka kapaciteten och därmed också dämpa löneglidningstendenserna inom bristområdena. I hög grad kan naturligtvis begränsningen av omskolningen till att omfatta arbetslösa eller personer med större arbetslöshetsrisker uppfattas som en politisk »näst bästa» lösning med de speciella lönsamhetskrav detta innebär.

Det kan således göras troligt att ett omskolningsprogram som fick arbeta över hela arbetstagarbeståndet skulle kunna vara lönsammare. En möjlighet är att utbilda i mer komplexa flyttnings- eller omskolningskedjor än att låta individen gå direkt från arbetslöshetssektor till bristområden. Den kan således vara lättare att omskola i flera steg: arbetslösa utan yrkesutbildning överföres till industriellt tempoarbete, icke arbetslösa tempoarbetare omskolas till arbeten med mer omfattande krav på yrkesutbildning och erfarenhet från industriell miljö. De upprepade kraven bl a från arbetsmarknadsstyrelsen (och även arbetsmarknadsutredningen) på ökad sk bristyrkesutbildning och en generösare tolkning

av »arbetslöshetskriteriet» kan tolkas så att man upplever ett dilemma mellan samhälls-ekonomiska optimalitetskrav och politiska bivillkor.

Men det är också förklarligt att den politiska begränsningen av omskolningsprogrammet till att enbart gälla arbetslösa kvarstår. Med nuvarande bidragsregler är det svårt att utsträcka utbildningen till övriga grupper utan att avsevärda inkomstomfördelningar sker till de utbildades förmån. Betydande samordningsproblem skulle också uppstå gentemot övriga utbildnings- och studiefinansieringssystem. Det är också uppenbart att ett mer omfattande utbildningsprogram för vuxenutbildning vid sidan om de kortsiktiga balansproblemen i större utsträckning måste ta hänsyn framför allt till långsiktiga effekter med avseende på »bästa» investeringsurval och politiska önskemål beträffande välförhållanden.

8.3.2 Två slag av flexibilitet

Begränsningen till arbetslösa inom omskolningsprogrammet är ett exempel på en restriktion som kan leda till en snedvridning inom ett totalt utbildningsprogram. Problemet kan vidgas till att avse vuxenutbildning och vidareutbildning i stort. I ett utbildningssystem med en relativt omfattande subventionering av ungdomsutbildning (inklusive universitetsnivån som främst är aktuell för relativt yngre grupper med begränsad yrkeserfarenhet) och begränsade möjligheter såväl institutionellt som finansiellt för vidareutbildning finns betydande risker för en ytterligare ansvällning av ungdomsutbildningen. Om den enda, stora chansen till utbildning är möjlig endast vid relativt unga år kan det uppfattas som lönsamt för individen att vid detta tillfälle skaffa en så bred och allsidig utbildning som möjligt för att därmed »täcka in» en lång rad risker som kan inträffa under den yrkesverksamma perioden. Bristen på vuxenutbildning förstärker utbildningsincitamenten för ungdomsutbildningen. Om köerna vid gymnasier och högskolor får bli styrande

för utbildningssystemets inriktning finns också risken för att resurserna för vuxenutbildning inom en politiskt bestämd total resursram för utbildning ytterligare minskar. Detta kan i sin tur ytterligare förstärka trycket på ungdomsutbildning och vi leds in i en ond cirkel.

Det kan finnas andra typer av utbildningsstrategier: Inom en total resursram för utbildning kan en jämnare fördelning ske av utbildningsinvesteringarna över hela livs- cykeln med relativt täta och små, återkommande anpassningar till ny miljö och teknik. Det är möjligt att utbildningssystem av en sådan karaktär skulle vara att föredra inte bara från resurfördelningssynpunkt utan också från den utgångspunkten att det samlade utbildningskapitalet skulle vara jämnare fördelat mellan olika generationer. Man kan måhända säga att dagens utbildningspolitik antagligen leder till minskade inkomstklyftor *inom* generationer, medan däremot inkomstklyftor *mellan* generationer mycket väl kan komma att vidgas.

I ett övergångsläge – från ett system med huvudsaklig tonvikt på ungdomsutbildningen till ett system med en kontinuerlig, flexibel utbildning under hela livs- cykeln – kan också engångsvinster göras genom att utnyttja »en begåvningsreserv» hos individer utanför ungdomsgrupperna.

Hur goda prognoser på framtida efterfrågan vi än tekniskt kan göra, kvarstår betydande inslag av genuin osäkerhet som endast kan mötas genom att skapa en hög grad av flexibilitet i utbildningen. Vi skulle därvid kunna skilja mellan två slag av flexibilitet. Det ena slaget – *flexibilitet typ 1* – innebär att utbildningen vid ett utbildningstillfälle görs så »bred» som möjligt för att kunna täcka in alternativa, framtida osäkra utfall. Detta slag av flexibilitet kan också formuleras negativt: utbildningen skall inte göras så specialinriktad att dess värde blir helt bestämt av att en viss prognos (bland flera lika trovärdiga) skall slå in. Flexibiliteten skapas genom mångsidighet i utbildningen. Krav på detta slag av flexibilitet har i hög grad uppmärksamats i den utbildningspolitiska diskussionen och ligger delvis

bakom den kraftiga satsningen på ungdomsutbildning.

Det andra slaget – *flexibilitet typ 2* – innebär snarast att det individuella utbildningskapitalet successivt skall kunna byggas ut och anpassas allteftersom prognosvärden kommer allt närmare i tiden och osäkerheten successivt minskar. En flexibel utbildningsstrategi kan innebära att utbildningen styckas upp i ett stort antal, var för sig starkt specialiserade steg med ett stort antal beslutspunkter över hela livscykeln i vilket valet står mellan olika, kortare utbildningsmoment eller att fortsätta utan kompletterande utbildning till nästa beslutstillfälle.

Det är uppenbart att valen mellan dessa två slag av flexibilitet måste relateras till mycket besvärliga kalkyler för långsiktiga investeringar under osäkerhet. En tidiglagd, bred utbildning kommer att ge avkastning under lång tid men löper också betydande »föräldringsrisker». Utbildning senare under livscykeln kan visserligen göras mot ett säkrare prognosunderlag men utbildningsinvesteringarna får å andra sidan en allt kortare livslängd ju senare de läggs under livscykeln.

Den starka betoningen av ungdomsutbildning i det totala utbildningsprogrammet förstärkes ytterligare om man söker skatta de totala utbildningskostnaderna (inklusive alternativ löneintäkt). Sådana kalkyler måste alltid omges med betydande reservationer och förklaringar. Men en grov skattning av den utbildning som sker via den offentliga sektorn visar på årliga bruttoinvesteringar närmare 10 miljarder kronor i ungdomsutbildning och några hundra miljoner kronor för ren vuxenutbildning. Kalkylutslaget är delvis beroende av hur man värderar alternativintäkter – som är den helt dominerande posten i skolväsendets kostnader ovanför den obligatoriska nivån. En annan jämförelse är att i gymnasiala och postgymnasiala program årligen förbrukas ca 300 000 elevår, medan omskolningsprogrammet ligger på mindre än en tiondel av denna volym.

Jämförelserna kan dock av olika skäl vara falska: För det första har vi en mycket

oklar uppfattning om hur omfattande olika slag av intern företagsutbildning är. För det andra kan en successiv och mycket väsentlig utbyggnad av utbildningskapitalet äga rum genom olika former av »on-the-job-training.»¹ Det är mycket möjligt att en utökning av omskolnings- och vidareutbildningsprogram i första hand kommer att leda till att samhället tar över utbildningsinvesteringar vilka redan äger rum och att nettoeffekten i ett inledningsskede blir låg. Det bör vara en angelägen uppgift att söka utforma instrument för mätningar av i första hand de förändringar arbetskraften utbildningsmässigt genomgår inom ramen för reguljär yrkesverksamhet. Det är inte otänkbart att man därigenom kan finna bättre förklaringsgrunder för ekonomisk tillväxt än att korrelera den ekonomiska tillväxten med resurserna i den formella utbildningsapparaten, mätt som anslagsutvecklingen för vissa statliga myndigheter. Det är också uppenbart att en bättre beskrivning av de totala utbildningsinvesteringarnas omfattning och fördelning är nödvändig för vidare ställningstagande i utbildningspolitiken.

8.3.3 Ett förslag för den framtida utbildningsfinansieringen

Det svenska utbildningssystemet har befunnit sig i stark tillväxt under de senaste decennierna. Huvuddelen av expansionen har hittills inriktats på ungdomsgenerationerna. Men vilka alternativ har vi vid inriktningen av utbildningssystemet för 1975 eller 1980? Finns det utrymme för ett väsentligt mer omfattande vuxenutbildningsprogram eller är våra resurser politiskt redan intecknade i utökning av den obligatoriska skolgången och en breddning av gymnasiala och post-

¹ En indikator på detta kan erhållas genom att studera inkomstutvecklingen över livscykeln. I tvärsnittsmaterial (jfr bl a studiesociala utredningens undersökningar) redogöres således för en den summa yrkes- och utbildningskategorier inkomsttoppar i 45–50-årsåldern, dvs långt efter den förmållade utbildningens slut. Likartade tendenser med en successiv stegring (i tvärsnitt) av inkomsterna finns också i taxeringsstatistikens inkomstredovisning.

gymnasiala studier?

Några av argumenten för en utökad satsning på vuxenutbildning har redovisats i det tidigare:

a) expansionen inom ungdomsutbildningen har kanske fört oss fram till en nivå där en relativ omflyttning av resurser (inom en ständigt expanderande resursram) till förmån för vuxenutbildning kan te sig lönsam,

b) utbildningsinitiativ från företagssidan är aldrig tillräckliga till följd av arbetskraftens rörlighet,

c) osäkerheten om framtiden kan tala för att en utbildningsstrategi baserad på en lång rad successiva utbildningssteg för varje individ bör föredras framför en bred och mångsidig utbildning koncentrerad till ungdomsåren. Hindren för en utökning av vuxenutbildningen – omfattande såväl omskolning och vidareutbildning – är flera. Den institutionella ramen saknas och en betydande skepsis har förelegat mot att subventionera eller överta företagets utbildning i mer generella former. Å andra sidan kan det förefalla rimligt att en stor del av kapitalkrävande utbildning av rena kostnadsskäl bör förläggas till företagen.

Ett av de primära hindren tycks vara att lämpliga finansieringsformer för en ökad vuxenutbildning ännu ej på allvar diskuteras. En expansion av nuvarande omskolningsprogram med relativt generösa stödregler till att omfatta normal vidareutbildning – även inom företagen – kan leda till mycket starkt efterfrågetryck på utbildning och en inkomstomfördelning till de utbildades förmån.

Den väsentliga finansieringsproblematiken för vuxenutbildning innebär att en individuell inkomstomfördelning över tiden skall kunna åstadkommas, kompletterad med vissa trygghetsgarantier. Inom ramen för socialpolitiken har likartade tidsmässiga inkomstomfördelningsproblem lösts genom ATP. Några allvarliga tekniska svårigheter att bygga ut pensionssystemet så att detta innefattar de krav på individuell inkomstomfördelning som ställs av omskolning och vidareutbildning föreligger knappast. För-

delarna är uppenbara: De individuella finansieringsproblemen kan lösas med åtgärder som är relativt neutrala från inkomstomfördelningssynpunkt samtidigt som betydande inslag av decentralisering och accepterande av individuella utbildningskalkyler kan genomföras.

En möjlig teknisk utformning kan vara i stort sett följande: Genom samhälleliga beslut fastlägges den totala omfattningen och inriktningen av ett arbetsmarknadsorienterat vuxenutbildningsprogram. Den reala omfattningen i stort måste vara i överensstämmelse med kortsiktiga balanskrav och önskemål om långsiktig tillväxttakt i ekonomin medan inriktningen måste avstämmas mot olika slag av strukturpolitiska ambitioner för olika sektorer utveckling.

Inom denna vida ram kan utbildning såväl anordnad av det offentliga som av företag förekomma. För vissa godkända typer av utbildning får individen – efter generösa prövningsregler – ur en studiefinansieringsfond finansiera dels egna levnadsutgifter dels ev delar av utbildningsapparatens kostnader. Studiefinansieringsfonden i sin tur kan tänkas uppbyggd genom en allmän avgift på utbetalade löner. Till fonden är knutet ett centralt register med individuell uppföljning såväl av inbetalningar som utbetalningar. I princip måste totala uttagsmöjligheter maximeras men betydande möjligheter finns till riskutjämning inom kollektivet. En slutlig avstämning kan lämpligen samordnas med ATP-systemet; i första hand bör individer som ej utnyttjat sin »vidareutbildningsfond» kunna kompenseras genom höjd pensionsnivå.

Den nuvarande omskolningen av arbetslösa är relativt lätt att integrera. Arbetslöshet och liknande kriterier kan i ett övergångsskede motivera att man får starta med *negativa* tillgodohavanden. Uppnås aldrig ett icke-negativt tillgodohavande genomförs en avskrivning. Ett sådant förfarande går naturligtvis att kombinera med direkta subventioner (omedelbara bidrag) över AMS' budget.

¹ Det bör observeras att uppsatsen skrivs vintern 67/68.

Universitetsutbildning och annan yrkesinriktad postgymnasial utbildning, direkt efter ungdomsutbildning, kan också få ske med negativa tillgodohavanden. Studiemedelssystemet skulle därmed i stora delar kunna avvecklas, samtidigt som man på längre sikt även försökte få täckning för undervisningsapparaters gränskostnader.

Inga principiella hinder bör heller hindra att företag ordnar utbildning för sina anställda, varvid hela eller delar av kostnaderna ersättes via fonden. De tendenser till underdimensionering av företagsutbildningen som annars finns, kan därigenom undvikas. Något större behov av branschvisa fonder etc torde egentligen inte finnas.

Ett system av detta slag är av den karaktären att ett uppbyggnadsskede kan erfordras, inte minst för att den reala utbildningskapaciteten skall kunna skapas. Uttag av avgifter — snarast en höjning av socialförsäkringsavgifterna men med specialdestination — måste därför genomföras relativt tidigt. Beslut om ett sådant uttag kan också ske utan att alla deltagare i framtida utbildningsmöjligheter, kostnadsberäkningar och karensregler är bearbetade. Enbart för att antyda storleksordningen kan nämnas att varje procentenhet på den totala lönesumman svarar mot ca 500 mkr. En tidig fonduppbyggnad kan också motiveras av den omedelbara konsumtionshöjning (sparandeminskning) som förväntningar om en framtida kollektiv finansiering kan skapa.

Det här skisserade systemet, som i många avseenden påminner om idéer som G. Rehn framlagt i skilda sammanhang, kan lösa några av de problem som en ökad satsning på vuxenutbildning medför. För det första underlättar den individernas och företagens finansiering av utbildningsinvesteringar. Detta kan sägas vara en kreditmarknadsaspekt på förslaget. För det andra är förslaget relativt neutralt från inkomstfördelningssynpunkt. För den marginella utbildning som ger en ökad inkomst som precis svarar mot kostnaderna (betalda ur den individuella utbildningsfonden) kommer utbildningen inte att leda till någon inkomstökning.¹ Förutsättningen är därvid att ej ut-

nyttjad utbildningsfond kan komma individerna till godo exempelvis vid en slutlig avräkning gentemot ATP-systemet. Slutligen kan det antydda finansieringssystemet underlätta decentraliserade utbildningsbeslut av individer eller företag som i hög grad kan bringas i överensstämmelse med den samhällsekonomiskt önskvärda inriktningen.

¹ Inkomstbeskattningen av utbildningens avkastning kan — som tidigare påpekats — tvinga fram en allmän statlig utbildningssubvention.

Av Harald Niklasson

9.1 Inledning

Arbetsmarknadspolitikens starka ställning i vårt land kan delvis ses som ett uttryck för den stora vikt man här har fäst vid det politiska målet full sysselsättning. Utbyggnaden av arbetsmarknadspolitikerna har i stor utsträckning kunnat ske under förvisning om att den dels bidragit till att undanröja arbetslöshet och därmed sociala orättvisor och mänskligt lidande och dels varit »samhällsekoniskt lönsam» även om man ej inkluderar sociala och humanitära poster i lönsamhetskalkylen. Utgår man från en marknadsekonomi av den västerländska typen med ett samhällsekoniskt förlopp, som präglas av mer eller mindre regelbundet återkommande konjunktursvängningar och ständigt närvarande och över tiden varierande konjunktursplittring — olika industrigrenar och geografiska områden utvecklas i olika takt och på olika sätt — erfordras endast mycket grova samhällsekoniska kalkyler för att påvisa att utbyggnaden av åtskilliga arbetsmarknadspolitiska aktiviteter är samhällsekoniskt lönsam, så länge dessa aktiviteter bedrivs i relativt ringa omfattning. Ju större omfattning arbetsmarknadspolitikerna får och ju mer väldifferentierat dess åtgärdssystem blir, desto större växer sig emellertid behovet av mera noggranna samhällsekoniska analyser av ytterligare utbyggnader och av de avvägningsproblem, som uppstår, när man har att välja mellan alternativa åtgärder.

Man har däremot knappast något intresse av att beräkna ett tal, som anger »den samhällsekoniska vinsten» av arbetsmarknadspolitikerna totalt sett. En sådan beräkning måste bygga på en jämförelse mellan det samhällsekoniska förloppet, som skulle realiseras i frånvaro av arbetsmarknadspolitik, och det förlopp, som realiseras, när denna politik bedrivs i stor omfattning. Dessa förlopp kommer så småningom att bli högst olika vad gäller t ex relativa priser och löner, inkomstfördelning och miljöförhållanden. Även om det är teoretiskt möjligt att genomföra beräkningen kommer man, när man ser talet, att upptäcka att man inte har någon användning för det. Dessutom kommer man att ha mycket svårt att få något grepp om vad talet, som säkert innehåller många nollor, egentligen innebär.

De lönsamhetskalkyler, som man främst bör intressera sig för, gäller marginella ändringar av arbetsmarknadspolitikerna¹ med utgångspunkt från dess aktuella inriktning. Man kan t ex angripa frågeställningar av följande typ: Uppvisar olika slag av omskolningsverksamhet så olika lönsamhet vad gäller marginella projekt att det kan motivera en ändring av den relativa fördelningen av omskolningsresurser mellan dessa typer av omskolning? Resultaten av de marginella lönsamhetskalkylerna verkar

¹ En ändring säges vara marginell om den ej ger upphov till några signifikanta ändringar av relativa priser och löner.

styrande på beslutsfattandet genom att man expanderar de aktiviteter, som visar positiv lönsamhet, och håller tillbaka de som visar negativ. Det är vidare helt naturligt att man genomför relativt kraftiga utbyggnader av de verksamheter, som visar relativt hög marginell lönsamhet; utbyggnaden behöver inte göras marginell därför att lönsamhetsanalysen gäller en marginell sådan. I allmänhet gäller att en observerad hög marginell lönsamhet gör det troligt, att man kan genomföra en relativt kraftig utbyggnad utan att den marginella lönsamheten i den nya situationen blir negativ, d v s utan att kunna sägas ha tagit till i överkant. Upprepad analys i den nya situationen visar om expansionen skall fortsätta, om man ånyo kan ta relativt stora steg eller om man redan gått för långt. På detta sätt kan alltså en mycket kraftig expansion, som kanske avsevärt påverkar relativa priser och löner i ekonomin, komma till stånd utan att man beräknar något tal, som anger lönsamheten av expansionen totalt sett (eller ens av de enskilda stegen).

Ovanstående resonemang är starkt förenklat och principiellt till sin natur. Man bör dock observera, att det är på liknande sätt man i den ekonomiska teorin för en marknadsekonomi föreställer sig att en ständigt pågående anpassning i riktning mot ett samhällsekonomiskt optimum kommer till stånd; de enskilda företagen tänkes basera sitt handlande på marginella kostnads-intäktskalkyler, vilka bygger på rådande priser. Under processens gång ändras bl a prisrelationerna, vilket återverkar på företagens och konsumenternas beteende, vilket ånyo påverkar prisrelationerna, etc. Det existerar emellertid en mängd anledningar till att man inte kan lita på att marknadsekonomin »osynliga hand» arbetar oklanderligt, d v s på sådant sätt att man inte genom olika ingrepp kan åstadkomma något bättre. Existensen av bl a arbetsmarknadspolitik är betingat av detta förhållande. Man bör också observera, att en del av de åsyftade svagheter hos marknadsekonomin kan vara av sådan natur, att de även drabbar den anpassning av tex arbetsmarknadspoli-

ken, som baseras på marginella samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser av bestämda slag.

Vi skall därför i nästa avsnitt diskutera arbetsmarknadspolitiken mot bakgrund av föreställningen om en perfekt fungerande marknadsekonomi. Senare kommer vi att behandla metoder för samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser (s k cost-benefit-analyser) och därvid beröra några teoretiska problem. Som illustration till praktisk tillämpning skall vi bl a skissera hur en cost-benefit-analys av omskolningsverksamhet kan komma att ta sig ut. Vi kommer alltså inte att ge oss på några faktiska lönsamhetsbedömningar utan behandlar endast metodfrågor.

9.2 Arbetsmarknadspolitik och marknadsekonomin

I modern välfärdsteori spelar föreställningen om en perfekt fungerande marknadsekonomi en central roll. Matematiskt inriktade ekonomer har lagt ner mycket möda på att med utgångspunkt från så föga restriktiva förutsättningar som möjligt stringent bevisa att jämviktsläget i en »perfekt marknadsekonomi» är »pareto-optimalt», d v s sådant att det är omöjligt att inom ramen för det tekniska kunnandet förbättra situationen för någon individ utan att samtidigt försämra den för någon annan. Detta jämviktsläge uppnås, föreställer man sig, genom konsumenternas strävan att maximera sina »nyttor», producenternas strävan efter att maximera sina vinster och ett perfekt prissystem, som omedelbart kan eliminera utbuds- och efterfrågeöverskott på marknaderna för varor och produktionsfaktorer.

Det kan sägas att varje producent i den perfekta marknadsekonomin förutsättes basera sitt handlande på marginella kostnads-intäktsanalyser; detta brukar enkelt beskrivas så att producenten genomför en marginell utökning (inskränkning) av sin produktion av en viss vara om och endast om varans pris är större (mindre) än motsvarande gränskostnad. Om producenten utgår från att marknadspriserna är oberoende av

det egna beteendet, kan man säga, att detta beteende är ett uttryck för hans strävan efter att maximera sin vinst; han vidtager en viss förändring av sin produktionsinriktning endast om denna förändring för honom framstår som lönsam. Konsumenten å sin sida väljer vid givna konsumtionsvarupriser den konsumtionsinriktning, som ger honom största möjliga tillfredsställelse eller nytta. I en situation då priset på en viss vara är större eller mindre än motsvarande gränskostnad i åtminstone något företag i ekonomin råder *ineffektivitet*; för att få ytterligare några enheter av en eller flera varor är konsumenterna beredda att offra flera enheter av *andra* varor än vad som är tekniskt nödvändigt för att produktionen av de förstnämnda varuenhetererna skall komma till stånd. Situationen är alltså inte pareto-optimal. I en perfekt marknadsekonomi kan en sådan situation ej utgöra ett jämviktsläge; åtminstone något företag anser sig kunna uppnå ökad vinst genom att ändra sitt beteende. I jämviktsläget är även konsumtionsfördelningen effektiv i den meningen att det ej är möjligt att omfördela den producerade varumängden mellan individerna på sådant sätt att ingen förlorar och åtminstone någon vinner på operationen. Det bör dock observeras att varje uttalande om det *rättvisa* i den rådande fördelningen är ett värdeomdöme. Vi återkommer senare till fördelningsproblematiken.

En perfekt marknadsekonomi av det åsyftade slaget har aldrig existerat och kommer aldrig att existera någonstans utom på papperet och i tankevärlden. Likväl spelar den en mycket stor roll i diskussionerna kring ekonomisk-politiska problem. Åtgärder och förslag säges ofta syfta till att eliminera existerande hinder för att »verklighetens» ekonomiska system i bestämda avseenden skall fungera som en perfekt marknadsekonomi. Låt oss beröra några av de förutsättningar, som är inkluderade i den teoretiska modellen för en sådan ekonomi.

En av dessa förutsättningar är att inga externa effekter existerar. Externa effekter i produktionen säges föreligga om någon producerande enhets tekniska produktions-

möjligheter beror av någon annan enhets produktionsinriktning¹. I verkligheten är sådana effekter mycket vanliga. En och samma väg kan tex utnyttjas av flera företag för transporter. De kunskaper, som anställda personer förvärvar i ett företag genom »on the job training» eller utbildning, kan senare komma andra företag till godo. Ett företag, som förgiftar ett vattendrag, försämrar kanske en del fiskares produktionsmöjligheter, ett dammbygge påverkar kanske vissa jordbrukares bevattningsmöjligheter eller odlingsbara areal, osv. En annan form av externa effekter föreligger, när företagens beteende påverkar enskilda individers välbefinnande via andra variabler än konsumtionen av sådana varor och tjänster, som marknadsprisbildningen gäller. Luft- och vattenförorening är aktuella exempel. En mängd andra miljöförhållanden är beroende av företagens produktionsinriktning, det kan gälla såväl trivselsn på arbetsplatsen som naturens skönhet.

Externa effekter i konsumtionen säges föreligga om enskilda individers preferenser beror av andra individers konsumtionsinriktningar. Det är lätt att hitta exempel på förekomsten av dylika fenomen — det klassiska är att peka på hur en persons nytta av att ha en telefon beror av hur många av hans vänner, som också har en sådan.

Man inser lätt att förekomst av externa effekter kan leda till att anpassningsprocessen i en marknadsekonomi går i felaktig riktning. »Samhälleliga» kostnader och intäkter kommer att avvika från »privata»; jämviktsläget blir icke-optimalt.

Andra av teorins förutsättningar gäller delbarhet och frånvaro av tilltagande avkastning över stora intervall. Låt oss med ett par exempel illustrera innebörden av detta.

Under vilka förutsättningar kommer tex ett stort brobygge till stånd i en ren marknadsekonomi? Endast om något företag fin-

¹ Att genom prismekanismens försorg ett ömsesidigt beroende föreligger mellan olika enheters val av produktionsinriktningar inom ramen för givna tekniska möjligheter är däremot ej betingat av förekomst av externa effekter.

ner att det kan täcka kostnaderna för brobygget genom att ta ut avgifter av dem som använder bron. Kostnaden för bron är — om man bortser från bl a underhållskostnader — oberoende av hur mycket den används. Om avgiften medför att bron utnyttjas mindre än vad som utan olägenhet kan ske, blir emellertid den samhälleliga nyttan av brons existens mindre än vad som är möjligt. Avgiften bör därför sättas lika med noll såvida detta ej medför »överefterfrågan» på passager.¹ I den rena marknadsekonomi kommer emellertid broföretaget att välja den avgift, som maximerar den egna intäkten. Ett specialfall är att brobygget är önskvärt ur samhällelig synpunkt trots att det är omöjligt för företaget att finna någon avgift, som täcker byggkostnaderna, varvid brobygget i frånvaro av offentliga initiativ uteblir. Det är lätt att hitta många fler exempel av samma principiella natur som det nu skisserade.

Förekomsten av tilltagande avkastning kan ge upphov till likartade situationer. Ett enskilt företag kan t ex stå inför valet mellan att avstå från att tillverka en produkt eller att driva produktionen i stor skala. Vid en alltför liten produktionsvolym kan företaget inte utnyttja förefintliga stordriftsfördelar, som tar sig uttryck i en över stora intervall fallande gränskostnadskurva. Om stegget från det ena alternativet till det andra berör en stor del av marknaden för produkten och/eller någon av de använda produktionsfaktorerna måste företaget räkna med att motsvarande priser beror av det egna beteendet. Följden blir att företaget väljer en annan produktionsinriktning än den som är optimal ur välfärdssynpunkt. Det är mycket möjligt att företaget skulle gå med förlust om det valde den senare produktionsinriktningen. Det kan t o m vara motiverat ur välfärdssynpunkt att driva en tillverkning av en viss vara i stor skala trots att företaget ej ens med hjälp av monopolistisk prissättning kan göra *någon* produktionsvolym företagsekonomiskt lönsam.

I teorin för den perfekta marknadsekonomi förutsätter man också existensen av ett perfekt fungerande prissystem, som omedel-

bart kan eliminera uppkomna gap mellan utbud och efterfrågan på varor och faktorer. De mest framträdande exemplen på att verkligheten inte motsvarar dessa förutsättningar finner man på arbetsmarknaderna. När arbetslöshet uppträder för vissa arbetstarkategorier följer inga omedelbara pris-sänkningar på de tjänster som ifrågavarande personer levererar.² Om samtidigt efterfrågeöverskott råder vad gäller andra arbetstarkategorier kan man visserligen påstå att vissa relativa prisförskjutningar mellan olika slag av arbetsinsatser uppträder i form av sk löneglidningar. Detta kan leda till en stegring av den allmänna prisnivån, eftersom ändringen av den relativa prisstrukturen åstadkommes utan absoluta prissänkningar på i utgångsläget underefterfrågade arbetsinsatser. I en ekonomi, som bedriver utrikeshandel till fixa växelkurser, kan detta i sin tur leda till nya skift i efterfrågan på arbetsinsatser av olika slag; om världsmarknadspriserna ej stiger i takt med den inhemska prisnivån kan t ex vissa exportindustrier minska sin efterfrågan på arbetskraft etc.

Man brukar vidare i dessa sammanhang tala om arbetskraftens trögrörlighet; även kraftiga ändringar av de relativa priserna på arbetsinsatser av olika slag kan vara otillräckliga för att eliminera motsvarande gap mellan utbud och efterfrågan. Detta beror delvis på att arbetstagarna ej besitter de kunskaper och färdigheter, som behövs för att de skall kunna övergå från ett arbete till ett annat. Företagen är ej villiga att bekosta hela den erforderliga omskolningen, eftersom andra företag kan lägga beslag på arbetskraften efter omskolning. Arbetstagarna kan kanske inte själva betala utbildningen eller är ovilliga att binda sig för detta då de löper risken att misslyckas med studierna eller att — trots lyckade studier

¹ I praktiken har man dock att ta hänsyn till bl a fördelningssynpunkter och finansiella restriktioner, vilket gör uttalandet alltför kategoriskt.

² Delvis kan man se saken så att man avsiktligt satt prissystemet ur funktion p g a att man eljest skulle erhålla en inkomstfördelning, som man ej accepterar.

— ej få något arbete i framtiden (tex på grund av ändrade förhållanden på arbetsmarknaderna). I verklighetens ekonomiska system kan arbetstagarnas »privata» intäkt av omskolning skilja sig från den »samhälleliga» intäkten inte bara på grund av att olika riskvärderingar användes i de båda fallen utan även p g a skattesystemets utformning m m. En liknande avvikelse mellan privata och samhälleliga intäkter kan föreligga vad gäller flyttningar mellan olika geografiska regioner eller orter. Ett »importerande» företag är kanske berett att bestrida flyttningskostnaderna endast om det får garantier för att ifrågavarande arbetskraft stannar i företaget under lång tid.

En följd av arbetskraftens trögrörlighet är också att företag, som är små relativt marknaden för sina produkter, mycket väl kan vara stora relativt en del av marknaderna för sina produktionsfaktorer: Företaget kan kanske sälja en större produktionskvantitet till oförändrade priser men däremot ej förvärva flera arbetstagare av vissa kategorier utan att höja motsvarande löner, då den lokala tillgången på folk med de erforderliga yrkeskunskaperna är begränsad. Följden blir att företaget väljer en produktionsinriktning, som ej uppfyller de vanliga välfärdsteoretiska optimalitetskriterierna: Vissa löner kommer att vara mindre än motsvarande gränsproduktiviteter. Saken förvärras också av att lönebindningar kan föreligga mellan olika arbetstagarkategorier; företaget kan kanske ej höja lönen för vissa arbetstagarkategorier utan att samtidigt höja lönerna också för andra sådana.

Bland andra ting som man lämnar utanför bilden, när man talar om den perfekta marknadsekonomin, kan nämnas förekomsten av kollektiva nyttigheter såsom stridsvagnar, parker, torgskulpturer, skolor etc. Att en del av dessa nyttigheter tillhandahållas som avgiftsfria kollektiva nyttigheter kan motiveras på ett sätt, som liknar det vi ovan använde i samband med broexemplet. Vägar och broar brukar ju ofta ingå bland de kollektiva nyttigheterna. I dessa och andra fall — tex vad gäller undervisning och sjukvård — existerar dessutom

uppenbarligen starka externa effekter, som ej skulle bli exploaterade, om verksamheterna bestämdes av marknadskrafterna.

Vad arbetsmarknadspolitiken beträffar bör observeras att på samma sätt som enskilda individer ofta är villiga att betala sitt bidrag till ett starkt försvar kan de också vara villiga att betala sitt bidrag till en aktiv arbetsmarknadspolitik på grund av att *existensen* av en sådan för dem är en trygghetsfaktor. Vid en välfärdsteoretisk totalbedömning av arbetsmarknadspolitiken (likom av försvaret, sjukvården etc) är detta en nog så viktig aspekt.

Slutligen skall nämnas att en intertemporal teoretisk modell av en perfekt marknadsekonomi bygger på en mängd förutsättningar om bl a individernas förutseende, som inte kan sägas överensstämma med observationer av verkligheten. Avvägningen mellan sparande och konsumtion har därför i hög grad blivit en samhällelig angelägenhet; individuella tidspreferenser, riskvärderingar och förväntningar kan mycket väl avvika från kollektiva sådana.

Mot bakgrund av den föregående ofullständiga genomgången är det inte svårt att finna exempel på hur arbetsmarknadspolitiska medel erbjuder metoder att kompensera det existerande ekonomiska systemet för vissa av dess brister relativt en tänkt perfekt marknadsekonomi. Det är också viktigt att observera att medlen ofta kan användas för att åstadkomma en annan välfärdsfördelning än den som marknadskrafterna tenderar att realisera. Men man inser också att det kan vara nog så svårt att bestämma i vilken utsträckning och på vad sätt de olika medlen skall användas. Vi skall försöka se lite närmare på några arbetsmarknadspolitiska medel och deras plats i det ekonomiska systemet.

Omskolning kan betraktas som en produktionsprocess i vilken output utgöres av »produktionsfaktorer» (arbetstagare med bestämda kunskaper och färdigheter — »mänskligt kapital») och input av andra produktionsfaktorer (eller deras tjänster), bl a lärartjänster, undervisningsmaterial, maskintimmar etc samt arbetstagare (ele-

ver) med vissa ursprungliga kunskaper och färdigheter; eleverna betraktas alltså som »råvara» eller »halvfabrikat». Man kan på papperet beskriva en marknadsekonomi i vilken sådana omskolningsprocesser ingår i det tekniska kunnandet och i vilken marknadskrafterna sörjer för att bli omskolningsverksamheten får en i tidigare antydd mening optimal inriktning och dimensionering. Enklarest sker detta genom att man fullbordar det ovanstående i mångas ögon cyniska betraktelsesättet med att antaga att arbetsmarknaden är en slavmarknad; företagen antages kunna köpa och sälja »människligt kapital» på samma sätt som maskiner m m. En annan möjlighet är att göra sådana antaganden om arbetstagarnas finansiella möjligheter, riskvärderingar, tidspreferenser m m att deras beteenden leder till optimum. Vi skall inte närmare utveckla detta utan bara konstatera att man i existerande marknadsekonomier ej kan förlita sig på marknadskrafterna när det gäller omskolningsverksamhetens inriktning och dimensionering. Enskilda företag vill inte betala kostnaderna för omskolning, som delvis kommer andra företag till godo genom externa effekter via arbetskraftens förbättrade kunnande.¹ De enskilda individerna får inte del av hela omskolningsvinsten (skattesystemet spelar en stor roll därvidlag), de har andra riskvärderingar än »samhället» och saknar kanske erforderliga finansiella möjligheter.

När offentliga myndigheter anordnar omskolningskurser kan detta alltså delvis ses som ett sätt att kompensera den existerande ekonomin för vissa av dess »brister» relativt en tänkt perfekt marknadsekonomi; man försöker utnyttja förefintligt tekniskt kunnande (d v s kända utbildningsmetoder), som eljest skulle förbli i hög grad outnyttjat. Myndigheterna kan kanske, när de bestämmer omskolningsverksamhetens inriktning och dimensionering, försöka bygga på kostnads-intäktsanalyser, som kan sägas motsvara de som skulle förekomma i den tänkta perfekta marknadsekonomin. Att man i samband med dessa analyser måste beakta i viss mening »icke ekonomiska»

effekter, fördelningssynpunkter etc är självklart. Vi skall senare återkomma till denna problematik.

Åtgärder, som avser att stimulera arbetskraftens geografiska rörlighet, kan ses på motsvarande sätt. I en perfekt marknadsekonomi ombesörjer marknadskrafterna en allokering av arbetskraft mellan bli regioner som är förenliga med pareto-optimalitet. I verklighetens ekonomiska system kan potentiella möjligheter att genom arbetskrafts-omflyttningar förbättra åtskilliga individers situationer utan att nödvändigtvis samtidigt försämrade andras förbli outnyttjade, om inte speciella rörlighetsstimulerande åtgärder vidtages. Men frågorna om vilka flyttningar som skall stimuleras och om vilka medel som skall komma till användning kräver även här någon form av kostnads-intäktsanalyser (i vilka tex lokaliseringspolitiska åtgärder och/eller beredskapsarbeten kan ingå som alternativ).

Det är också alldeles uppenbart att en väl utbyggd *arbetsförmedling* kan ses som ett försök att inom ramen för det existerande ekonomiska systemet utnyttja de krafter, som de ekonomiska teorierna bygger på. Det är självfallet en ytterst svår sak att finna den bästa dimensioneringen och organisationen av arbetsförmedlingssystemet. Vi kan i detta sammanhang passa på att visa på vad sätt marginella anpassningsregler kan missa målet. Antag att man på ett eller annat sätt kommit underfund med att en marginell utbyggnad av systemet *inte* är önskvärd — intäkterna kan inte uppväga kostnaderna.² I synnerhet om systemet i utgångsläget är föga utbyggt (eller ej existerar) kan man emellertid ha anledning att misstänka »tilltagande avkastning» med avseende på en utbyggnad; ett informations-system kanske börjar fungera smidigt och effektivt först när det blivit ordentligt utbyggt och täcker en god del av — i det aktuella fallet — arbetsmarknaden. Om

¹ Företagen skulle vara obenägna att producera i och för sig högproduktiva maskiner, om de löpte risken att maskinerna skulle springa och ställa sig i konkurrenternas verkstäder.

² Vi antar att dessa poster kan mätas på ett sätt som motsvarar samhälleliga värden.

man genomför en *kraftig* utbyggnad kan man alltså hamna i en situation i vilken man finner att en fortsatt marginell utbyggnad är lönsam. Så småningom kommer man kanske till en utbyggnadsgrad vid vilken den marginella lönsamheten blivit noll och tenderar att åter bli negativ vid fortsatt expansion. Är den sistnämnda punkten bättre än den ursprungliga? Man har här att göra med en odelbarhet i beslutsfattandet. Vanliga marginella kriterier duger inte. I princip måste man känna de marginella kostnads- och intäktskurvorna från utgångsläget och fram till den alternativa situationen.

De trögheter i det ekonomiska systemet som vi talat om kan — även vid hög total efterfrågan — medföra arbetslöshet i vissa regioner eller orter och för vissa arbetstarkategorier. Åtgärder, som motverkar dessa trögheter, motverkar uppkomsten av arbetslöshet. Dessa åtgärder kan emellertid vara lönsamma även om de inte leder till minskad arbetslöshet — de kan leda till effektivare sysselsättning. Ofta brukar man betrakta *beredskapsarbetena* som ett grövre sätt att bekämpa arbetslösheten. Nu finns det naturligtvis i princip ingenting som hindrar att folk är lika effektivt sysselsatta, när de går i beredskapsarbeten, som när de har anställning på den öppna marknaden. Om beredskapsarbetena gäller ett tillräckligt angeläget projekt, skulle statsmakterna kanske ha anställt folk och genomfört projektet även om arbetslöshet inte uppstått. I synnerhet i de regioner som präglas av ofta återkommande eller närmast permanent arbetslöshet är det emellertid möjligt att beredskapsarbetena med tiden kommer att gälla allt mindre angelägna projekt.

Det är välbekant att arbetslöshet ofta drabbar människor, som är handikappade i en eller annan mening. Detta motiverar existensen av *arbetsvård* i olika former, tex *arbetsträning* och *skyddad sysselsättning*. På grund av handikap-begreppets diffusa karaktär kan den principiella gränsdragningen mellan skyddad sysselsättning och beredskapsarbeten framstå som oklar, då det i båda fallen i vissa regioner är fråga

om relativt permanenta anställningar.

När man diskuterar tex vilka former av beredskapsarbeten, som bör bedrivas, önskvärdheten av att bygga ut olika grenar av arbetsvården, avvägningen mellan beredskapsarbeten, omskolning, flyttningssstimulerande åtgärder och lokaliseringspolitiska insatser etc använder man sig ofta av samhällsekonomiska lönsamhetsbegrepp, som ytterst är härledda från föreställningen om en perfekt marknadsekonomi. Utan tvivel föreligger behov av mera preciserade analysmetoder än de som vanligen kommer till användning. Sk samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser eller »cost-benefit-analyser» kan bli ett viktigt hjälpmedel därvidlag.

9.3 Lönsamhetskriterier

Vi kommer i fortsättningen att använda termen »cost-benefit-analys» i stället för »samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys», eftersom den sistnämnda termen kan föranleda att man driver analogin mellan ifrågavarande analyser och vanliga företagsekonomiska kostnads-intäktsanalyser alltför långt: Vi vill inte utesluta att man i en cost-benefit-analys inkluderar vissa poster vilkas relativa vikt vid sammanvägningen av samtliga poster är beroende av politiska värderingar eller måste bestämmas på annat sätt än med hjälp av marknadens priser och löner. Skilda problemställningar kan ge upphov till mycket olikartade cost-benefit-analyser. En beskrivning av analysmetoden som sådan måste alltså föras i mycket allmänna termer.

Utgångspunkten är en problemställning, som kan karaktäriseras som ett val mellan alternativa handlingsätt (projekt, åtgärder). Det första steget i analysen är att med hjälp av bl a samhällsekonomiska modeller söka kartlägga vilka slag av *effekter* de olika alternativen är förknippade med. Med effekter av alternativ A avses skillnader mellan det samhällsekonomiska förlopp, som realiseras, om alternativ A väljes, och det förlopp, som realiseras om ett bestämt annat

alternativ väljes¹. Det andra steget kan sägas vara att fastställa vilka verkningar, som är av intresse ur välfärdssynpunkt, och att ange *mätmetoder*, som återspeglar »samhälleliga värden». En del av det studerade alternativets effekter ger upphov till plusposter (intäkter, »benefits»), andra till minusposter (kostnader, »costs»). Det tredje steget i analysen är att försöka åstadkomma *kvantitativa uppskattningar* av respektive poster och att väga samman dessa, dvs. beräkna summan av alla intäkter minus summan av alla kostnader.

Vi skall i detta avsnitt främst uppehålla oss vid de problem, som är förknippade med det ovannämnda andra steget, eftersom vi där återfinner de mest fundamentala teoretiska problemen. Senare kommer vi att försöka belysa övriga delar av en cost-benefit-analys med hjälp av exempel från främst omskolningens område.

Låt oss då antaga att statsmakterna i ett bestämt sammanhang står inför ett val mellan två alternativa handlingsätt, alternativ A resp alternativ B, och att man har fullständig kunskap om effekterna av alternativ A (relativt alternativ B). Vilka slag av effekter är intressanta och hur skall dessa effekter värderas?

För att kunna föra vissa grundläggande principresonemang utan onödiga belastningar antar vi att vardera handlingsalternativet resulterar i ett statiskt tillstånd i ekonomin; vi bortser alltså från tidsfaktorn.

Det kan anses som allmänt accepterat att kriterier gällande önskvärdheten av att välja det ena alternativet framför det andra ytterst bör vila på de enskilda individernas preferenser. Låt oss då först koncentrera oss på en bestämd enskild individ och studera det samhälleliga valproblemet ur hans synpunkt.

Den vanliga välfärdsteoretiska utgångspunkten är att individens beteende kan *beskrivas* som hans beslut (val) att försätta sig i en av de situationer, som tillhör den mängd av situationer han har möjlighet att försätta sig i. Den angivna mängden av situationer kallar vi för individens *valmängd*. Den situation individen väljer att försätta

sig i säges vara den som ger honom störst nytta (tillfredsställelse, välfärd, etc) av situationerna i valmängden. Samhällets val mellan alternativen A och B kan angå individen därigenom att hans valmängd blir olika i de båda fallen.

Antag först att samtliga konsumtionsvarupriser är lika i de båda fallen och att — utöver de av individen konsumerade mängderna av olika av marknaden prissatta varor och tjänster — inga förhållanden, som individen beaktar vid valet mellan olika situationer², är olika. Till de senare förhållandena väljer vi att räkna bl a individens arbetstid (och därmed hans fritid). Anledningen är att den enskilde arbetstagaren i ett genomorganiserat samhälle som vårt inte kan sägas ha möjlighet att marginellt variera sin arbetstid (sin konsumtion av fritid).³

Under de angivna förutsättningarna kan valmängderna i alt A respektive B vara olika endast om den penningmängd, som står till individens förfogande för konsumtion av varor och tjänster, är olika i de båda fallen. Säg att den är Δm kr större i alt B än i alt A. Låt oss då definitionsmässigt säga att individens nyttoökning vid en tänkt övergång från alt A till alt B är Δm kr.⁴ Summan över alla individer i samhället av dessa nyttoändringar utgör tydligen ändringen av värdet (mätt i de rådande priserna) av samhällets totala produktion av nytigheter vid samma övergång.⁵ Kalla den-

¹ Ofta står man inför valet mellan två alternativ: att genomföra en viss åtgärd eller att avstå från detta.

² T ex miljöförhållanden på arbetsplatsen o dyl.

³ Alternativet är att betrakta fritid som en av konsumtionsvarorna och förutsätta att fritidskonsumtionen kan bestämmas lika fritt som övrig konsumtion.

⁴ Det fallet att individen förlorar på övergången är förknippat med ett negativt Δm . Observera att sättet att »mäta» nytta är knutet till situationen i alt A, och alltså till det aktuella beslutsfattandet. Man utgår ej från kardinal nytte-teori; man väljer att arbeta med en av de möjliga preferensfunktionerna.

⁵ Eftersom inga andra förhållanden, som påverkar individernas välbefinnande, än deras privata konsumtion har ändrats, måste den offentliga konsumtionen vara oförändrad. Sparandet bortser vi t v från, då vårt resonemang är atemporal.

na summa för ΔM . Kan man nu använda sig av följande kriterium¹: »Alt B är bättre än alt A om ΔM är större än noll och alt A är bättre än alt B om ΔM är mindre än noll?» (Den praktiska motsvarigheten till detta kriterium är att man väljer det alternativ, som resulterar i den största nationalprodukten.)

Den kanske vanligaste invändningen mot det ovan angivna kriteriet är att *fördelningsaspekterna* försummas. Även om ΔM är större än noll kan åtskilliga personer förlora på att alt B väljes i stället för alt A. Om dessa personer även i den situation, som representeras av alt A, har det dåligt (små inkomster, obehagliga arbeten etc) relativt övriga individer (bl a de som vinner på att alt B väljes), kan man mycket väl anse att alt A är det bästa. Visserligen kan man kanske säga att det förhållandet att nationalprodukten blir störst i alt B innebär att detta alternativ är åtminstone potentiellt bättre än alt A, eftersom man har möjligheter att genom lämpliga omfördelningsåtgärder kompensera de som eventuellt förlorar på att alt B väljes. På senare tid har man emellertid blivit alltmera medveten om svårigheterna att med hjälp av skatter och transfereringar åstadkomma en önskad inkomstfördelning. Dels möter man många praktiska och »politiska» svårigheter; skatte- och transfereringssystemet kan inte göras hur detaljerat som helst. Vidare kan erforderliga ändringar av ifrågavarande system leda till effektivitetsförluster, som medför att de avsedda effekterna delvis uteblir. Vanligast är kanske att uttala farhågor för hur arbetsutbudet påverkas.

I vad mån man i samband med beslutsfattandet beaktar fördelningseffekterna beror naturligtvis i hög grad av vad för slags projekt eller åtgärder det är fråga om. I arbetsmarknadspolitiska sammanhang måste dessa effekter rimligen ofta spela en framträdande roll. Omskolningsverksamhet kan t ex delvis ses som ett sätt att åstadkomma en mera acceptabel inkomstfördelning i samhället; man förbättrar vissa gruppers möjligheter att utnyttja marknadens värdesättning av olika slag av arbetsinsat-

ser. Då motsvarande omfördelning kan vara svår att åstadkomma på annat sätt, bör man självfallet beakta omfördelningseffekterna vid bedömningar, som gäller önskvärdheten av olika omskolningsprojekt. Om alt B i det föregående innebär att man genomför ett visst omskolningsprojekt och alt A att man avstår från detsamma (eller genomför ett annat projekt, som ej ger samma inkomstfördelning som alt B) kan alltså det behandlade kriteriet, som bygger på nationalproduktens storlek i de båda fallen, vara otillfredsställande.

Ett av problemen i samband med behandlingen av fördelningseffekterna är att olika personer (politiska partier, organisationer etc) kan hysa olika åsikter om hur de skall värderas. Och hur skall värderingarna *beskrivas*, om man vill inordna dem i ett beslutskriterium på ett för alla acceptabelt sätt?

Det tidigare nämnda kriteriet kan sägas innebära att varje krona av beloppet ΔM tilldelas samma vikt oberoende av vilken individ kronan tillfaller.² Ett alternativ är att låta värderingen av de individuella penningtillskotten (positiva eller negativa) bli beroende av vilka individer det är fråga om.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder berör ofta på ett direkt och genomgripande sätt en relativt liten grupp av individer, medan övriga individer i samhället berörs mera indirekt – t ex via verkningarna på det offentliga budgetar – och på mindre genomgripande sätt. Antag att de direkt berörda individerna i alt A (som vi låter representera utgångsläget, då den arbetsmarknadspolitiska åtgärden uteblir) förfogar över relativt små disponibla inkomster. Säg att åtgärden (alt B) medför att deras disponibla inkomster ökar med sammanlagt ΔM_1 kr medan den stora gruppen av övriga indi-

¹ Observera att priser och »miljöfaktorer» förutsatts vara lika i båda fallen.

² Om person 1 förlorar en krona och person 2 vinner en krona, blir »den samhälleliga välfärden» oförändrad; om person 1 vinner en krona blir välfärdsökningen lika stor som om person 2 vinner en krona, etc. (Personerna 1 och 2 kan vara vilka personer som helst – den ene en fattig pensionär och den andre en icke arbetande miljonär.)

vider förlorar sammanlagt ΔM_2 kr, så att $\Delta M = \Delta M_1 - \Delta M_2$. Om denna inkomstöverföring till den förra gruppens fördel är svår att åstadkomma på annat sätt (tex genom enbart skatter och transfereringar) kan det ligga nära till hands att tilldela det förra beloppet större vikt än det senare. I utsagan »en ökning av de direkt berörda individernas inkomst med c kronor resulterar i samma samhällsliga välfärdsökning som en ökning av övriga individers inkomst med 1 krona» kan var och en sätta in det värde på c som svarar mot de egna värderingarna.² Om man sedan för detta värde på c finner att beloppet $1 \cdot \Delta M_1 - c \cdot \Delta M_2$ är större än noll måste man — utifrån de egna värderingarna — betrakta alt B som bättre än alt A.

Det bör observeras att detta tillvägagångssätt ej är mindre objektivt än det tidigare angivna kriteriet, enligt vilket man ju mer eller mindre medvetet utgår från den speciella värdering, som ger $c=1$. Vidare kan påpekas att den genom det ytterst förenklade exemplet antydda metoden att låta värderingen av individuella inkomständringar bli beroende av individernas *grupp-tillhörigheter* måste ses som en approximation till ett explicit hänsynstagande till varje enskild individ.

Det sagda må räcka som en antydning om ett tänkbart sätt att behandla omfördelningseffekter i de fall sådana förekommer på ett så markant och systematiskt sätt att de måste beaktas vid beslutsfattandet. Besluts-kriterier av ett slag som gör det möjligt för tex organisationer och politiker att precisera sina värderingar (tex de som ligger bakom uttalanden om att allt måste göras för att förbättra den eller den gruppens situation) skulle kunna få intressanta konsekvenser.

I det enkla fall vi hittills sysslat med — alt A och alt B är lika vad gäller priser och »miljöfaktorer» — behöver man alltså i princip endast uppskatta nationalproduktens ändring vid en övergång från det ena alternativet till det andra, samt kartlägga och värdera omfördelningseffekterna, om sådana förekommer på ett systematiskt och

förutsebart sätt.

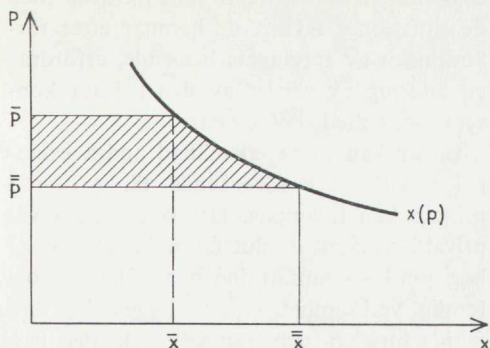
Om de båda alternativa situationerna på ett signifikant sätt skiljer sig åt vad gäller de relativa priserna på olika slag av varor och tjänster blir analysproblemen genast mera komplicerade. Det fundamentala problemet är naturligtvis att ange ett sätt att mäta den »nyttoförändring», som den enskilde individen upplever, när priserna på en eller flera av de varor han konsumerar ändras. Tidigare har vi bestämt oss för att säga att individens nytta ändras med Δm kr om han får ytterligare Δm kronor att förfoga över vid oförändrade priser (och miljöfaktorer). Antag nu att priset på en viss vara sjunker, medan individens disponibla inkomst förblir oförändrad. Om man då säger att individens nyttovinster av prissänkningen är Δu kr måste detta uppenbarligen tolkas på följande sätt: Den situation, som individen försätter sig i efter prissänkningen betraktar han som likvärdig med den han skulle försätta sig i om prissänkningen uteblev och om han i stället fick ytterligare Δu kronor att förfoga över. Låt

$\bar{p}$ och $\bar{p}$ vara priset på den ifrågavarande varan före respektive efter prissänkningen;

$\bar{x}$ och $\bar{x}$ betecknar motsvarande av individen köpta kvantiteter (se figur IX: 1). $x(p)$ betecknar hans efterfrågekurva. Man kan visa att den streckade ytan i fig. 1 utgör ett approximativt mått på individens nyttovinster av prissänkningen (Δu) med den innebörd som ovan angivits.² Mätmetoden kan gene-

¹ Man bör dock observera att denna utsaga (värdering) är »marginell» i den meningen att samma person kan ange två skilda värden på c beroende på om han utgår från situationen i alt A eller situationen i alt B. Detta blir betydelsefullt om övergången från det ena alternativet till det andra medför relativt stora förändringar av individernas disponibla inkomster. Man kan då som en approximation sätta c lika med medelvärdet av de båda värdena.

2) $\Delta u \approx \int_{\bar{p}}^{\bar{p}} x(p) dp$. Om vidare efterfrågekurvan approximeras med en rät linje erhålles $\Delta u \approx \left(\frac{\bar{x} + \bar{x}}{\bar{p} - \bar{p}} \right) \frac{\bar{p} - \bar{p}}{2}$.



Figur IX: 1

raliseras till de fall då flera priser ändras samtidigt och då både priser och disponibel inkomst ändras samtidigt. Summan av individuella nyttoändringar p g a en prisändring över en viss grupp av individer erhålles som den mot den streckade ytan i figuren svarande ytan under den aggregerade efterfrågekurvan för gruppen i fråga.

Det antydda betrakelsesättet har hittills kommit till användning främst i samband med diskussioner kring lönsamheten och den lämpliga finansieringen av stora offentliga investeringar i t ex vägar, broar, dammar, kraftverk osv – man ställer t ex avgifts- mot skattefinansiering. Metodiken är också tillämplig, när man har att göra med »odelbarheter» av annat slag – t ex sådana som är betingade av förekomst av tilltagande avkastning.

Det är uppenbart att om man vill uppskatta lönsamheten av en åtgärd måste man ta hänsyn till prisseffekterna, om avsevärda sådana förekommer. I arbetsmarknadspolitiska sammanhang tänker man kanske i första hand på att den relativa prisstrukturen ibland är avsevärt olika i olika regioner. Detta förhållande måste man ta hänsyn till vid analysen av åtgärder, som påverkar flyttningsströmmarna; de flyttande kan t ex uppleva mycket påtagliga förskjutningar av bostadshyror relativt övriga priser. Vidare har vi förut sagt att man ibland kan ha anledning att tvivla på att ett handlande baserat på marginella analyser leder i rätt riktning. Analysen kan då komma att gälla stora förändringar av en viss verksamhet. Att

veta vad man i så fall i princip bör mäta är dock inte tillräckligt; svårigheten ligger i praktiken ofta i att uppnå den kunskap om effekterna, som mätningen kräver. Det bör dock observeras att vad vi i första hand måste kunna genomföra är marginella analyser – en icke-marginell analys är egentligen ingenting annat än sammanfattningen av marginella analyser, som genomföres för varje tänkt situation i hela det intervall man överväger att passera.

Finns det någon möjlighet att i cost-benefit-analysen inkludera de nyttoförändringar, som beror av ändrade »miljöförhållanden» i samband med en övergång från alternativ A till B? Antag t ex att en enskild person får ett behagligare arbete och kanske även upplever andra förändringar av miljöförhållandena (bland dessa kan vi räkna fritidens längd, hemort m m) i samband med övergången, medan hans disponibla inkomst och samtliga priser förblir oförändrade. Om vi nu säger att hans nyttovinst p g a de ändrade miljöförhållandena är Δu måste detta tolkas på följande sätt: Individens situation i alt B är likvärdig med den situation han skulle välja om han fick ytterligare Δu kronor att förfoga över vid – relativt alt A – oförändrade miljöförhållanden. För att kunna uppskatta detta belopp måste vi, sedan personen i fråga blivit informerad om konsekvenserna av respektive alternativ, fråga honom: »Hur mycket pengar måste vi minst ge Dig, om alt A väljes, för att Du inte skall få det sämre än om alt B väljes?»¹

Antag sedan att exemplets förutsättningar ändras enbart genom att personens disponibla inkomst tänkes öka med Δm kr vid övergången från alt A till B. Denna övergång kan vi då betrakta som sammansatt av två steg. Genom det första steget ökar personens disponibla inkomst med Δm kr, medan miljöförhållandena är fixa. Individens nyttoökning, Δu_1 , blir därvid definitionsmässigt lika med Δm . Genom det

¹ I det fallet att Δu är negativt – övergången medför en (netto-)förlust av miljövärden – ändras formuleringarna i det föregående på omedelbart uppenbart sätt.

andra steget ändras enbart miljöförhållandena. Nyttöändringen till följd av detta steg betecknar vid Δu_2 . Uppskattningen av Δu_2 erhålles genom svaret på en fråga av den typ vi nyligen angav. Individens totala nyttovinst, Δu , vid övergången från alt A till B blir tydligen $= \Delta u_1 + \Delta u_2 = \Delta m + \Delta u_2$.

Låt oss nu återknyta till det enkla kriterium, som säger att en åtgärd är önskvärd, om den leder till högre nationalprodukt. Vi antar att priserna ej ändras och att alla individuella nyttoändringar tilldelas samma vikt. Om inga miljöförhållanden, som individerna fäster avseende vid, ändras, kan det enkla kriteriet accepteras, eftersom summan av de individuella nyttotillskotten sammanfaller med nationalproduktens förändring. Om emellertid vissa miljöförhållanden ändras är kriteriet ej acceptabelt. Säg t ex att en ändring av ett visst företags beteende medför att värdet av den totala produktionen av prissatta nyttigheter ökar med ΔM kr och att arbetsförhållandena för de anställda försämrats¹. Antag att det är möjligt att genomföra en undersökning bland de anställda utefter följande riktlinjer. Man konfronterar var och en (eller var och en i ett representativt urval) av de anställda med den situation de hamnar i efter förändringen. Man frågar dem hur stor disponibel inkomst de *minst* måste erhålla vid de arbetsförhållandena, som råder *före* förändringen, för att de skall föredraga motsvarande situation framför den situation, som de hamnar i *efter* förändringen². Från summan av de angivna svaren över individerna drar man summan av samma individers disponibla inkomster i situationen efter förändringen. Kalla det erhållna talet ΔU_2 . (Detta tal är negativt, om arbetsförhållandena försämrats.³)

Man kan nu konstatera att om vi accepterar det tidigare nämnda enkla kriteriet, när miljöförhållandena *inte* förändras, bör vi i det nu aktuella fallet acceptera kriteriet: »Förändringen är önskvärd om och endast om $\Delta W = \Delta M + \Delta U_2$ är större än noll.» Ty vår konstruktion är ju sådan att om man *utan* att förändra miljöbetingelserna vill försätta *samtliga* individer i situa-

tioner, som de betraktar som likvärda med de situationer i vilka de hamnar efter förändringen av företagets beteende, erfordras en ändring av värdet av den privata konsumtionen med ΔW kronor.

Envar kan finna en mängd andra exempel i vilka det föregående tänkesättet i princip kan tillämpas. Det kan gälla såväl privatföretagens beslutsfattande som — i hög grad — omfattningen av åtskillig offentlig verksamhet (t ex byggandet av fritidsområden och reningsverk); det kan gälla valet mellan alternativa arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som har olika konsekvenser vad gäller människors hemort och yrke m m. Det kan gälla arbetstidslagstiftningen — fundamentalt i det sammanhanget är ju inte en förväntad »långsiktig arbetskraftsbrist», som ju kan elimineras, utan arbetstagarnas preferenser vad gäller konsumtion av fritid contra konsumtion av andra varor. Vad den kvinnliga arbetskraftsreserven beträffar bör man också vara försiktig med tolkningen av potentiella nationalproduktsiffror — man måste beakta folks preferenser vad gäller valet mellan olika livsformer.⁴ O s v.

Vårt exempel har med avsikt gjorts starkt förenklat — man möter självfallet svåra problem, om man vill tillämpa tankegångarna på en vida mer komplicerad verklighet. Att i olika sammanhang *försöka* tillämpa dem är dock liktydigt med att konsekvent sträva efter att tillämpa beslutskriterier, som bygger på människornas preferenser. Ofta står man inför beslutssituationer i

¹ Övriga individers miljöförhållanden ändras ej.

² Observera att de i allmänhet är (även teoretiskt sett) oförmögna att svara entydigt på frågan: »Hur mycket värderar Ni de ändrade arbetsförhållandena i pengar räknat?»

³ Om man arbetat med ett urval av individer låter vi ΔU_2 stå för motsvarande uppskattning när samtliga berörda individer beaktas. Observera att ΔU_2 står för en summa av individuella tal av det slag vi tidigare betecknat med Δu_2 .

⁴ Det är naturligtvis fullt respektabelt att söka påverka dessa preferenser genom att bekämpa könsrollstänkandet. Men våra kriterier bygger på givna preferenser. Sedan preferenserna ändrats får vi kanske åtskilliga »hemmamänniskor» i stället för »hemmafruar».

vilka man har att väga vad som uppfattas som »rent ekonomiska» värden mot »andra» värden. I många fall kan det vara omöjligt eller otillfredsställande att helt bygga beslutet på de berörda individernas åsikter. Man känner inte framtida generations preferenser, man kanske vet att berörda människors preferenser *beror* av vilket alternativ man väljer och har en överordnad uppfattning om vilket preferensmönster som är bäst för individerna¹, etc. Man kan dock fråga sig om vi inte i andra fall, när miljövärden står på spel, i alltför hög grad lämnar fritt spelrum för beslut över de berörda människornas huvuden. Vid beslutsfattandet är man ju vare sig man vill eller inte tvungen att genom sitt *handlande* visa huruvida man anser att *tex* en förlust av vissa miljövärden är mer eller mindre värd än en produktionsvinst, *som anges i kronor*. I många fall kan ifrågavarande åsikt inte enbart ses som ett uttryck för sociala värderingar; den måste också bygga på mer eller mindre välgrundade gissningar eller trosföreställningar om folks preferenser eller — för att återknyta till våra exempel — om storleksordningen av belopp av den typ vi betecknat med ΔU_2 och ΔU_2 . Finns det inte i sammanhang som de vi antytt ett fruktbart fält för samarbete mellan bl a ekonomer och sociologer? Som utgångspunkter väljer man existerande konkreta frågeställningar och som vapen har man välfärdsteori, samhällsekonomiska modeller och sociologernas kunnande om bl a metoder för empiriska undersökningar vad gäller människors attityder, preferenser och beteenden. De sistnämnda metoderna kan kanske användas för att förse oss med den information, som marknadsprisbildning och ekonomiska samband ej avslöjar. Även om det är svårt att erhålla denna information i form av exakta belopp, vilket vi för principdiskussionens skull har antagit i våra exempel, kan man kanske uppnå resultat, som säger något om storleksordningen av beloppen i fråga. Ofta är man ju endast intresserad av att veta om de är större eller mindre än vissa andra belopp.

— — —

Vi skall inte i detta sammanhang behandla de principiella svårigheter, som är förknippade med ett intertemporalt betraktelsesätt och förekomsten av osäkerhet; dessa ting kommer att i någon mån exemplifieras i nästa avsnitt.

Det är uppenbart att man, när man söker tillämpa de principer, som behandlats i det föregående, i hög grad måste förlita sig på marknadskrafternas utslag i form av rådande priser på varor och produktionsfaktorer. Att man anförtror en myckenhet beslutsfattande åt privata företag kan vidare ses som ett uttryck för att man förlitar sig på att deras handlande i stor utsträckning står i överensstämmelse med de behandlade kriterierna. Tag *tex* den välkända föreställningen om att ett företag utvidgar sin produktion av en viss vara om dennas pris, *p*, är större än gränskostnaden, *MC*. Om företaget opererar i en perfekt marknadsekonomi finner man också mycket riktigt att ändringen av värdet av samhällets totala produktion av nyttigheter till följd av en marginell utökning av produktionen blir lika med *p* — *MC*. Marknadsekonomin ibland dåliga funktionssätt och existensen av en fördelningsproblematik och av miljövärden föranleder den samhälleliga aktiviteten.

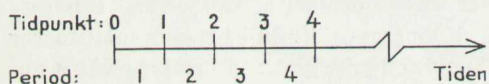
Marknadsekonomin dåliga funktionssätt orsakar emellertid vissa svårigheter vad gäller de samhälleliga kalkylerna. Prisernas och lönernas tillförlitlighet som måttstockar kommer i tvivelsmål; vi beräknar något annat än vad vi önskar beräkna. Ett enkelt exempel är att förekomsten av monopolis-

¹ Ta *tex* alkoholpolitiken, skolväsendet, kampen mot könsrollstänkandet. Man kan också peka på kampen mot arbetslösheten — sysselsättning påverkar i hög grad individernas preferenser i, som man anser, ogynnsam riktning. Man bör dock akta sig för att i samband med förhållanden, som står utanför marknadsprisbildningen, vara paternalist i en utsträckning, som inte står i rimlig proportion till den ringa grad av paternalism man hänger sig åt i övriga sammanhang. Man bortser ju oftast från att vad vi väljer att konsumera i morgon beror av vad vi konsumerar i dag. Man avstår från att i någon större utsträckning styra vår konsumtion i dag (*tex* med hjälp av differentierade indirekta skatter) för att göra oss till bättre människor i morgon.

tiskt beteende från företagets sida leder till att prisrelationerna mellan olika varor ej återspeglar teknologiska bytesförhållanden. I möjligaste mån bör man naturligtvis försöka att korrigera kalkylen med hänsyn till förekomsten av icke perfekta marknadsförhållanden i omedelbar anslutning till de analyserade projekten. Att åstadkomma en fullständig korrektion är dock omöjligt¹. Till den som av dylika och andra skäl drabbas av starka tvivelsmål om kalkylernas tillförlitlighet, kan man kanske säga att försöken att tillämpa dem åtminstone innebär en strävan efter konsekvens i den galenskap han befarar — hans invändningar drabbar marknadsekonomens hela funktionssätt.

9.4 Cost-benefit – analyser av omskolningsverksamhet

Omskolningsverksamheten är med nödvändighet förknippad med en mängd avväg-ningsproblem. Hur bör omskolningsresurserna fördelas mellan olika geografiska områden? Vilka yrkesområden bör utbildningen främst inriktas på? Vilka arbetstagarkategorier bör man i första hand satsa på att omskola? Hur bör resurserna fördelas mellan SÖ-kurser, företagsutbildning och omskolning i det ordinarie utbildningsväsen-det? O s v.



Figur IX: 2

En metod att uppnå kunskap, som är av intresse vid beslutsfattandet i dylika frågor, är att försöka genomföra cost-benefit-analyser av olika delar av omskolningsverksamheten. Vi skall skissera några huvuddrag i en sådan analys. Av utrymmesskäl kan vi inte ta upp tekniska och teoretiska detaljproblem. För enkelhets skull antages analysen gälla en bestämd kurstyp i en bestämd region.² Vi studerar omskolning, som påbörjas vid tidpunkt 0. Period 1 omfattar omskolningstiden; se figur IX: 2. Vi är intresserade av skillnader mellan det för-

lopp fr o m period 1 som realiserar, om omskolningen kommer till stånd, och det förlopp, som realiserar, om den uteblir. Om man så vill kan man uppfatta tidpunkt 0 som beslutsögonblicket. I så fall måste man jämföra två helt hypotetiska förlopp. Å andra sidan kan man se saken så att man genomför omskolningen och observerar det ena förloppet under några perioder, säg under perioderna 1–3. Jämförelsen färdigställes till tidpunkt 3 och användes som ett (av flera) hjälpmedel i samband med beslutsfattandet vid denna tidpunkt. I fortsättningen utgår vi från det sistnämnda betraktelsesättet.

Fundamentalt är att bilda sig en uppfattning om vad omskolningen medför för de omskolade själva. Vi börjar med den frågeställningen och försöker sedan gå över till en vidare samhällsekonomisk analys. Vad skulle ha hänt med de omskolade under perioderna 1–3, om de inte omskolats?

Det kan ligga nära till hands att söka besvara den frågan genom att göra individuella bedömningar av individernas arbetsmarknadsmässiga förutsättningar i detta alternativfall och försöka gissa sig till vilka anställnings- och inkomstförhållanden de troligen skulle ha uppnått etc. Felriskerna är dock mycket stora. En del av de omskolade skulle kanske med stor energi och målmedvetenhet tagit itu med uppkomna svårigheter (vilka i det observerade fallet ledde till att de önskade och erhöll omskolning) och t ex på egen hand förvärvat på arbetsmarknaden efterfrågade kunskaper och färdigheter. Andra av de omskolade skulle kanske under trycket av svårigheterna – t ex arbetslöshetsperioder och otrygghet – ha råkat ut för försämrat hälsotillstånd (i vid mening) och därmed försvagad vilja och konkurrenskraft. Vi vill dock inte kategoriskt utdöma den antydda metodiken.

Andra metoder att söka bevara den ställda frågan bygger på grundidén att vissa *icke*

¹ Den s k second-best-problematiken.

² Vid tillämpade undersökningar kan man inkludera flera kurstyper och/eller regioner beroende på vilka jämförelser man är intresserad av.

omskolade personers erfarenheter under perioderna 1–3 kanske kan säga något om vilka erfarenheter de omskolade personerna skulle ha gjort under samma tid, om de ej hade omskolats. Den mest renodlade varianten av denna metodik är att genomföra konstruerade experiment. Säg att man reserverar N omskolningsplatser för experimentändamål. Vid tidpunkt 0 besätter man först alla andra omskolningsplatser som om man endast haft dessa att tillgå. Man bestämmer sedan vilka övriga personer, som också skulle omskolas om man haft ytterligare $2N$ platser till sitt förfogande. Dessa personer delas på slumpmässigt sätt in i två grupper. De N tillgängliga platserna besättes med personerna i den ena gruppen (huvudgruppen), medan personerna i den andra gruppen (kontrollgruppen) ej erhåller omskolning. Man följer sedan de båda grupperna under perioderna 1–3 och observerar skillnader vad gäller inkomst- och anställningsförhållanden m m. Med hjälp av statistisk analys¹ söker man sedan bestämma hur stor del av dessa skillnader, som kan tillskrivas omskolningsfaktorn.

Är det helt orealistiskt att tänka sig att man i framtiden genomför dylika experiment på marginalen av den totala omskolningsverksamheten? Man kan kanske göra invändningar av principiell natur mot att »experimentera med människor». Det är dock lätt att vara en smula ensidig därvidlag; man uppfattar experimentets inslag av slumpmässighet som en orättvisa, samtidigt som man avstår från att diskutera det rättvisa i vanliga normbundna uttagningar.

Om man vill utnyttja den tidigare nämnda grundidén utan att genomföra rena experiment måste man bestämma en eller flera kontrollgrupper på annat sätt än det nyligen skisserade. Man väljer då naturligtvis personer, som vid tidpunkt 0 befinner sig i situationer², som är likartade de omskolades vid denna tidpunkt. Svagheten med denna metod (i jämförelse med experimentmetoden) är att huvudgrupp och kontrollgrupp ej bestäms genom *slumpmässig* dragning ur *samma* population. Man löper risken att få systematiska skillnader mellan

grupperna vad gäller individernas »motivation och duglighet».

Med hjälp av multipel regressionsanalys kan man rensa jämförelsen mellan grupperna från inflytandet av andra kvantifierbara bestämmande variabler än omskolningsfaktorn. Sådana variabler är individernas ålder, kön, civilstånd, antal beroende barn, tidigare utbildning, yrkeserfarenheter m m. Det är däremot mycket svårt att komma åt faktorn »motivation och duglighet». Detta bekymmer bortfaller, om man väljer experimentuppläggningsen.

Nu kan man kanske utgå från att man *delvis* eliminerar inflytandet av den nämnda faktorn genom att man inkluderar bl a individernas tidigare utbildning och yrkeserfarenheter (och kanske även inkomster) bland de bestämmande variablerna. Det kan också vara möjligt att låta resultaten av vissa test och attitydundersökningar representera ifrågavarande faktor. En annan möjlighet är att söka göra två kontrollgrupper sådana att jämförelsen mellan huvudgruppen och respektive kontrollgrupper kan förväntas leda till en överskattning av omskolningsfaktorns betydelse i det ena fallet och till en underskattning i det andra.

Fastän mycket återstår att säga om den berörda problematiken, antages i fortsättningen att man på något av de antydda sätten kan uppnå en hygglig uppskattning av vilka erfarenheter de omskolade (eller en del av dem) skulle ha gjort under perioderna 1–3, om omskolningen helt (eller delvis) hade uteblivit. Vilka av dessa erfarenheter är då av intresse?

Ur samhällsekonomisk synpunkt är individernas inkomst av arbete av primärt intresse. Individerna själva fäster i första hand avseende vid den för privat konsumtion och sparande disponibla inkomsten (arbetsinkomsten minus direkta skatter plus bidrag från det allmänna samt minus »icke-konsumtionsutgifter» – t ex utgifter för resor t o fr arbetet, avgifter m m). Följande storheter avser uppskattade skillnader mel-

¹ Multipla regressionsanalyser.

² Urvalet kan ske slumpmässigt eller selektivt.

lan de båda förloppen vad gäller de omskolade individernas erfarenheter i dessa avseenden:

ΔY_t^o = skillnaden vad avser bruttointkomst av anställning under period t .

ΔD_t^o = skillnaden vad avser disponibel inkomst under period t .

Tidigare har vi betonat att individerna kan fästa avsevärd vikt även vid andra förhållanden än inkomsterna, t.ex. arbetsmiljön, arbetets art, fritidens längd, etc. Det är uppenbart att omskolningen kan medföra stora förändringar av dylika förhållanden (i all synnerhet om den medför minskad arbetslöshet och ökad trygghet). Det bör inte vara omöjligt att i någon mån utvärdera hur individerna själva uppfattar dessa förändringar. Låt oss skriva

$$(1) \Delta W_t^o = \Delta D_t^o + \Delta U_{2t}^o$$

där

ΔW_t^o = de omskolade individernas vinst av omskolningen under period t ,

och där ΔU_{2t}^o representerar den del av vinsten som kan tillskrivas förändringar av nyligen omtalat slag¹. Även om det är mycket svårt att åstadkomma kvantitativa uppskattningar av den sistnämnda posten kan ju dess *existens* inte betvivlas; vidare torde det inte vara omöjligt att bilda sig åtminstone *någon* uppfattning om dess relativa betydelse².

En uppskattning av ΔW_t^o (för olika t) är självfallet otillräckligt som underlag för en samhällsekonomisk bedömning. Hur skall man komma åt ändringen till följd av omskolningen av samhällets totala produktion av nyttigheter under period t ? Kalla denna ändring för ΔW_t^* .

En uppskattning av ΔW_t^* måste bygga på ingående studier av samhällsekonomiska modeller, vilket vi inte kan ge oss på i detta sammanhang; vi nöjer oss med några antydningar. Av relevans är uppenbarligen de reala samhälleliga kostnaderna för den studerade omskolningen under period 1. Omskolningen leder till att produktiva resurser dras från annan sysselsättning och användes

för att i anslutning till omskolningen producera t.ex. instruktörs- och lärartjänster, undervisningsmaterial, maskin- och lokal-tjänster m.m. Vid uppskattningen av motsvarande kostnadsposter är man i stort sett bunden till att använda sig av marknadspriser, vilket innebär att man accepterar vissa förutsättningar om ekonomins funktionssätt. I vissa fall kan det emellertid vara motiverat (eller nödvändigt) att använda sig av »skuggpriser». Lokalerna kanske t.ex. inte har någon alternativ produktiv användning (»skugghyran» = 0), eller förhållandena kan vara sådana att värdet av denna användning ej kan uppskattas med utgångspunkt från enbart rådande hyror. I kostnadsposten inräknas självfallet *ej* samhällets bidrag till eleverna. Om produktion äger rum i omskolningen bör marknadsvärdet av output utgöra en minuspост vid beräkningen av ifrågavarande kostnad, medan värdet av input (råvaror, halvfabrikat m.m.) utgör en pluspost. Ett problem är att vissa kostnader (både på riks-, läns- och lokalplanet) är gemensamma för stora delar av omskolningsverksamheten. Hur stora delar av dessa kostnader bör tillskrivas den studerade omskolningsverksamheten? Det finns knappast några invändningsfria fördelningsregler därvidlag. Allt man kan göra är att försöka använda ett så välmotiverat tillvägagångssätt som möjligt; eventuellt kan man arbeta med mera än ett alternativ och låta undersökningskonsumenterna döma.

Klart är att den diskuterade kostnadsposten kräver noggranna iakttagelser i direkt anslutning till den studerade omskolningen; existerande redovisningar ger ej tillräckligt underlag. Sätt:

ΔK_t = den samhällsekonomiska kostnaden för omskolningen under pe-

¹ Se föregående avsnitt.

² Individerna kan t.ex. konfronteras med olika situationer och fås att ge åtminstone någon antydning om vilka variationer av den disponibla inkomsten, som kan kompensera »miljöförändringar» vid övergången från den ena situationen till den andra. Att vidare vissa sociala värderingar kan spela en roll vid resonemang om posten ifråga minskar inte dess relevans.

³ Arbetsinsatser från personer, som ej är under omskolning, räknas som input.

Under mycket speciella förutsättningar om ekonomins tillstånd och funktionssätt erhålles

$$\Delta W_1^* = \Delta Y_1^o - \Delta K_1 \text{ och } ^2$$

$$(2) \Delta W_t^* = \Delta Y_t^o \text{ för } t = 2 \text{ och } 3$$

En av dessa förutsättningar (eller en av följderna av dem) är att summan över alla andra individer än de omskolade av ändringarna av individernas bruttointkomster av arbete är lika med noll. Antag emellertid att de omskolade i frånvaro av omskolning skulle ha tillhört en undersysselsatt arbetstagarkategori i period t och att deras sammanlagda arbetsinkomst då skulle ha varit – uppskattningsvis – $\bar{Y}_t^o$.³ Genom att omskolningen genomföres kan motsvarande arbetstillfällen, om vilka konkurrens råder (p.g.a. arbetslösheten), sägas bli lediga och snart nog besatta av andra individer. Eventuellt efter en kedja av omflyttningar kan resultatet bli att andra individers arbetsinkomster ökar med omkring $\bar{Y}_t^o$ i period t (arbetslösheten minskar). Säg att man observerar att de omskolades arbetsinkomster under period t är sammanlagt $\bar{Y}_t^o$.⁴ Man kan då – fortfarande under speciella förutsättningar – finna att ΔY_t^o i (2) ovan bör ersättas med $\bar{Y}_t^o$.

Nu kan det ju å andra sidan tänkas att de omskolade, när de kommer ut på arbetsmarknaden, möter konkurrens från andra individer. De kanske till dels erhåller arbeten som andra – mindre kvalificerade – personer eljest skulle ha erhållit. Om detta sker på en arbetsmarknad på vilken överskotts efterfrågan råder kan kanske de utslagna personerna erhålla i det närmaste likvärdiga anställningar. Men speciellt i det fallet att de omskolade söker sig tillbaka till sin förutvarande arbetsmarknad⁵, där de nu är mera konkurrenskraftiga, kan resultatet bli ökad arbetslöshet och/eller minskade arbetsinkomster för andra individer. I vilken utsträckning dylika effekter gör sig gällande kan man ta reda på endast genom att följa individernas arbetsplaceringar efter

omskolningen och observera omständigheterna kring anställningarna och arbetsmarknadsläget för skilda arbetstagarkategorier. I den mån de omskolade slår ut andra arbetssökande personer kan man försöka att i möjligaste mån spåra effekterna. Sätt

ΔY_t = ändringen till följd av omskolningen av summan av samtliga individers bruttointkomster av arbete under period t .

När omskolningen gäller personer, som i frånvaro av omskolning skulle ha tillhört en i period t undersysselsatt arbetstagarkategori, kan sägas, att ansträngningarna bör inriktas på att klarlägga i vad mån ΔY_t avviker från $\bar{Y}_t^o$ – i det motsatta fallet på i vad mån ΔY_t avviker från ΔY_t^o .

Vid uppskattningen av ΔY_t är det även av intresse att söka klarlägga i vad mån den studerade omskolningen påverkat de företags beteenden i vilka de omskolade erhåller anställning.⁶ Det är ju möjligt att dessa företag, tack vare att erforderlig arbetskraft gjorts tillgänglig, genomför vissa investeringsplaner eller driftsomläggningar, som eljest hade uteblivit eller skjutits upp. I samband därmed kan företagen nyanställa även andra arbetstagare, bl.a. sådana som tillhör arbetslöshetsdrabbade kategorier. Å andra sidan är det möjligt att de omskolade substituerar annan arbetskraft. Man inser att sättet att behandla en av omskolningen orsakad expansion dock i hög grad beror av sysselsättningsläget i regionen. Vi måste avstå från att i detta sammanhang utveckla den aspekten.

¹ I den mån omskolningen är förknippad med kostnader i andra perioder (t.ex. före tidpunkt 0) omräknas dessa till period 1 och ingår i ΔK_1 .

² Observera att ΔY_1^o i allmänhet är negativt.

³ Information i dessa avseenden erhålles genom iakttagelser och analys av kontrollgrupperna.

⁴ Så att $\Delta Y_t^o = \bar{Y}_t^o - \bar{Y}_t^o$

⁵ Detta är – om kursernas yrkesinriktningar är välvalda – liktydigt med att de ej direkt utnyttjar de förvärvade kunskaperna.

⁶ När omskolningen gäller personer, vilka i alternativfallet ej skulle ha varit arbetslösa, bör även de företag, som blir av med arbetskraft, granskas.

Effekterna på företagens beteende är emellertid intressanta även av andra skäl. Betrakta ett företag, som till följd av omskolningen genomför en bestämd investeringsplan. Situationen kan nu vara sådan att detta är en för företaget högst lönsam affär. Det förhållandet att företaget skulle ha avstått från projektet om omskolningen uteblivit behöver inte betyda att projektet ligger på lönsamhetsmarginalen; orsaken kan vara brist på erforderlig arbetskraft. I frånvaro av omskolning skulle företaget visserligen kunnat förvärva denna arbetskraft (t ex från andra regioner) genom att erbjuda tillräckligt höga löner – så höga att projektets lönsamhet försvunnit, i synnerhet som företaget kanske även måste ta hänsyn till att förvärvet via interna lönebindningar skulle framtvingat lönehöjningar också för andra arbetstagar-kategorier.¹

Att företagen ofta måste räkna med att lönerna (och kanske även andra priser) beror av det egna beteendet innebär också att de ej kan förväntas välja ett ur välfärds-synpunkt optimalt beteende; bl a kommer lönerna att vara lägre än motsvarande arbetstagares gränsproduktiviteter. Ändringen av de omskolade personernas arbetsinkomster kan alltså ge en underskattning av motsvarande tillskott till produktionen av nytigheter i ekonomin. Denna problematik kan angripas genom att man studerar marknadsförhållandena för ifrågavarande företag och försöker komma underfund med under vilka restriktioner de arbetar. Om omskolningen medför en överföring av arbetskraft från vissa industrigrenar (eller typer av industrier) till andra kommer skillnaderna mellan industrierna i dessa avseenden i blickpunkten.

Låt oss nu skriva²:

$$(3) \Delta W_t^* = \Delta Y_t - \Delta K_t + \Delta E_t,$$

där ΔE_t är en »korrigeringsterm», som införts med hänsyn till dels förekomst av icke-perfekta marknadsförhållanden och dels eventuella ändringar, som ej ligger på lönsamhetsmarginalen, av företagens beteenden.

ΔY_t uppskattas med utgångspunkt från resultaten av de multipla regressionsanalyserna med avseende på de omskolade personernas arbetsinkomster och från studier av arbetsmarknadsläget för olika arbetstagar-kategorier och av omständigheterna i samband med placeringarna av de omskolade.

ΔK_t uppskattas genom iakttagelser i direkt anslutning till den studerade omskolningen. ΔE_t är svår att uppskatta. Dock bör man kunna bilda sig en uppfattning om dess relativa betydelse genom iakttagelser av och förfrågningar om de av den studerade omskolningen mest berörda företagens situationer – man har all anledning att sätta sig i förbindelse med dessa företag. Med utgångspunkt från information om deras marknadssituation, om restriktionerna vad gäller tillgången på arbetskraft av olika slag, om eventuella av arbetskraftsbrist undertryckta – eller kanske tack vare omskolningen genomförda – mer än normalt lönsamma investeringsprojekt etc torde man kunna prestera vissa rimliga uppskattningar – låt vara i form av förenklade räkneexempel.

Det bör också nämnas att den del av eventuella ändringar av vissa personers icke-konsumtionsutgifter, som svarar mot ianspråktaga (eller frigjorda) produktiva resurser, bör ge upphov till ytterligare en kostnadspost (eller intäktspost) i högra ledet av (3).³

¹ Vi vill i detta sammanhang ge följande antydning: Om vi inte vill belasta en analys av omskolningsverksamheten med orimliga teoretiska och praktiska svårigheter (som man i andra sammanhang ofta går förbi), måste vi förut-sätta, att statsmakterna tillser *dels* att avvägningen mellan investering och konsumtion i ekonomin som helhet är »optimal» och *dels* att det totala efterfrågetrycket (den allmänna sysselsättningsnivån) är »optimalt» och ta dessa förutsättningar till intäkt för att avstå dels från att bekymra oss över investeringsändringar, som ur företagets synpunkt ligger på lönsamhetsmarginalen, och dels från att räkna med multiplikatoreffekter – bortsett från regionala sådana i undersysselsatta områden.

² $\Delta K_t = 0$ för $t \neq 1$

³ Man utgår därvid från ändringarna av de omskolades förhållanden, men även andra personer kan beaktas.

Säg att vi har lyckats åstadkomma en uppskattning av ΔW_t^* = ändringen av samhällets produktion av prissatta nyttigheter under period t ($t=1,2,3$). Tidigare har sagts att man även bör beakta – i vid mening – miljömässiga förändringar. Med hänvisning till vad som sagts i föregående avsnitt låter vi posten ΔU_{2t} svara mot sådana förändringar och sätter:

$$(4) \quad \Delta W_t = \Delta W_t^* + \Delta U_{2t}$$

där ΔW_t = summa individuella nyttoförändringar i period t .¹

ΔU_{2t} kommer i allmänhet att domineras av motsvarande post med avseende på de omskolade personerna (ΔU_{2t}^o), men även andra personer, som uppleva genomgripande förändringar till följd av omskolningen, bör beaktas.

Vad är sedan att säga om tiden efter period 3? Inget av de alternativa förloppen kan då observeras. Uppskattningarna måste alltså ske med utgångspunkt från prognoser, som bygger på undersökningarna under föregående perioder (främst den sista p g a speciella omställningsproblem för de omskolade under period 1 och 2) och på annan information om utvecklingstendenser m m. Enklarest är naturligtvis att låta period 3 vara representativ för de närmast följande perioderna; den torde i varje fall utgöra den bästa utgångspunkten vid framtidsbedömningarna. Hur långt in i framtiden skall man försöka se? Förmodligen är det ganska meningslöst att i själva kalkylen inkludera en tidsrymd på mer än 3–5 år efter omskolningens slut. Ingenting hindrar emellertid att man vid sidan därav spekulerar på längre sikt, genomför vissa räkneexempel, o s v.

Kalkylen avslutas genom att man genomför en »nuvärdesberäkning» till t ex tidpunkt 0. Vi såg nyss att osäkerheten om framtiden är relevant vid bestämmandet av tidshorisonten för kalkylen. Detsamma gäller bestämmandet av diskonteringsfaktorn vid nuvärdesberäkningen. Den teoretiska diskussion, som ett flertal författare har fört kring dylika problem, kan inte sägas ha lett till entydiga resultat. Vilken (om

någon) av rådande räntor, som bör användas, är alltså något obestämt.² I allmänhet spelar det (erfarenhetsmässigt) inte någon större roll vilken (av tänkbara) räntor man använder. Ett vanligt tillvägagångssätt är att genomföra två eller tre alternativa beräkningar.

Som vi har nämnt i föregående avsnitt kan man vid beslutsfattandet önska ta hänsyn till omskolningens omfördelningseffekter. Vi kan uppskatta hur stor del av beloppet ΔW_t som tillfaller de omskolade själva (och kanske även andra personer som direkt och påtagligt beröres av omskolningen). Om man så vill kan man vid en sammanvägning tilldela detta belopp en annan vikt än resten av ΔW_t .

Den föregående framställningen har varit mycket skissartad, vi har glidit förbi en mängd tekniska och teoretiska svårigheter. Det är dock viktigt att observera att många av dessa svårigheter ligger i *problemens* natur och inte i den skisserade metodikens. Detta gäller framför allt svårigheterna i samband med posterna ΔU_{2t} och ΔE_{2t} . Det är naturligtvis möjligt att utesluta dylika besvärliga poster ur beräkningen och likväl erhålla en beräkning, som är bättre än ingen beräkning alls. Man kan dock hävda att det är möjligt att bilda sig någon uppfattning om deras relativa betydelse och att de bör beaktas simultant med övriga poster. (Om vi har ett problem, som kräver att vi uppskattar $a+b$, är det i varje fall bättre att känna a och tecknet på b – och kanske t o m något om b 's storleksordning relativt a – än att beräkna enbart a och låtsas som om b inte existerar.) Självfallet bör man dock bygga på en mera detaljerad diskussion än den vi genomfört.

Det bör också påpekas att undersökning-
en ger en mängd informationer utöver vad

¹ $\Delta W_t = 1\ 000$ ger alltså samma summa nyttoförändringar i period t som en ökning av värdet av produktionen av prissatta nyttigheter med 1 000 kr i period t vid oförändrade miljöförhållanden.

² Självfallet bör man ta hänsyn till vilken förändring över tiden av den allmänna prisnivån man räknar med. (Denna förändring antages vara oberoende av den studerade marginella omskolningen.)

som explicit nämnts. Regressionsanalyserna kan användas för att belysa vad åldern, familjeförhållandena, tidigare utbildning och yrkeserfarenheter m m betyder för omskolningsresultaten. Vidare kan man jämföra de omskolade personerna med kontrollgrupperna vad avser anställningarnas art och branschtillhörighet, flyttningsbenägenhet m m.

Man kan på liknande sätt skissera uppläggningsen av andra undersökningar av relevans för arbetsmarknadspolitiskt beslutsfattande. Samhälleliga »costs» och »benefits» i samband med regionala arbetskraftsomflyttningar kan studeras. Man kan jämföra olika slag av beredskapsarbeten med varandra. Skyddade verkstäder kan utsättas för cost-benefit-studier, där alternativet är att verkstäderna ej kommit till stånd. O s v. Undersökningarna kan vara nog så arbetskrävande; man kan inte använda samma teknik i de olika fallen. Gemensamt för dem alla är dock att man i möjligaste mån bör försöka knyta an till ett välfärdsteoretiskt betraktelsesätt. När man framhäver marknadsekonomens förtjänster utgår man oftast från ett sådant betraktelsesätt och försöker visa att de beslut som fattas av tex enskilda företag står i överensstämmelse med människornas preferenser. I beslutssituationer, som offentliga myndigheter står inför, bör man eftersträva beslutskriterier, som kan motiveras på ett sätt som står i överensstämmelse med det sätt på vilket man motiverar att en myckenhet beslutsfattande kan överlämnas åt enskilda företag och individer. Man måste alltså gå tillbaka till de välfärdsteoretiska utgångspunkterna, d v s till de enskilda individernas preferenser.

Mål och medel i arbetsmarknadspolitisk organisation

Av Bengt-Christer Ysander

I de föregående uppsatserna har arbetsmarknadspolitikens principer och målsättningar diskuterats främst med hjälp av ekonomiska analysmetoder och utifrån ett samhällsekonomiskt totalperspektiv. Bl a har redovisats de krav som kan ställas på den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån önskemål om konjunkturstabilisering, ekonomisk tillväxt, förbättrad samhällslokalisering och höjd utbildningsstandard. Ett genomgående tema i dessa diskussioner har varit svårigheten att avgränsa arbetsmarknads politikens mål och medel från övrig samhällsverksamhet, att bestämma vad som skall räknas som de primära målen för verksamheten respektive att härleda övriga krav och restriktioner ifråga om användningen av de olika arbetsmarknadspolitiska medel utifrån de ofta ganska allmänna målformuleringarna för angränsande samhällsuppgifter.

I detta avslutande kapitel skall vi sammanfattningsvis behandla dessa frågor från organisatoriska utgångspunkter. Resultatet av arbetsmarknadspolitiska analyser och bedömningar måste ju – för att kunna föras ut i praktisk politik – kunna omformuleras i termer av organisatoriska mål och medel, preciseras i form av operationella mål, planeringsinstruktioner och bedömningsmallar för olika verksamhetsgrenar och verksamhetsnivåer. För att säkerställa att intentionerna verkligen genomförs krävs dessutom ett tillräckligt effektivt och konsistent system

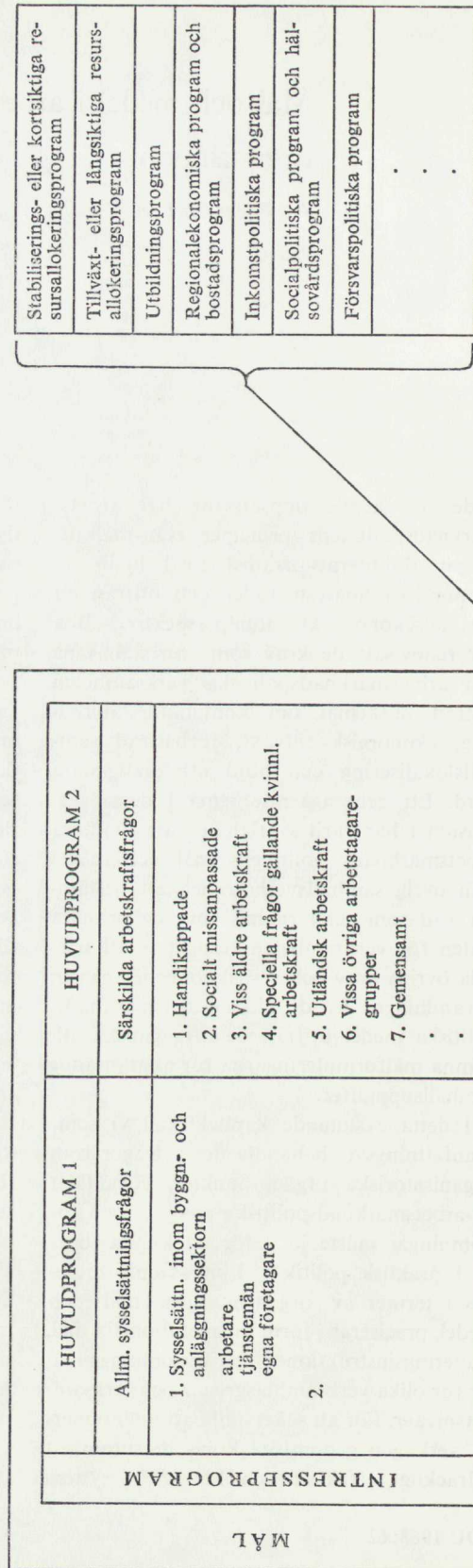
för totalstyrning av den arbetsmarknadspolitiska organisationen med bl a metoder för successivt utbyte av informationer – planerings- och budgetdata, beslut och riktlinjer, prestations- och kostnadsredovisning m.m. – inom organisationen.

Idag sköts det mesta av vad vi brukar kalla arbetsmarknadspolitik inom Arbetsmarknadsverket – AMV – under ledning av dess centrala organ Arbetsmarknadsstyrelsen – AMS –, som i sin tur tillhör inrikesdepartementets ansvarighetsområde. Inom statskontoret har under de senaste åren genomförts en översyn av arbetsmarknadsverkets organisation. De olika rationaliseringsförslag som denna utredning nyligen preliminärt redovisat innebär dock inte någon mera väsentlig förskjutning eller omfördelning av arbetsmarknadsverkets uppgifter eller medelarsenal.¹ I likhet med övriga författare i denna bok kommer vi här att i stort utgå från att arbetsmarknadspolitik är vad AMV sysslar med – vilket bl a medför att texten för arbetsmarknaden betydelsefulla politiska möjligheterna inom löne- och skattepolitiken skjuts i bakgrunden. För att göra en diskussion av långsiktiga intentioner och utvecklingsvägar möjlig och meningsfull skall vi emellertid lämna åt sidan den nuvarande organisationsuppbyggnaden inom AMV och istället behandla några möjliga långsiktiga lösningar av de

¹ Notera att uppsatsen skrevs i början av år 1968!

Fig. X:1 Arbetsmarknadsorganisationens centrala program
Exempel på möjlig programuppdelning

ARBETSMARKNADSPOLITISK ORGANISATION



SERVICEPROGRAM

Huvudprogram 3	Stödprogram 1	Stödprogram 2	Stödprogram 3	Stödprogram 4
Allm. arbetsmarknads-service - Arbetsförmedling och arbetsmarknadsinformation - AMS Centraladm. regional adm. övrigt - Aktiveringsåtgärder - Ackvisition av arbetstillfällen - Immigrationservice - Pryg och yrkesrådgivning - Övrig service	Arbetskrafts-omflyttning - Omskolning - Flyttnings- och familjebidrag m.m. - Övriga rörlighetsstimulerande åtgärder	Allmänna sysselsättningsskapande åtgärder - Allm. beredskapsarbeten - Stödbeställningar - Offentliga investeringar - Lokaliseringsmedel - Övriga åtgärder (Investeringsfonder m. m.)	Särskilda sysselsättningsskapande åtgärder - Arbetsutbildning och andra rehabiliteringsåtgärder - Särskilda beredskapsarbeten - Skyddade och halvsk. verkstäder - Särskilda utbildningsåtgärder - Särskilda bostadspolitiska åtgärder - Näringsstöd m. m. - Övriga åtgärder	Speciella service-åtgärder - Förvarsplanering för arbetskraft - Försäkringsbyråns verksamhet

PRESTATIONSOMRÅDEN

- Skattepol. åtgärder
- Lönepolitiska åtgärder
- Socialförsäkringsåtgärder
- Jordbrukspolitiska åtgärder
- Investerings- och beskattningsverksamhet inom skilda huvudtitlar

arbetsmarknadspolitiska organisationsproblemen i anslutning till allmänna utvecklingstendenser inom svensk statsförvaltning.

10.1 Organisationsprinciper

Sedan några år tillbaka pågår i Sverige en ganska intensiv debatt och försöksverksamhet kring möjliga reformer av den offentliga – främst statliga – förvaltningen. Diskussionerna som till en början utgått från olika utländska förebilder – framför allt utvecklingen inom den federala förvaltningen i USA – har som ett gemensamt nyckelord haft begreppet »programbudgetering».¹ Huvudambitionen är att söka omforma förvaltningsapparaten till ett smidigare och effektivare instrument för politisk planering och för målmässig styrning av den offentliga verksamheten. Reformönskemålen omfattar alla verksamhetsnivåer, från uppdelning och avgränsning av riksdagens och Kungl Maj:ts planer och ledningsorgan till rationalisering av verksamheten inom lokala myndighetsenheter.

Vi skall här nöja oss med att nämna tre problemområden eller riktpunkter för detta reformarbete – *program- eller ändamålsuppdelning, fördelningsmått eller kostnads – intäktskalkyler* respektive *decentraliseringsreformer* – vars närmare innebörd och tillämpning ifråga om arbetsmarknadspolitisk organisation sedan i tur och ordning skall diskuteras i den fortsatta framställningen.

10.1.1 Programuppdelning

Riktgivande för svensk statlig budgetutformning och förvaltningsorganisation har tidigare varit kraven på administrativ och finansiell kontroll vilka bl a motiverat uppdelningarna på investerings- och driftsanslag respektive på löne-, omkostnads- och sakan-slag etc och som också medfört att organisationens uppbyggnad på motsvarande sätt bestämts utifrån önskemål om enhetligt revisionsansvar och om teknisk och ekonomisk specialisering. En vidareutveckling av förvaltningsprocessen i syfte att främst underlätta den målinriktade planeringen av

offentlig verksamhet medför krav på en väsentligt ändrad ändamålsuppdelning av budget och organisation. Såväl budgetens anslagsuppdelning som ansvarsfördelningen inom och mellan myndigheter bör då avspegla de avvägningsfrågor och konkurrerande verksamhetsmål, som är relevanta och viktiga för de politiska beslutsfattarna. Vi skall använda termen *program* som en sammanfattande beteckning för alla aktiviteter och all verksamhet, som initieras och motiveras utifrån ett visst offentligt mål. Målen och programmen skall således direkt kunna relateras till för statsmakterna relevanta avvägningsfrågor och skall – om också i mycket allmän form – kunna anges kvantitativt och kvalitativt. För att en programuppdelning på central nivå verkligen skall underlätta beslutsfattandet måste måluppfyllelsen också kunna kontrolleras. Det skall vidare vara möjligt att avgränsa de nödvändiga eller insatta resurserna till bestämda program och att ange myndigheter eller organisationsenheter, som ansvarar för varje enskilt program.² Dessa ambitioner innebär väl knappast i sig själv

¹ En närmare orientering ges bl a i »Programbudgetering», SOU 1967: 11 och i Grape-Ysander: »Säkerhetspolitik och försvarsplanering», 1967, kap 5.

² Att en motsvarande syn på programuppdelningen tillämpas även i det pågående amerikanska arbetet med federal programplanering framgår bl a av följande beskrivning hämtad från Black, G.: »Systems Analysis in Government Operations, Management Science», nr 2, 1967:

»Program Packaging and Budgeting System (PPBS) is a method of financial planning and control of government operation. It refers to the structuring of government activities into packages, composed of elements which can rationally be traded against each other on a cost-benefit basis. The packages themselves, with equal logic can be cost-benefit traded off against other packages. If the elements of packages are consistent in objectives and in some sense are meaningfully associated, this packaging contributes to rational decision-making. Within a package it is presumed possible to trade off the mix of contents with reduced concern over the internal content of other major packages. It is permissible also to trade off package against package without undue concern over the internal content of any package.»

någon nyhet utan har funnits sedan länge och inte minst motiverat försök hos olika myndigheter att presentera långsiktiga planer i termer av ändamål eller program. Den löpande förvaltningsorganisationen – liksom riksstatsuppställningen – har däremot ännu inte berörts i nämnvärd utsträckning av dessa strävanden.

Medan *programmen* på central nivå på detta sätt skall avgränsas och utformas utifrån långsiktiga relevanta politiska målsättningar måste planering och administration av den offentliga verksamhetens olika medel på myndighetsnivå fortfarande utnyttja delvis andra indelningsgrunder och organiseras med hänsyn till deras olika tekniska eller ekonomiska specialfunktioner eller *prestationsområden*. Medan de centrala politiska instanserna således styr verksamhetens inriktning i stort genom sin *programplanering* skall de verkställande organen på olika nivåer svara för verksamhetens genomförande genom sin *prestationsplanering*. I en idealiserad organisationsskiss kan förhållandet mellan dessa olika planeringsnivåer framställas så att de programansvariga instanserna »köper» tjänster från de verkställande organen genom olika utlagda och kostnadsberäknade *prestationsuppdrag*, som tillsammans beskriver innehållet i den årliga statsregleringen. Som vi senare skall se vid diskussionen av en möjlig framtida programutformning för arbetsmarknadspolitik är emellertid förhållandena mellan mål och medel i verkligheten betydligt mer komplicerade än så.

10.1.2 Fördelningsmått

De flesta offentliga beslut och åtgärder, även inom arbetsmarknadspolitik, kan sägas gälla resursfördelning i allmän mening, antingen fördelningen av den offentliga sektorns egna personal- och kapitalresurser eller en omfördelning av resurserna inom andra samhällssektorer. Avgörande för en resursfördelning är valet av *fördelningsmått*, sättet att på olika nivåer kalkylera och värdera beslutens konsekvenser i

termer av kostnader respektive intäkter eller prestationer. Vilket kriterium skall användas för fördelningen – eller hur skall en viss fördelning anges? Hur skall prestationer respektive kostnader mätas och avvägas mot varandra?

Det hittillsvarande förvaltnings- och budgetsystemet har inte i nämnvärd grad utformats för att underlätta denna typ av prestations- och kostnadsmätning.

Statsbudgeten (och riksbokföringen) har i huvudsak byggt på en kassaprinzip, d v s registrerat *inbetalningar* och *utbetalningar* vid olika administrativt uppdelade kassor och därutöver i vissa fall kompletterats med en dispositionsbokföring utvisande gjorda betalningsåtaganden, d v s *inkomster* och *utgifter*. Något system för prestationsmätning eller för redovisning av programeffekter har inte funnits.

Det första steget mot ett bättre fördelningsmått innebär övergång till en *statsfinansiell kostnad-intäktsredovisning*. Detta innebär att för varje program eller uppdrag, redovisas i största möjliga utsträckning alla kostnads-intäktskonsekvenser för staten av ett beslut eller en verksamhet under ett budgetår. Det gäller alltså inte bara att fördela kostnaderna över åren utan framför allt att samla upp alla indirekta kostnadskonsekvenser inom andra berörda delar av statsförvaltningen.

För att vägleda resursfördelningen behövs förutom kalkylering och redovisning av kostnader även en skattning och mätning av prestationer i samband med olika uppdrag. I samband med statskontorets översyn av AMV har tex vissa försök genomförts ifråga om prestationsmätning inom olika avdelningar av länsarbetsnämnden i Kalmar. Ambitionen i dessa försök var främst att möjliggöra förbättrad resultatkontroll genom att kunna jämföra kostnader och prestationer inom följande prestationsområden: arbetsförmedling, arbetsvård, yrkesvägledning, utbildning, beredskapsarbeten, utlänningsverksamhet samt central administration.

Ytterligare en högre ambitionsgrad innebär införandet i planeringen av en *sam-*

hållsekonomisk kostnads-intäktsberäkning. Detta betyder, att man inte bara intresserar sig för de statsfinansiella effekterna av en viss verksamhet eller en viss åtgärd utan även söker uppskatta konsekvenserna i kronor och ören för den totala samhällsekonomin och för berörda kommuner, företag och enskilda. I den närmast föregående uppsatsen i denna bok har utförligt redovisats utgångspunkterna för sådana kalkyler och möjligheter för deras tillämpning inom arbetsmarknadspolitik.

10.1.3 Decentraliseringsformer

Det tredje problemområdet, som vi här skall beröra gäller graden och formen för en decentralisering av den statliga förvaltningen.

Om riksdagen, Kungl Maj:t och centrala myndigheter skall kunna koncentrera sin bedömning till de centrala avvägningarna i programtermer, måste de uppenbart avstå från en stor del av sin nuvarande detaljreglerande verksamhet. Den eftersträlvade möjligheten att väga totala kostnader mot totala prestationer hos verkställande organ blir å andra sidan mindre meningsfull om en central detaljreglering av olika resurser användning ändå bibehålls.

En väsentlig ambition i den förvaltningsorganisatoriska utvecklingen har därför gällt strävan efter ökad decentralisering.

Det bör understrykas att en decentralisering inte behöver innebära minskade möjligheter till central målinriktning och totalstyrning av den berörda verksamheten. Decentraliseringen innebär däremot övergång från ett system med direkt central kontroll och reglering till ett system med mera indirekta kontrollmetoder, där man samtidigt söker utnyttja de speciella informationer och ambitioner som kan återfinnas inom olika lokala verksamhetsorgan.

Begreppet »decentralisering» kan emellertid tolkas på många olika sätt, beroende på vilka dimensioner i beslutfattandet man väljer att betona.

När det t.ex. gäller decentralisering av

politiska beslut har man traditionellt valt att låta de juridiska ägandeförhållandena ifråga om olika resurser vara avgörande. Primär- och sekundärkommunernas självstyre konstitueras och avgränsas genom beskattningsrätten. Man kan otvivelaktigt diskutera huruvida detta utgör den bästa eller mest realistiska definitionen av politisk decentralisering, i synnerhet som en stor del av kommunernas utgiftsbeslut i realiteten antingen betalas av staten via direkta skattebidrag och skatteutjämningsmedel eller till stor del förutbestämts genom statliga förordningar och föreskrifter. Många decentraliserade statliga organ kan de facto ha minst lika stor handlingsfrihet som de kommunala organen och borde ur den synpunkten lika väl kunna inordnas under en decentraliserad politisk kontroll.

Ifråga om decentralisering av den statliga verksamheten brukar man framförallt betona graden av fri dispositionsrätt ifråga om tilldelade resurser eller budgetmedel. Den hittills kanske vanligaste formen av statlig resursfördelning utgör olika typer av *kvantitetsallokering*, där den centrala myndigheten ger detaljerade produktionsorder eller tjänsteinstruktioner samt bestämmer hur olika slag av resurser, personal och materiel skall utnyttjas i varje särskilt fall.

Ett begränsat steg i riktning mot decentralisering innebär en övergång till *ramallokering*, där underställda myndigheter tilldelas specifika resurser, men själva får till stor del bestämma hur dessa bäst skall kombineras för att lösa en angiven uppgift.

Om alla resurser, alla personal-, fastighet- och maskintillgångar m.m. omräknas i kronor och ören kan ytterligare ett steg tas i decentraliserande riktning genom övergång till *budgetallokering*. Detta innebär, att den underordnande myndigheten får ett klumpanslag för utförande av visst givet uppdrag, och själv får bestämma över vilka resurser, som skall användas.

I vissa fall kan det finnas anledning att gå ytterligare ett steg i riktning mot decentralisering genom att tillämpa en form av *prisallokering*. En prisallokering förutsätter att de offentliga prestationerna på

något sätt kan prissättas eller avgiftsbeläggas, så att den underordnade myndigheten självständigt kan dimensionera sin verksamhet utifrån vanliga kommersiella vinst- och förlustkalkyler.

Strävandena i riktning mot programbudgetering inom AMV liksom inom statsförvaltningen i övrigt torde komma att medföra en succesiv förskjutning mot vad vi här kallat budgetallokering. Men det är samtidigt uppenbart att denna beskrivning av decentraliseringsmekanismen är alltför snäv för att göra rättvisa åt de organisatoriska möjligheterna inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som i hög grad har till ändamål inte bara att fördela statliga medel utan också att härigenom medverka till en omfördelning av arbetskraftsresurserna inom hela samhällsekonomin. En decentraliseringsdiskussion måste här utgå från en betydligt generellare beskrivning av beslutsituationen på lokal nivå. En fullständig »programmering» av ett arbetsmarknadspolitiskt beslut gällande exempelvis tillsättandet av ett ledigt arbete, omfattar dels bestämningen av vilka olika slag av information som skall inhämtas, bearbetas och utnyttjas, dels de olika ekonomiska och sociala restriktioner som skall beaktas, dels de regler eller kalkylmodeller som skall användas för utvärderingen av informationsmaterialet. En decentralisering innebär att vissa delar av detta »beslutsprogram» inte dirigeras centralt och kanske endast delvis regleras genom centrala föreskrifter.

Efter denna ytterst komprimerade presentation av tre organisatoriska principproblem skall vi övergå till att diskutera hur dessa problem i en framtid kan tänkas lösa ifråga om arbetsmarknadspolitiken och hur de politiska principfrågor som tidigare uppsatssförfattare redovisat kan komma att återspelas i en sådan organisation.

10.2 Arbetsmarknadspolitiska program

Att söka formulera och avgränsa »självständiga» arbetsmarknadspolitiska program är inte bara svårt utan kanske omöjligt att

genomföra helt på det sätt som ovan antydde. Läsaren av tidigare uppsatser har redan fått rikhaltiga exempel på i vilken stor utsträckning arbetsmarknadspolitiken tjänar som instrument och servicemedel för en rad olika samhällsmål och handlingsprogram av mera generell räckvidd. Trots detta finns det anledning att undersöka om det går att identifiera vissa måldimensioner för vilka AMS kan sägas vara – eller böra vara – primärt »programansvarig» medan övriga målsättningar får verka i form av restriktioner eller specifika »uppdrag» ifråga om de arbetsmarknadspolitiska medlen eller prestationsområdena. Varje förslag i denna riktning innebär med nödvändighet en subjektiv tolkning och bedömning dels av den relativa relevansen i olika anförda målsättningar dels av de nuvarande och framtida organisatoriska möjligheterna.

10.2.1 Ett förslag till programuppdelning

I den förslagsskiss som närmast i exemplifierande syfte redovisas i fig 1 har vi valt att avgränsa program i egentlig mening – i figuren benämnt *intressentprogram* – utifrån de rent »sociala» sysselsättningsmålen, svaret för att ge olika arbetstagargrupper i samhället en tryggad och tillfredsställande sysselsättning och därigenom även en tryggad försörjning. Två typer av intressentprogram tas upp i figuren, dels ett allmänt sysselsättningsprogram, som är uppdelat på delprogram avseende olika yrkes- och utbildningskategorier, dels ett program avseende särskilda arbetstagargrupper, såsom handikappade, viss äldre arbetskraft etc. Övriga relevanta målsättningar förutsättes i figuren finnas formulerade inom särskilda externa handlingsprogram utanför den egentliga arbetsmarknadspolitiska sektorn.

Programbeteckningen har av praktiska skäl i förslaget även utsträckts till att omfatta olika *serviceprogram* eller *prestationsområden*, som således återger ett försök till en funktionell uppdelning av de arbetsmarknadspolitiska medlen. Vid sidan av programmet för allmän arbetsmarknadsservice som i princip täcker den övervägande

delen av AMV-administrationen återfinnes här program för aktiv arbetskraftsomflyttning, för allmänna sysselsättningsskapande åtgärder, för de särskilda sysselsättningsåtgärder som framförallt aktualiseras i samband med speciella arbetstagargrupper och slutligen för den serviceverksamhet som AMV bedriver för andra offentliga myndigheter. Då förslaget i stort behandlar AMV:s nuvarande kompetensområde har andra för arbetsmarknadspolitiken viktiga verksamhetsområden såsom skatte- och lönepolitiska åtgärder, socialförsäkringarna m m förutsatts även fortsättningsvis ligga utanför den egentliga arbetsmarknadspolitiska organisationen.

10.2.2 Programmålen avgränsning

Inga samhällsmål eller formuleringar av programmål är absoluta eller slutgiltiga. Det faktum att avvägningsproblem alltid kvarstår mellan olika mål eller program markerar att det, åtminstone i teorin, alltid finns möjlighet att tänka sig ytterligare överordnade eller mera integrerade målformuleringar. Förslaget i fig 1 avspeglar i denna mening en godtycklig kompromiss ifråga om vad som är mål respektive medel för arbetsmarknadspolitiken. Omsorgen om olika medborgares sysselsättning och försörjning som inrymmer i de sk intressentprogrammen i förslaget kan och bör exempelvis i möjligaste mån samordnas med andra socialpolitiska åtaganden och medel. På motsvarande sätt kan man inom andra verksamhetsområden alltid diskutera ytterligare steg uppåt i mål-medel-hierarkin. Stabiliseringspolitiska och tillväxtpolitiska mål kan i teorin underordnas en allmän målsättning rörande intertemporal resursfördelning, försvarspolitiken och en stor del av utrikespolitiken kan inordnas under kravet på viss nationell handlingsfrihet etc.

Den svenska statsförvaltningens utveckling under efterkrigstiden avspeglar också bl a ambitionerna att på regerings- och myndighetsnivå arbeta med alltmera integrerade målsättningar och därmed också med en mera integrerad och enhetlig lednings-

organisation för olika typer av verksamhet. Inom det sociala området har detta nyligen markerats av tex samordningssträvanden inom socialförsäkringarna, etablerandet av en enhetlig socialstyrelse och den påbörjade översynen av sociallagar och kommunalförvaltning i riktning mot en ökad användning av familjevårdsprinciper. De förändringar i departementsuppdelning och departementsorganisation som genomförts under de senaste åren kan också sägas ha haft en liknande motivering. De reformsträvanden, som brukar innefattas under rubriken »programbudgetering» kan väntas medföra krav på ökade ansträngningar i denna riktning.

Hur långt lönar det sig då att gå ifråga om en sådan »målintegrering» i statsförvaltning och programorganisation? En gränsättande faktor utgör uppenbarligen de organisatoriska kraven på att programmen skall vara »operationella» dvs att resursinsatser och resultat skall kunna kvalitativt och kvantitativt anges och kunna sammanhållas inom en organisationsenhet. Hänsynen till politisk praxis och konstitutionella former sätter andra gränser för takten i denna förvaltningsutveckling. Exempel på sådana politiska svårigheter utgör begränsningen i den ettåriga budgetregleringen, rädslan för ökad bindning i det långsiktiga perspektivet, riskerna för att viktiga men svårämbara aspekter på statens verksamhet skall åsidosättas genom att inte explicit kunna formuleras i programtermer.

Vilka alternativa typer av arbetsmarknadspolitisk programuppdelning kan då aktualiseras med hänsyn till denna förvaltningsutveckling?

Är det meningsfullt att såsom fig 1 bryta ut tex de handikappades sysselsättningsproblem i stället för att samla ansvaret för de handikappade under en gemensam social programinstans? Ett tänkbart alternativ till det redovisade förslaget skulle kunna vara en mera långtgående samordning av arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska intresseprogram. En så pass radikal integrering synes dock ännu vara svår att genomföra utan en fullständig omstöpning av hela den nuvarande verksamheten.

Man kan också ha anledning diskutera huruvida de överordnade intressentprogrammen skall utformas på myndighetsnivå eller inom kanslihuset. Ett alternativt programförslag – som mera närmar sig dagens befintliga organisation – skulle innebära att AMS betraktas som enbart ett ledningsorgan för verkställigheten, uppdelat på serviceprogram, medan all »policy-making» förbehålles regeringen. Detta skulle stämma väl överens med den ofta företrädde synen på AMV som främst ett förmedlingsorgan, vars ytterligare uppgifter skall vara sådana som funktionellt hör samman med den arbetsförmedlande verksamheten. Detta organisationsalternativ kräver emellertid en radikal omfördelning av ansvar och resurser mellan regering och myndigheter – såvida man inte helt skrinlägger planerna på en central målstyrning – och strider därmed mot önskemålet att bibehålla självständiga verk och myndigheter.

10.2.3 Organisationsförslaget och resurstilldelningen

Hittills har vi diskuterat enbart programuppdelningen på central nivå. För att i någon mån kunna spåra konsekvenser av den förslagna programstrukturen måste vi tänka oss de olika programmen skötta av olika enheter inom AMS och redovisa hur planerings- och budgetprocessen kan väntas fortlöpa inom ramen för den tänkta organisationen.

I figur 1 har införts en uppdelning på »huvudprogram» respektive »stödprogram». Med »huvudprogram» avses här ett programansvarigt organ, som utgör primärt ansvarig petita instans och vars rubricering således återfinnes i riksstatens anslagsuppsättning. Från huvudprogrammen slussas anslagen vidare i form av specificerade uppdrag med beräknade totala kostnader eller enhetskostnader, till de olika »stödprogrammen» som inom de så givna ramarna samordnar och avväger de verkställande organens olika åtgärder. Programmet »Allmän arbetsmarknadsservice» måste uppenbarligen trots sin karaktär av serviceorgan, utgöra

ett självständigt huvudprogram, då det knappast är realistiskt att tänka sig en meningsfull uppdelning av exempelvis AMV:s administrationskostnader på olika intressentgrupper.

Serviceprogrammen utnyttjas ju emellertid även för andra programändamål än för att direkt tillvarata olika klientgruppers intresse och de bör följaktligen kunna mottaga uppdrag och även anslagsmedel från andra externa program. Det förefaller exempelvis naturligt att, i ett utbyggt system med programbudgetering inom hela den statliga sektorn, AMV:s beredskapsplanering för arbetskraften betalas över de försvarspolitiska programanslagen. Ett annat exempel utgör finansieringen av utnyttjade investeringsobjekt i den allmänna investeringsreserven. Då dessa enligt urvalsbestämmelserna skall återfinnas i den långsiktiga verksamhetsplaneringen inom de olika berörda statliga myndigheterna, vore det här önskvärt att de »ordinarie» inplanerade kostnaderna för dessa arbeten bestreds via respektive myndigheters programanslag medan AMV endast belastades med de särskilda ränte- och projekteringskostnader som förorsakas av arbetenas tidigareläggning.

Det här skisserade förslaget innebär således att man låter mål-medel-relationerna i arbetsmarknadspolitikens återspeglas i ett organisatoriskt förhållande av karaktären »köpare-säljare» mellan framför allt de olika intressentprogrammen och de medelförvaltande serviceprogrammen.

Som underlag för riksdagens och Kungl Majt:s beslut skulle enligt detta förslag varje år föreligga såväl petita planer som mera långsiktiga programplaner för i första hand de arbetsmarknadspolitiska huvudprogrammen men även – som kompletterande information – för de olika aktuella prestationsområdena eller åtgärdstyperna. De två ytterligare redovisningsdimensionerna som kan tänkas vara aktuella och politiskt betydelsefulla gäller dels en uppdelning på berörda regioner dels en summering i termer av olika kostnadsslag eller realekonomiska utgiftskategorier.

Budgetproceduren tänkes i stort tillgå så

att de programansvariga myndigheterna i samband med petita överlämnar fleråriga programplaner, som inkluderar beräknade utfall även i termer av prestationsområden och regioner. Som en grundval för bedömningen av dessa planer och petita förutsätts Kungl Maj:ts och riksdag ha erhållit en mera allmänt hållen långsiktig perspektivplan avseende alternativa vägar för hela arbetsmarknadsverkets utveckling på längre sikt. Perspektivplanen tänkes reviderad med vissa års mellanrum. Riksdagen beviljar medel endast i termer av huvudprogrammets olika delar men kan givetvis i likhet med Kungl Maj:t ge särskilda regleringsanvisningar avseende de åtgärder som skall komma till användning. De för huvudprogrammen ansvariga avdelningarna förmedlar i sin tur regionalt bestämda uppdrag till fackbyråerna eller stödprogrammen med ytterligare anvisningar rörande verksamhetens inriktning m m. Det samordnande ansvaret ifråga om former och föreskrifter till regionala myndigheter gällande sysselsättningsskapande åtgärder och omskolningsåtgärder åvilar respektive fackavdelningar inom AMS som också med utgångspunkt från anmälda behov från de huvudprogramansvariga avdelningarna centralt initierar och sammanhåller frågor gällande lokaliseringstöd, investeringsfonder etc.

Regioncheferna – eller länsarbetsdirektörerna i nuvarande organisation – är de slutliga mottagarna av uppdragen och lämnar också de översikter och rapporter som initierar och bildar underlag för huvudprogrammets planering.

10.2.4 Arbetsmarknadspolitisk planering

För många som haft tillfälle att närmare lära känna verksamheten inom nuvarande AMV kan det förefalla överraskande och svårt att tänka sig de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna förplanerade i långsiktiga handlingsprogram. Ett väsentligt inslag i hittillsvarande arbetsmarknadspolitik har ju just varit dess »brandkårskaraktär», dess

beroende av kortsiktiga marknadsförändringar, som ansetts nödvändig göra en mycket kortsiktig, ofta endast kvartalsmässig planering.

Ett mera långsiktigt planeringsperspektiv torde emellertid redan vara både möjligt och nödvändigt att anlägga. Ifråga om en stor del av de särskilda sysselsättningsåtgärderna känner vi redan idag uppdämda behov motsvarande flera års löpande verksamhet eller kan för framtiden med relativt stor säkerhet förutskicka en kraftig ökning av behoven. Vi har idag även anledning att räkna med en successiv fortsatt utbyggnad av sådan samhällsservice som t ex omskolningsverksamhet och yrkesvägledning.

En stor del av pågående utrednings- och planeringsarbete kan ju dessutom sägas syfta till att långsiktigt eliminera arbetslöshetsspöket i mening av hot mot de enskilda individernas välfärd och att ersätta arbetsmarknadsverkets hittillsvarande »katastrofberedskap» med förebyggande åtgärder i form av förbättrad regional näringsplanering, utvidgad socialförsäkring m m. Vad som menas med »arbetslös» och vad arbetslöshet innebär för den enskilde arbetstagar är en fråga om samhällsorganisation där svaren snabbt förändras genom olika strukturella reformer. Den arbetsmarknadspolitiska organisationen kan som vi ovan antytt i en framtid komma att alltmera framträda som ombud för olika arbetstagargrupper vid förhandlingar och uppdragsgivning gällande regionalekonomisk planering, vuxenutbildning m m samt som särskilt ansvarig för speciella arbetskraftsgruppers yrkesanpassnings- och sysselsättningsproblem.

Långsiktig planering innebär dessutom inte nödvändigtvis att man definitivt låser sig kvalitativt och kvantitativt ifråga om besluten i framtiden. Tvärtom bör en flerårig programplanering främst syfta till att klargöra målsättningar, avvägningsproblem och samordningsfrågor samt att formulera möjlig programinriktning enligt alternativa antaganden om samhällsutvecklingen i övrigt för att härigenom öka de politiska besluts-

fattarnas reella handlingsfrihet nu och i framtiden. Tillräcklig hänsyn till alternativa möjligheter av lokala och konjunktur- betonade variationer i AMV:s serviceefterfråga kan och bör på detta sätt kunna byggas in i programplaneringen.

Den här skisserade utvecklingen kan innebära bl a att AMV – och andra samordnade myndigheter – uppträder mindre som kortsiktiga marknadsanpassare och mera som självständiga »policy-makers» på lång sikt. Den successivt ökade betydelsen av skilda strukturpolitiska hänsyn i arbetsmarknadspolitiken måste också öka behovet av en samordnad central styrning och minska möjligheterna att inrikta verksamheten utifrån marknadsprognoser och givna marknadsvärderingar. Det blir i stället mer och mer viktigt att genom tillräcklig planering kunna för de politiska beslutsfattarna redovisa alla olika slag av effekter vid marginella förändringar i de olika programmen.

10.3 Arbetsmarknadspolitikens samordning med övrig offentlig verksamhet

I förslagsskissen i fig X: 1 har vi tillåtit oss att delvis renodla ett programorienterat organisatoriskt framtidsmönster. Vi har antagit att ansvaret för olika mål eller intresseområden inom samhällspolitiken genomgående har koncentrerats till olika programansvariga instanser på departements- eller myndighetsnivå. Detta framgår av programrubrikerna i figurens högra kolumn. En stor del av AMV:s problem idag sammanhänger emellertid med att det inom många av dessa områden varken finns andra ansvariga organisationsinstanser eller preciserade handlingsprogram och prestationsnormer. I andra fall har man ännu inte hunnit uppmärksamma samordningsfrågorna eller studera de aktuella följdverkningarna av arbetsmarknadspolitikens inriktning.

Då arbetsmarknadspolitikens samband med sådana allmänna, externt givna målsättningar redan diskuterats ingående i merparten av de föregående uppsatserna skall vi här nöja oss med att erinra om några aktuella målsamband och målkonflikter.

10.3.1 Arbetsmarknadspolitik och samhällsekonomisk balans

Arbetsmarknadspolitikens betydelse som medel att uppnå samhällsekonomisk balans understryks ofta i den ekonomisk-politiska debatten. Själva begreppet »balans» intar också en sådan honnörställning i den ekonomiska vokabulären, att dess närmare innebörd och motivering ofta undgår att preciseras.

De målsättningar som realiter synes ligga bakom önskemålen om en balanserad arbetsmarknad – utöver den primära omsorgen om olika klientgruppers sysselsättningsbehov och försörjning – avser ett kortsiktigt effektivt utnyttjande av arbetskraftsresurserna och i samband härmed minskat inflationstryck både från kostnadssidan och från efterfrågesidan. Prioriteringen av dessa önskemål hänger i sin tur kanske främst ihop med hänsynen till utvecklingen av vår utrikes betalningsbalans.

Det kan emellertid ifrågasättas om detta är en riktig beskrivning av den »selektiva» arbetsmarknadspolitikens effekter. På mycket kort sikt bidrager knappast ökad omskolning och ökade insatser av särskilda sysselsättningsskapande åtgärder till ett mera effektivt arbetskraftsutnyttjande på ett sådant sätt att man därmed väsentligt minskar de kortsiktiga inflationsriskerna. Politikens kortsiktiga betydelse ligger väl närmast däri att den genom att med olika medel säkerställa olika arbetstagargruppers sysselsättningsbehov, gör det möjligt för finansministern att föra en finanspolitik som tar tillräcklig hänsyn till balanskraven ifråga om bl a utrikesbetalningar. – Till detta kommer givetvis på längre sikt att en fortlöpande omskolnings- och omflyttningsaktivitet som ger en bättre anpassning av yrkes- och utbildningsstrukturen till lokala arbetskraftsbehov bör medföra inte bara minskade risker för strukturell arbetslöshet utan också ökat produktionsutbud och ökad tillväxttakt.

Även om stabiliseringspolitikens önskemål kvarstår som allmänna delmotiv för förbättrad arbetsmarknadsservice och fort-

satt arbetskraftsomflyttning skulle man enligt detta synsätt ha rätt att tolka kravet på »full sysselsättning» i termer av den enskilda arbetstagarens behov utan att behöva explicit i AMV-s målsättning införa hänsynen till de kortsiktiga önskemålen om »samhällsekonomisk balans».

10.3.2 Arbetsmarknadspolitiken som medel

Genom olika slag av näringspolitik, genom sitt inflytande över den långsiktiga kapitalmarknaden, och genom egen produktion, via forskningspolitik och utbildningspolitik m. m. kan staten även påverka samhällets långsiktiga resursallokering och tillväxttakt. Under senare år har det blivit allt vanligare bland fackekonomer att vilja förklara en stor del av den ekonomiska tillväxten i industriländerna med hänvisning till förbättrad arbetskraftsutbildning och till de vinster som uppkommer vid arbetskraftens överflyttning till mera produktiva branscher eller till effektivare företag och modernare kapitalutrustning. Arbetsmarknadspolitiken som medel, både vad gäller arbetskraftsomflyttning och sysselsättningsskapande åtgärder spelar uppenbart en viktig roll i denna tillväxtprocess.

Problemet gäller att tolka vad som konkret i varje enskilt fall skall menas med kravet på »produktiv sysselsättning», och vem som skall åta sig att precisera innebörden. Idag är ansvaret för detta i hög grad överlämnat till AMV vilket knappast kan vara en tillfredsställande lösning på lång sikt. Svårigheten är trots allt mindre så länge man som hittills huvudsakligen nöjer sig med att vilja underlätta en snabb tillväxttakt, oavsett vad som växer, dvs söker stödja sin bedömning på marknadsprognoser och givna utvecklingstrender. I samma mån man övergår till att mera målmedvetet söka utnyttja existerande styrmedel inom bl a närings- och forskningspolitiken för att genomföra konkreta planer och önskemål ifråga om långsiktig resursallokering och näringsutveckling kommer behovet av preciserade riktlinjer för AMV att ytterligare accentueras. Det kommer då att kunna bli aktuellt att

ompröva den nuvarande »marknadsneutraliteten» både i fråga om omskolning och arbetsförmedling.

På kort sikt kommer det alltid att kvarstå en risk för konflikter mellan arbetstagarernas önskemål och arbetsmarknadens kortsiktiga behov liksom mellan dessa senare och den långsiktiga näringspolitikens inriktning. Sådana målkonflikter kan givetvis inte lösas med organisatoriska medel men en klart avgränsad programorienterad ledningsorganisation kan säkerställa att de primära avvägningsfrågorna blir aktualiserade och bedömda av de ansvariga politiska instanserna.

Liknande problem gällande organisatorisk målavgränsning återfinns ifråga om lokaliseringpolitiken eller – mera allmänt uttryckt – i förhållande till den regionalekonomiska planeringen. I dag faller realiter en mycket stor del av de lokaliseringspolitiska besluten inom ramen för och sker utifrån bedömningar av den arbetsmarknadspolitiska organisationen. Om man i en framtid lyckas realisera de gamla önskemålen om en fastare regionalekonomisk planeringsorganisation vore det också naturligt att låta de ingående regionala organen överta ansvaret även för utformningen och den tidsmässiga avpassningen av olika sysselsättningsskapande åtgärder och samhällsplaneringsbeslut i enlighet med bl a önskemål från arbetsmarknadsmyndigheterna. Det som i förslagsskissen rubricerats som stödprogram 2 skulle med andra ord inkorporeras med den regionalekonomiska ledningsorganisationen. Nuvarande organisatoriska ansvarighetsförhållanden måste med nödvändighet leda till att de kortsiktiga sysselsättningssynpunkterna prioriteras på bekostnad av den långsiktiga regionala planeringen.

På motsvarande sätt kan man eventuellt vänta sig att verkställighetsansvaret för olika omskolningsåtgärder i sin helhet kan komma att överföras till en framtida integrerad vuxenutbildningsorganisation. Som redan framhållits i tidigare uppsatser måste också ett vuxenutbildningsprogram samordnas med ungdomsutbildningen. Ett sätt att minska framtidens omskolningsbehov är uppen-

barligen att dels ge delar av ungdomsutbildningen en mera generellt användbar inriktning dels bättre anpassa yrkesinriktningen utifrån arbetsmarknadens kända önskemål. Att mycket här återstår att göra visar inte minst de nu aktuella dimensioneringsproblemen inom den post-gymnasiala utbildningen.

Ett problemområde som dessvärre inte särskilt kunnat uppmärksammas i denna uppsatssamling gäller arbetsmarknadspolitikens effekter på inkomstfördelningen. Vi vet fortfarande mycket litet om dessa verkningar som kan sägas vara av två olika slag. För det första har vi de kortsiktiga transfereringseffekterna av omskolningsbidrag, beredskapsarbeten, lokaliseringsmedel, investeringsfonder m m. För det andra gäller problemen de ännu mera betydelsefulla långsiktiga verkningarna på regional och branschmässig löne- och inkomststruktur av arbetsförmedling och omskolning respektive av lokaliseringspolitik och andra former av industristöd. Det har exempelvis ibland framförts misstankar om att nuvarande marknadsstyrda förmedlings- och omskolningsverksamhet närmast verkar i riktning av ett konserverande av existerande löneskillnader samt att räntabilitetshänsyn som dominerande norm för lokaliseringspolitiken kan leda till ökade regionala löneklyftor. Det framstår därför som ett primärt krav att möjliggöra en bättre statistisk redovisning och uppföljning av dessa förhållanden som underlag för en diskussion av möjligheterna att mera direkt utnyttja arbetsmarknadspolitik som instrument för exempelvis en långsiktig inkomstutjämning.

10.3.3 Arbetsmarknadspolitik som mål

Det är inte bara så att olika externa samhällsprogram måste kunna utnyttja de arbetsmarknadspolitiska medlen genom samråd, givna restriktioner eller direkta uppdrag. I nästan lika hög grad gäller att arbetsmarknadspolitikens primära intresseprogram bör kunna initiera eller understödja åtgärder inom andra delar av statsförvaltningen som kan tänkas underlätta sysselsätt-

nings- och försörjningsläget för olika slag av klienter. Vi ska här nöja oss med att belysa detta med några exempel.

Skattesystemets utformning påverkar arbetskraftsutbudet och sysselsättningsläget på många olika sätt. En allmän procentuell löneskatt kan tex påverka arbetskraftsomflyttningar genom att minska de absoluta löneskillnaderna mellan olika branscher. Samtidigt kan löneskatten eller arbetsgivaravgiften i princip utgöra tjänliga instrument för lokaliseringspolitik och industristöd. Den progressiva inkomstskatten medför bl a att nettoincitamentet för olika arbetstagargrupper står i varierande proportion till deras marginella produktivitet som utgör en bestämningssfaktor för arbetskraftsefterfrågan. Detta utgör inte minst en viktig problemdimension vid olika slag av aktiveringsåtgärder.

Lönepolitiska åtgärder kan i många lägen utgöra väsentliga komplement eller alternativ till arbetsmarknadspolitikens traditionella medel. Ett välkänt skolexempel utgör den solidariska lönepolitikens möjligheter att påskynda en överflyttning av arbetskraften till produktivare eller expansivare näringssektorer eller företag. Omvänt skulle exempelvis en mera aktiv lönepolitisk inriktning av förmedlingsverksamheten sannolikt förändra förutsättningar för arbetsmarknadsparternas förhandlingar.

De just nu aktuella planerna på en allmän obligatorisk sysselsättningsförsäkring ger exempel på hur förändringar inom socialförsäkringsområdet drastiskt kan förändra handlingsutrymmet för arbetsmarknadspolitik. I samma mån som AMV avlastas ansvaret för den kortsiktiga försörjningen ökar givetvis deras möjligheter att långsiktigt planera för en bättre arbetskraftsanspassad och produktivare sysselsättning.

Som ett sista exempel kan vi erinra om betydelsen av en förbättrad arbetsmarknadspolitisk samordning av investerings- och beställningsverksamheten inom främst den statliga sektorn. Något tillspetsat uttryckt hade kanske en hel del beredskapsarbeten och andra särskilda sysselsättningskapande åtgärder varit onödiga om en bättre tids-

mässig anpassning av de offentliga investeringarna kunnat ske inom ramen för en regionalekonomisk planering.

Det borde inte heller behövas ett arbetslöshetshot för att de statliga åtgärderna skulle samordnas med hänsyn till sysselsättningskonsekvenserna. Med ett smidigare system för budgetering och förplanering borde det vara möjligt att tidsmässigt bättre anpassa de statliga myndigheternas beställningsverksamhet och igångsättning även med hänsyn till brist ifråga om olika arbetskraftskategorier och till inflationsrisker.

10.4 Arbetsmarknadspolitikens resursfördelning

Som redan inledningsvis framhölls kan nästan alla typer av beslut underbyggas med någon form av lönsamhetskalkyl i vid mening. Vi ska här i korthet kommentera vad de två stegen i riktning mot förbättrade resursfördelningsmått, statsfinansiell kostnadsintäktsredovisning och prestationsmätning respektive samhällsekonomisk lönsamhetskalkylering i vid mening kan innebära ifråga om den arbetsmarknadspolitiska organisationen.

10.4.1 Statsfinansiell lönsamhet

Införandet av kostnadsredovisning innebär försök att räkna om alla statsfinansiella utgiftskonsekvenser av ett arbetsmarknadspolitiskt beslut i termer av periodiserade kostnader av olika slag fördelade på bl a kostnadsställen d v s myndighet, region, distrikt m m samt kostnadsbärare d v s prestationsområde och huvudprogram eller delprogram.

Ifråga om direkta utgifter möter man en rad praktiska avvägningsproblem t ex frågan om hur långt man bör driva kraven på särkostnadsredovisning på kostnadsbärande program etc. Såsom antydes i förslagsskissen torde man få acceptera att åtminstone gemensamma administrationskostnader och övriga samkostnader täckes med hjälp av enhetliga grundanslag.

De indirekta kostnadskonsekvenserna kan

gälla så »triviala» ting som kostnader för tjänstepostbefordran som bör krediteras postverket eller kostnader för gjorda pensionsåtaganden som i fullt utbyggt system bör betalas till den ansvariga civilhuvudtiteln. Det är uppenbart att en genomförd statsfinansiell kostnadsintäktsredovisning för AMV med utgångspunkt från verkliga interndebiteringar mellan olika myndigheter och program inte kan till fullo realiseras förrän motsvarande redovisningsschabloner börjat tillämpas inom hela statsförvaltningen.

Frågorna rörande metoder och former för den interna prestationsmätningen inom AMV är ännu icke lösta.

Resultatet av hittills gjorda försök synes understryka riskerna för en felaktig suboptimering d v s för en ur det totala arbetsmarknadspolitiska perspektivet skev inriktning av de lokala enheternas verksamhet och motivation. Att t ex söka mäta arbetsvårdsbyråernas prestationer i termer av behandlade fall kan uppenbarligen leda till att utredningstiden per klient pressas ytterligare med ökad risk för felplacering och mångdubblade statsutgifter som följd. Helst önskar man också kunna finna ett klart och explicit redovisat samband mellan sådana interna prestationsmått och de samhällsekonomiska och sociala effekter man ytterst eftersträvar.

Man kan givetvis aldrig hoppas att klara olika centrala samordningsproblem med mer eller mindre »automatiska» kostnadsintäktsrutiner. Vad man kan eftersträva är att den successiva omvandlingen av hela statsförvaltningen styrs i en riktning som underlättar hänsynstagandet till detta slag av »externa effekter».

Självaste kostnadsbegreppet är också mångtydigt. När vi i styckena ovan talar om statsfinansiell kostnad av en åtgärd jämför vi genomgående med en situation där ingen åtgärd alls behöver vidtagas. I nära nog de flesta arbetsmarknadspolitiska beslutssituationer är vi emellertid framför allt intresserade av att jämföra olika mer eller mindre kostnadskrävande sätt att lösa ett arbetsmarknadsproblem. Om vi exempelvis

överbäger att betala vissa projekterings- och räntekostnader för att tidigarelägga en försvarspolitisk investering kan alternativen vara beredskapsarbeten eller omskolning. Inbesparade omskolningsbidrag kan då i den statsfinansiella lönsamhetskalkylen få subtraheras från det beräknade investeringsbidraget förutom eventuella ökade skatteintäkter m m.

En av de viktigaste motiveringarna för en utbyggd kostnadsredovisning utgör just de ökade möjligheter som därigenom skapas för statsfinansiella lönsamhetsjämförelser mellan alternativa investeringar eller projekt inom bl a arbetsmarknadspolitiken. Förutom kostnadsdata krävs i allmänhet för dessa kalkyler även motsvarande erfarenheter ifråga om prestationer för att man skall kunna förutsäga de skilda åtgärdernas effektivitet. Dessutom vill man ofta kunna jämföra med ett »0-alternativ» d v s beräkna vad som händer om man ingenting gör, vilket förutsätter ett ofta mycket svåråtkomligt prognosunderlag.

10.4.2 Samhällsekonomisk lönsamhet

För att kunna kalkylera de långsiktiga effekterna för statskassan av skilda arbetsmarknadspolitiska handlingsalternativ måste man också i allmänhet först söka beräkna de allmänna ekonomiska spridningsverningarna med hjälp av en samhällsekonomisk modell. Det kan t ex gälla att förutsäga de regionala multiplikatoreffekterna av vissa sysselsättningsskapande åtgärder eller – i värsta fall – att även söka uppskatta totala verkningar ifråga om lönestruktur, produktinriktning och pris.

Man tvingas således även ur ett snävt statsfinansiellt perspektiv att söka realisera den högre ambitionsgraden avseende samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl i vid mening vilket medför ytterligare principiella och praktiska svårigheter.

Det allmänna problemet gäller här möjligheten att utvärdera och jämföra resultaten inom olika statliga program och verksamhetsgrenar.

En första tänkbar väg är ökad använd-

ning av marknadsprissättning och avgiftsbeläggning inom den statliga sektorn. Utrymmet för sådana metoder inom arbetsmarknadspolitiken torde vara synnerligen begränsat. Möjligen kan man diskutera en debitering av företagen per förmedlad anställning.

En annan möjlighet är att söka så att säga »simulera» en marknadsprissättning d v s genomföra en samhällsekonomisk lönsamhetskalkylering i snäv mening genom att söka summera olika åtgärders långsiktiga effekter för skilda individer i termer av kronor och ören. Som framgått av en föregående uppsats kan sådana kalkyler tänkas komma till användning vid val mellan t ex olika former av sysselsättningsåtgärder i arbetsvården inom ramen för centralt givna restriktioner. Det torde dock aldrig vara möjligt att bygga centrala programbedömningar enbart på sådana kalkyler.

Ett allmänt problem, som vi redan berört i samband med statsfinansiella kostnadskalkyler, gäller val av jämförelsealternativ för de samhällsekonomiska beräkningarna. Vad hade hänt med t ex olika arbetskrafts- och kapitalresurser på en avfolkningsort om inte omskolnings- eller omflyttningsåtgärder hade vidtagits? Vilka andra möjliga paketlösningar på sysselsättningsproblemen kan vi tänka oss som jämförelsealternativ? De lönsamhetsberäkningar rörande omskolning som hittills redovisats framför allt från USA synes också visa att valet av jämförelsealternativ utgör den absolut viktigaste felkällan.

Den tredje och kanske viktigaste vägen att få till stånd en förbättrad samordning och översiktsplanering inom den statliga sektorn slutligen bygger på det förhållandet att en god resursfördelning inte alltid förutsätter tillgång till några gemensamma och jämförbara måttal. Det avgörande är inte om man emedelbart kan jämföra de skilda effekterna eller programdelarna enligt en gemensam värdenorm utan om planeringssystemet är sådant att det möjliggör att direkt beräkna vad man på marginalen kan åstadkomma för en viss kostnad vid alternativa fördelningar av resurserna. Ambitionen är att presentera de marginella besluts-

problemen så klart som möjligt. Tonvikten kommer att ligga på en klar uppdelning av programansvar och en fullständig redovisning av kostnader och effekter på central nivå.

10.5 Arbetsmarknadspolitikens decentralisering

Ett viktigt led i reformsträvandena inom svensk statlig förvaltning utgör försöken att genom olika slag av decentralisering avlasta de centrala myndigheterna och därmed skapa ökat utrymme för långsiktig analys och planering.

Vi nämnde inledningsvis tre olika former av decentralisering.

I samband med det aktuella införandet av datamaskiner och ADB-system inom i första hand förmedlingsverksamheten tvingas man att precisera graden av decentralisering i dess mest allmänna mening d v s vilka delar av förmedlingsbeslutens informationsunderlag och »bearbetningsprogram» som skall inhämtas eller fastställas av de lokala arbetsmarknadsmyndigheterna. Gissningsvis torde resultatet av det pågående systemarbetet bli en tendens till ökad ehuru indirekt central styrning genom att man tvingas till preciserade principiella ställningstagande ifråga om exempelvis avvägningen mellan individuella, sociala, lönepolitiska, samsättningsmässiga och näringspolitiska hänsyn vid platstilläggningar. Desto mera väsentligt är det att detta systemarbete så att säga startar uppifrån med en analys av bl a olika externa målsättningar och restriktioner och inte låser överordnade myndigheter genom att okritiskt överta rutiner från hittillsvarande förmedlingspraxis.

Som tidigare nämnts har i samband med statskontorets översynsarbete vissa försök genomförts gällande en övergång mot ökad decentralisering i mening av ökad budgetallokering i förening med prestationsmätning. Översynsutredningens förslag om tillskapande av fem regionala arbetsmarknadsmyndigheter torde också realiter förutsätta en ökad frihet för regioncheferna gällande omdisponering av anslagsresurser och val av

åtgärdernas utformning. Motsvarande decentraliseringskrav kan också väntas följa av de nu pågående utredningarna gällande en programbudgetering inom AMV. Det centrala – och ännu så länge olösta – problemet med en sådan decentralisering gäller utformningen av prestationsnormer och prestationsuppdrag för verksamheten på olika nivåer.

Inledningsvis nämndes också alternativa möjligheter till decentraliserad politisk kontroll. Dessa frågor skulle bli särskilt relevanta och betydelsefulla om förslagen gällande regionkontor för AMV realiserades. Utrymmet för decentraliserat beslutsfattande på regional nivå torde härigenom väsentligt öka på samma sätt som tidigare skett med andra regionalt decentraliserade myndigheter. Detta understryker behovet av regional »horisontell» samordning av olika offentliga planeringsbeslut och aktualiserar samtidigt frågan om en sådan regionalt samordnande instans inte bör underställas en regional politisk representation. Handlingsfriheten gentemot överordnande centrala statliga myndigheter kan nämligen realiter bli lika stor inom sådana regionala organ som inom dagens kommunförvaltning, samtidigt som den traditionella sammankopplingen av politisk beslutanderätt och beskattningsrätt alltmer har urholkats genom det ökade beroendet mellan kommunal och statlig finansiering. Det förefaller inte oskäligt att lokala intressen skall ha möjlighet att direkt påverka de för den regionalekonomiska planeringen betydelsefulla arbetsmarknadspolitiska regionsbesluten.

Vi har i denna uppsats anlagt ett delvis mycket långsiktigt organisatoriskt perspektiv på de arbetsmarknadspolitiska frågorna. Om de förslag eller organisationsexempel som skisserats gett läsaren intryck av science-fiction kan detta åtminstone delvis tas som belägg för vilka långtgående förvaltningsomläggningar som krävs för att de analys exempel och idéförslag som presen-

terats i föregående uppsatser skall kunna underbyggas med relevant information och formuleras i termer av organisatoriska handlingsprogram. I själva verket torde en sådan organisatorisk omvandling delvis utgöra förutsättningen för att idédebatten skall kunna föras vidare och för att nya möjligheter och nya avvägningsproblem skall komma att aktualiseras. Saxningen i denna uppsatssamling mellan teoretisk och politisk analys samt organisatoriska och metodiska synpunkter torde i denna mening återspegla en nödvändig dialektik i samhällsutvecklingen.

Av Gösta Dahlström

11.1 Inledning

Huvudtemat i den här skriften gäller arbetsmarknadspolitikens roll i den svenska ekonomin och eventuella slutsatser avser lämplig utformning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna mot bakgrund av de mål som satts upp. Det går inte att skilja sig på ett naturligt sätt från ämnet utan att också behandla en del internationella aspekter. För det första tillhör vi sedan länge den gemensamma nordiska arbetsmarknaden, vilket kräver direkt samordning av vissa åtgärder inom denna grupp av länder inför uppdykande konjunkturvariationer. För det andra är det aktuellt att överväga konsekvenserna av en stor europeisk arbetsmarknad, eftersom vi ansökt om förhandlingar angående EEC-inträde. För det tredje har vi på snart sagt varje del av den svenska arbetsmarknaden en inte oväsentlig andel invandrare och redan invandrade, som aktualiserar åtgärder och ställningstaganden av olika slag. Det finns således talrika frågor som bör underkastas en ekonomisk analys (eller ekonomisk-sociologisk analys om man så vill).

Detta kapitel begränsas till i stort sett tre huvudfrågor, nämligen *dels* möjligheterna för och innebörden av olika arbetsmarknadspolitiska ambitioner i nära anknutna länder, *dels* innebörden av EEC:s arbetskraftsregler vid tillämpning även på Sverige samt *vidare* en genomgång av invandrings-

politikens verkningar. Det är för mycket sagt att en uttömmande ekonomisk analys genomförts. Det är snarare fråga om att ställa upp olika problemställningar och grovt karakterisera vilka verkningar en viss handlingslinje medför jämfört med någon annan. Om inte annat ger detta stimulans hos andra för en analytisk kritik eller mer detaljerad analys.

11.2 En arbetsmarknad – gemensam arbetsmarknadspolitik?

Innan läsaren bestämt sig för att betrakta ovanstående rubrik antingen som en självklarhet genom att se på frågan ur nationell synpunkt eller som en understucken kritik av bristande samordning mellan exempelvis de nordiska länderna på arbetsmarknadspolitikens område, är några enkla påpekanden påkallade. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är i hög grad lokalt bundna. Genom sin karaktär avser de insatser främst i den enskilda regionen för att lösa dess problem och endast i begränsad utsträckning har de rikskaraktär eller interregional karaktär. Även om verkningarna ofta har en viss geografisk spridning är således huvudeffekten lokalt bunden. Vad som är gemensamt är – i bästa fall – den genomgående *målsättningen*, nämligen att på givna indikatorer ingripa och åstadkomma samma service eller måluppfyllelse för allmänhet

och företag på skilda orter. Genom att olika regioner vid en viss tidpunkt kämpar med olika problem, behöver i så fall insatserna ges olika inriktning och omfattning. Då arbetslösheten permanent varit ett större problem i Norrland, har särskilt många arbetsmarknadskronor, i form av tex extra beredskapsarbeten, förbrukats där. Tilldelningen av förmedlartjänster har varit mera likformig, just som följd av att man sökt föra ut en enda, gemensam målsättning för verksamheten. Ändå är det en öppen fråga om hur långt arbetsmarknadspolitiken verkligen varit enhetlig och i praktiken kan vara det. I en process med stark urbanisering och motsvarande avfolkning av andra områden blir de insatta åtgärderna *permanent* högst olikartade i olika regioner.

Under treårsperioden 1965–1967 har exempelvis den genomsnittliga arbetslösheten i Norrlandslänen varit dubbelt så hög som i landet i sin helhet.¹ Detta tyder ju inte på samma grad av måluppfyllelse (nu är dock arbetslösheten dessbättre inte den enda indikatorn på hur målen realiserats eller på vilka problem som kvarstår). En jämförelse mellan Västerås' och Stockholms stads arbetsmarknadsåtgärder 1965² antydde att antalet arbetstagare per arbetsförmedlings- plus länsarbetsnämndstjänsteman var olika, 600 respektive 1.400, något som också pekar på olikheter, medvetet planerade eller inte.

Något avtal mellan de nordiska länderna om gemensam målsättning för arbetsmarknadspolitiken finns inte. Samordningen inskränks till att gälla ett praktiskt samarbete mellan länsarbetsnämnderna i respektive land beträffande information om lediga platser och förmedling. Mer omfattande överföringar av arbetskraft från ett land till ett annat i arbetsförmedlingarnas regi skall rapporteras till den centrala myndigheten (AMS och dess motsvarigheter)³. Försök till styrning av de nordiska flyttningsrörelserna genom intensifierad arbetsmarknadsinformation har förekommit i speciella konjunkturlägen. Öppna gränser för arbetskraften behöver inte betyda att samma arbetsmarknadspolitiska mål slår igenom

överallt. Grundbetingelserna i varje land för anpassning förändras och i fallet med den nordiska arbetsmarknaden har dessa förändringar visserligen märkts, men inte radikalt ändrat vår syn på arbetsmarknadspolitikens mål. Troligt är dock att de ökade kontakterna över gränserna i någon mån bidragit till att likforma uppfattningarna om dessa. I tabell XI: 1 ges en kortfattad översikt av arbetsmarknadspolitikens omfattning och inriktning i de olika nordiska länderna.

Den siffermässiga jämförelsen är mycket svår att göra på grund av att redovisning och organisation är så olika. I den citerade OECD-rapporten konstateras dock att Danmark har koncentrerat sina resurser på arbetsvård och arbetslöshetsförsäkring, Finland sina på beredskapsarbeten för att uppnå lokala och säsongmässiga expansionseffekter, Norge på lokaliseringspolitik medan Sverige har arbetat mer systematiskt med alla typer av åtgärder. Redovisningen av beredskapsarbeten för Finland innebär att så gott som alla offentliga byggnadsarbeten tagits med, trots att besluten därom inte främst ligger hos arbetsmarknadsmyndigheterna. Tar man hänsyn här till blir slutsatsen att Finland liksom Norge har tonvikt på lokaliseringspolitiken och att de totala utgifterna i Finland troligen blivit överskattade. Olikheterna mellan länderna är påfallande och motiverar slutsatsen att en gemensam arbetsmarknad i praktiken långt ifrån förutsätter likformiga arbetsmarknadspolitiska mål. Å andra sidan finns det stora likheter och dessa blir ännu mer framträdande när man betänker att redan den olika näringsstrukturen betingar vissa skillnader (liksom inom Sverige).

En viktig fråga är om vårt deltagande i en större europeisk gemensam arbetsmarknad skulle medföra viss extra bundenhet när det gäller att fixera den praktiska mål-

¹ AMS, Meddelanden från utredningsbyrån 1968: 34.

² Gösta Dahlström, Comparison and economic analysis of responses to shortages and surpluses in several communities, Stencil, OECD, 1967.

³ Gunnar Olsson, Nordisk arbetsmarknad, Stockholm 1966.

Tabell XI: 1. Fördelning av kostnaderna för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder i de nordiska länderna år 1964

Åtgärder	Procentuell andel år 1964 av de totala kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken			
	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Stimulans av geografisk rörlighet	1	1	1	ca 2
Omskolning	5—10	5	5—10	8—10
Arbetsvård	20—25	5—10	5—10	14—15
Arbetslöshetsförsäkring	25—30	3—4	20—25	10—15
Lokaliseringspolitik	20—25	20—25	35—40	25—30
Beredskapsarbeten	5	45—50	10—15	25—30
Arbetsförmedlingarna	5—10	5—10	5—10	5—10
	Totalt 100	100	100	100
De totala kostnaderna i procent av bruttonationalprodukten	knappt 1 %	cirka 2 %	drygt 1 %	cirka 1 ½ %

Källa: »Active manpower policy, Scandinavian regional seminar final report, OECD 1967», s. 18. Rapporten är sammanställd av Per Holmberg.

sättningen för arbetsmarknadspolitiken. Någon stark effekt av det slaget är det inte frågan om som framgått av ovanstående resonemang och det praktiska exemplet från Norden. Men i viss mån kan en påverkan ske. Det gäller inte i lika stor utsträckning rörlighetsstimulerande åtgärder eller individuellt ekonomiskt stöd och arbetsvård m m som målen beträffande sysselsättningsgraden. Påverkan i det sistnämnda avseendet skulle enbart betingas av att uppföringarna för att realisera ett ambitiöst mål skulle bli större om vi ingår i en gemensam europeisk marknad. Det gäller alltså här om den politiska beslutsamheten att hålla fast vid en given värdering av den kvantitativa sysselsättningsgraden håller för det fall att den erforderliga kostnaden skulle växa avsevärt.

11.3 EEC:s regler för arbetskraftens fria rörlighet

Även om vi i dagsläget inte klart kan se om vi kommer att delta i EEC-samarbetet inom överskådlig tid, är det troligt att vi närmar oss en europeisk arbetsmarknad i den mening som man gett begreppet inom EEC. Även på detta område är det nämligen troligt att en tendens till harmonisering av tillämpade regler gör sig gällande redan under nuvarande förhållanden av väntan

och förberedelser för förhandlingar. Om så inte skulle bli fallet har det ändå sitt intresse att analysera vad deltagande i en större fri europeisk arbetsmarknad skulle innebära för vår del.

Den fria rörligheten innebär rätt att söka ledigförklarade anställningar i andra medlemsländer, vidare rätt till inresa och uppehåll för att uppnå likställdhet med inhemska arbetstagare. Reglerna om den fria rörligheten avser inte offentlig tjänst. Avsikten är att undanröja diskriminering mot arbetssökande från andra medlemsländer, medan invånare i tredje länder inte ges motsvarande rättigheter. I princip syns reglerna innebära att rätten gäller under förutsättning av att en anställning formellt ledigförklarats. Det finns dock inte någon begränsning för arbetsgivarnas rätt att rekrytera personal i andra medlemsländer. I EEC-systemet har således byggts in dels en möjlighet till spontana flyttningar av arbetsskäl mellan vitt skilda delar av Europa dels möjligheter för arbetsgivaren att efter lämplighet omrikta sin efterfrågan från en del till en annan inom gemenskapen. Därmed föreligger en extra fluktuationsfaktor som påverkar den lokala arbetsmarknadens konjunkturläge. Mot den bakgrunden är det av intresse att undersöka vilken arbetsmarknadspolitisk apparat som står till förfogande för att möta och utjämna fluktuationer

på arbetsmarknaden. Ju mer omfattande dessa kan väntas bli, ju bättre beredskap i form av arbetsförmedling, omskolning, beredskapsarbeten m m måste man ha om man vill realisera en viss given målsättning beträffande stabilitet i sysselsättning och chansen att få nytt jobb. Skapandet av den större europeiska arbetsmarknaden förändrar också på annat sätt förutsättningarna för balans på arbetsmarknaden i olika delar av gemenskapen. En spontan avflyttning från områden med lägre löner och sämre arbetskraftsefterfrågan till andra områden möjliggörs. Med undersysselsättning och hög arbetslöshet i utgångsläget blir det därmed lättare i utflyttningsregionerna att minska antalet nödlidande eller understödstagare och öka chansen att få en acceptabel utkomst. Genom de ökade emigrationsmöjligheterna kan således måluppfyllandet beträffande sysselsättningsgraden höjas ganska direkt. Ett omvänt förhållande gäller invandringsregionerna utan att dock situationen är helt symmetriskt spegelvänd.

EEC-reglerna behandlar fullsysselsättningsmålet och den arbetsmarknadspolitiska beredskapen på ett annat sätt än vi är vana vid. Sysselsättningen och den ekonomiska framstegstakten betonas i Romfördraget mindre än prisstabiliteten och betalningsbalansen. Artikel 104 ålägger länderna att föra en ekonomisk politik så att »hög sysselsättning» vidmakthålls. Däremot nämns inte uttryckligen full sysselsättning som ett mål.

Deltagande i EEC tillsammans med länder med en annan nyans i de ekonomisk-politiska målsättningarna ger på olika sätt nya förutsättningar för vår ekonomiska politik. Den självklart starkare och mer direkta konjunkturspridningen i det tänkta fallet ställer krav på starkare motkonjunkturrella stabiliseringsåtgärder. De medvetna variationerna i stadsbudgetens intäkter och utgifter får bli större vilket inte möter andra hinder än att planeringsberedskap och administrativ beslutsrörlighet kan visa sig otillräckliga. Vidare ställs ökade krav på det valutamässiga utrymmet för variationer. Viktigt är att prisnivåerna i ökad grad

blir internationellt bestämda, vilket direkt innebär att måluppförringar i form av lägre sysselsättning och produktion för att realisera en given grad av prisstabilitet skulle öka under i övrigt givna förutsättningar. Omvänt gäller givetvis att en inhemsk efterfrågeansvällning sätter mindre spår i prisindex – i gengäld dock större spår i bytesbalansen. Till detta kommer nu verkningarna av den gemensamma arbetsmarknaden. Förutom att invandringsbenägenheten allmänt torde öka, medför ett förhållandevis högre efterfrågetryck på den svenska arbetsmarknaden än i de andra medlemsländerna att en extra stor invandring under givna flyttningsregler uppstår. Detta kan vara önskvärt eller inte. Under alla omständigheter läggs här en extra restriktion på den ekonomiska politiken. Detta är för övrigt inte den enda nya restriktionen som tillkommer, men en viktig sådan. En starkt rörlighetsfrämjande arbetsmarknadspolitik kan spela en viktig roll för att minska den reella bundenheten av övriga medlemsländer. Som visats i andra sammanhang ger den möjlighet att förena en mycket hög sysselsättningsnivå med måttligt inflationstryck och efterfrågetryck på arbetsmarknaden. Resonemanget tycks således klart leda till att rörlighetspolitiken bör aktiveras i ett sådant sammanhang. Här kan dock frågetecken sättas för att den inländska rörligheten är möjlig att främja utan en avstannande invandringsökning med hänsyn till EEC:s regler om icke-diskriminering.

På längre sikt får man räkna med att arbetsmarknadspolitiken förstärks i övriga västeuropeiska länder och att i samband därmed även den ekonomisk-politiska grundvärderingen blir mer likartad länderna emellan.

11.4 Regler om lokaliseringspolitiken inom EEC

Enligt artikel 12 i Romstadgan kan ett land främja den ekonomiska utvecklingen genom statliga stödåtgärder – även kommunala – för ett visst geografiskt område. En förutsättning är att villkoren för den internatio-

nella handeln inte ändras på ett sätt som strider mot den gemensamma marknaden. Enligt den svenska officiella bedömningen¹ torde en svensk EEC-anslutning inte medföra någon begränsning för den svenska lokaliseringsspolitiken som den bedrivs för närvarande eller kan komma att bedrivas. Om man skulle utsträcka stödområdet till hela landet är det osäkert hur motsvarande bedömning skulle bli. Även övriga EEC-länder bedriver någon form av lokaliseringsspolitik. Romfördraget förutsätter att resp land bär huvudansvaret för lokaliseringsspolitiken.

Man bör dock inte helt avskrika möjligheten att en viss bundenhet uppstår. Inom EFTA har nyligen britterna råkat in i en sådan konflikt, där deras regionala stödpolitik ifrågasätts. Då man planerat att bygga några aluminiumsmältverk inom det brittiska stödområdet, där f n både ett allmänt investeringsbidrag (15 %) och ett lokaliseringsbidrag (20 %) utgår, har Norge som närmast berörd EFTA-medlem reagerat med invändningar. Norge har en naturlig fördel för aluminiumframställning i form av billigare elektricitet.

Om vi alltså har att räkna med ringa formell bundenhet för lokaliseringsspolitiken inom en integrerad europamarknad, återstår ändå frågan om inte de reella förutsättningarna för den ändras. I viss mån kommer detta att ske. När tullbarriärer rivs förbättras de relativa produktionsfördelarna speciellt för gränsområdena. För norra Skandinavien kan denna effekt dock knappast bli avsevärd, eftersom situationen är ganska likartad i de nordliga delarna av Finland, Norge och Sverige. Här skulle vidare effekterna till stor del redan ha neutraliserats eftersom EFTA-tullsänkningarna gällt alla tre länderna. En inverkan faktor torde bli att utflyttningen söderut kommer att begränsas något eftersom den kommer att möta konkurrens från ökad invandring från mellersta och framförallt södra Europa i den mån invandringsreglerna liberaliseras.

11.5 Invandringspolitiken

Genom olika åtgärder kan invandringen till Sverige av utlänningar förändras. Ganska nyligen har nya regler införts, nämligen genom att arbetstillstånd numera krävs redan vid inresan för icke-nordbor. De åtgärder som vidtas behöver inte nödvändigtvis leda till en avsevärd minskning eller ökning av invandrarströmmen. Viktiga effekter kan ändå uppstå i fråga om invandrarernas sammansättning efter ålder, kön, civilstånd, utbildning m m eller i fråga om den verksamhet de upptar här, geografisk destination m. m.

Det kan tyckas logiskt att se styrningen av invandringen som en del av arbetsmarknadsspolitiken, eftersom åtgärderna uppenbarligen får direkta konsekvenser för arbetsmarknadsläget på kort och längre sikt. Det är en sådan tanke som gör att frågan över huvud taget behandlas här. Men invandringen har andra samhällspolitiska aspekter, som är minst lika viktiga.

En social och politisk integration mellan länder, där en stark enhets- eller unionssträvan föreligger, främjas direkt av att arbetskraftsrörelserna liberaliseras. Närmare undersökningar skall kanske visa att arbetskraftsliberalisering ibland främst förordats i syfte just att upphäva eller dämpa det nationella betraktelsesättet. Redan en sådan tanke lägger sordin på intresset för renodlade samhällsekonomiska kostnads/intäktskalkyler, i varje fall då de gäller enbart invandringslandet.

En liberal invandringspolitik i de ekonomiskt mest framskridna länderna har också betraktats som ett slags u-landsbistånd. Ett u-land har på kort sikt klara fördelar av en viss utvandring (minskad undersysselsättning, höjd percapitakonsumtion, visst valutatillskott). På längre sikt kan fördelarna dock bli oskönjbara, speciellt om ingen återvandring av utbildade personer sker eller om utvandringen ursprungligen avsett personer med längre yrkesutbildning. U-hjälpsargumentet har knappast spelat någon roll

¹ Sverige och EEC. Romfördraget ur svensk synvinkel, Handelsdepartementet, Sthlm 1968.

för våra invandringspolitiska beslut hittills. En rent humanitär strävan har dock varit framträdande om inte dominerande när det gäller behandlingen av olika flyktinggrupper. Det nu sagda föranleder slutsatsen att en rent ekonomisk analys av invandringskostnader och intäkter bara har ett begränsat värde för beslutsfattandet. Å andra sidan borde den ekonomiska analysen i kombination med studier om anpassning m m av sociologisk och psykologisk art kunna väsentligt minska den relativa förvirring som råder i den politiska debatten.

11.5.1 Ekonomiska och arbetsmarknads- politiska målsättningar

Det är naturligtvis fullt möjligt att relatera invandringspolitikens syfte till de grundläggande målen för arbetsmarknadspolitiken (bättre tillgodoseende av arbetskraftsefterfrågan, ökad sysselsättningsgrad och bättre arbetsmarknadsanpassning totalt och för olika delkategorier av arbetstagare i vissa avseenden). Företagarna får genom liberaliserade arbetskraftsrörelser ett ökat rekryteringsunderlag, förutsatt att invandringen ökar mer än utvandringen.

Att öka fältet för individens fria arbetsval geografiskt kan anses principiellt viktigt. Detta har dock praktisk betydelse bara i länder, där konsumtion och sysselsättningsmöjligheter är klart sämre än annorstädes. I själva verket ger omlagd invandringspolitik i Sverige (som exempel på en attraktionspol för den internationell migrationen) *samtidigt* konflikt med och stöd för de målsättningar vi lagt in i arbetsmarknadspolitiken. Och det är karakteristiskt att dessa för- och nackdelar ställer sig olika – i stort sett om inte i varje detalj – för arbetsmarknadens båda huvudparter. Liksom ekonomiska fördelningsfrågor kommer därför invandringspolitikens roll för arbetsmarknaden att bedömas högst olika i olika samhällsgrupper på kort sikt.

Detta är en väsentlig utgångspunkt för den värdeteoretiska analysen av invandringspolitiken. I den ekonomiska facklitteraturen har invandringens effekter på produk-

tion och utrymme för konsumtion stått i förgrunden. Men det vore orätt att påstå att man helt försummat effekter på betalningsbalans, prisstabilitet och sysselsättning. Det är dock knappast någon överdrift påstå att just invandringens samband med de arbetsmarknadsmässiga målsättningarna blivit styvmoderligt behandlade. Förklaringen därtill kan möjligen vara att kontroversiella frågor är inblandade. Det är dock tankemässigt otillfredsställande att inte kunna se en samstämmighet mellan intern arbetsmarknadspolitik och invandringspolitik. Vi räknar här kortfattat upp olika invandringseffekter som behandlats i den ekonomiska litteraturen. Det finns inte här möjlighet att ange alla de förutsättningar under vilka de gäller eller begränsningar då de inte gör det.

Ökad invandring förskjuter balansen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Detta kan innebära förbättrad grad av stabilisering men också försämrad. Den spontana invandringen är dock känslig för det inhemska sysselsättningsläget i utgångsläget så att en i varje fall kraftig ökning av arbetslöshet eller undersysselsättning automatiskt motverkas. Variationer i invandringsvolymen bör mötas med ändringar i finans- och kreditmarknadspolitik så att stabiliseringen inte rubbas. Det är här oklart om man bör analysera verkan av invandringen enbart eller i kombination med kompletterande finanspolitik. Vanligen är det den förstnämnda typen av analys som genomförs. Under alla omständigheter innebär en eventuell förskjutning av arbetsmarknadsbalansen direkt en förändring av måluppfyllandet när det gäller sysselsättningsgraden.

De olikartade verkningarna av invandringen på olika delar av arbetsmarknaden har uppmärksamats. Med nödvändighet är invandringsströmmen selekterad i den meningen att olika kategorier i utvandringslandet (civilstånd, utbildning, kön m m) har olika avvandringsfrekvens. Vidare – och kanske framför allt – blir invandringen selektiv genom att olika uppsagningschanser föreligger i invandrarlandet för skilda

branscher och yrken (behörighetsregler, rekryteringspolitik m m skapar här skilda förutsättningar).

11.5.2 Verknningar på kort sikt av ökad invandring

Teoretiskt är en dämpning av löneutvecklingen på grund av ökad invandring att räkna med. Ett klart empiriskt stöd för denna del av den ekonomiska modellen är dock svårt att få fram. Något försök i den riktningen görs inte heller här. I sammanhanget kan påpekas att ett omfattande arbete lagts ned på att empiriskt studera sambandet mellan migration och rörlighet över huvud taget och löneutveckling å andra sidan¹. Här har man fått belägg för att ett samband föreligger, men också för att anpassningsprocesserna på arbetsmarknaden är så komplexa att det enkla sambandet utbud-lönenivå inte ger starkt utslag vid statistiska jämförelser. Det finns inte anledning förmoda att internationell migration i principellt avseende borde ge ett annat lönesamband än flyttningsrörelser i övrigt. I annat sammanhang har framhållits att invandringen kan substituera inhemsk rörlighet. Därmed störs naturligtvis möjligheterna ytterligare att empiriskt isolera det nyssnämnda lönesambandet för immigrationen.

Invandringens selektivitet i meningen att vissa branscher och yrken mottar förhållandevis många invandrare, medan andra sektorer knappast får några invandrare alls, torde knappast förskjutas starkt genom deltagande i en stor europeisk arbetsmarknad. Grundläggande orsaker bakom denna selektivitet är olikheter beträffande krav på språkkunskaper, tillgång på bostäder, omfattningen av utbildningskrav eller behörighetsregler samt arbetsgivarnas rekryteringspolitik. Dessa förhållanden skulle inte förändras nämnvärt. Då en del branscher och företag speciellt aktivt sökt anställa utlänningar torde detta ofta ha hängt samman med ett lågt löneläge i förhållande till andra företag, varför en sådan breddning av rekryteringsunderlaget tett sig naturligt. Åtgärden kan emellertid verka företagsekon-

miskt motiverad för alla slags företag, även för dem med ett högt vinst- och löneläge. I den mån rekrytering av invandrare blir allmänt utbredd kan selektiviteten hos den direkta invandrarströmmen väntas minska. Kvar står dock att det för en stor grupp av företag ter sig mer eller mindre nödvändigt att lita till detta slags nyrekrytering.

På grund av arbetskraftens begränsade rörlighet och invandringens selektivitet kan existerande löneskillnader konserveras eller to m förstärkas. Motsatsen – att invandringen kan bidra till en viss utjämning av lönestrukturen – är förvisso tänkbar men bara under ganska speciella förhållanden (stor invandring till områden med arbetskraftsknapphet i utgångsläget och löner lig-gande över andra jämförbara gruppers utan möjlighet att öka inhemsk rekrytering). Det är väsentligt komma ihåg att det är nettotillströmningen av arbetskraft i förhållande till efterfrågan som är avgörande för lönepåverkan. Det räcker inte att studera hur den direkta invandringströmmen går. Vid stark invandring till en sektor kan också avgången av utländsk arbetskraft till andra delar av näringslivet öka avsevärt. Det kan också vara avgången av inlännningar som i första hand stiger. När man rent allmänt hävdar att invandringen dämpar löneutvecklingen i invandringssyrkena underförstås att tillströmningen ökat mer än avgången. Alla yrkesgrupper påverkas inte av ökad invandringström uteslutande på det sättet att denna substituerar dem eller deras rörlighet till en viss sektor. I vissa fall kan ökad invandring utlösa ökad (komplementär) efterfrågan efter en viss slags arbetskraft. Detta är dock ett sällsynt specialfall.

Mönstret för den inhemska rörligheten är utslagsgivande för både om lönestrukturen skall utjämnas eller om på längre sikt en ökad segregation eller heterogenitet skall uppstå på arbetsmarknaden. För att undvika en »balkanisering» av arbetsmarknaden med uppdelning på utlänningsområden

¹ Text i Wages and mobility, OECD Paris 1966.

och andra områden kan arbetsförmedlingarna och deras olika slag av åtgärder spela en viktig roll. Andra samhällsåtgärder är troligen också nödvändiga. När immigrationslandet bestämmer sig för handlingslinjen att vidta extra allmänt rörlighetsstimulerande åtgärder i övrigt för att underlätta invandrarnas anpassning i stället för en mer passiv linje innebär detta att man motarbetar en arbetsmarknadsmässig och social uppsplittring med isolering och konflikter mellan etniska grupper som yttersta konsekvens. Ett annat avvägningsproblem gäller att vid ökad invandring förändra de arbetsmarknadspolitiska insatserna på ett sådant sätt att man bibehåller en given faktisk mål-effekt för denna verksamhet. En närmare analys av vad en sådan avvägning skulle innebära finns det inte plats för i detta sammanhang.

Då vi tidigare utgått från att ökad invandring dämpar den genomsnittliga löneutvecklingen är det konsekvent att räkna också med en dämpad reallöne-utveckling under förutsättning att prisnivån inte sänks i motsvarande mån. Att något sådant skulle ske är uteslutet under rimliga antaganden om ekonomins reaktionssätt, även om bristtendenser på några varumarknader skulle motverkas tack vare ökat arbetskraftsutbud. Reaktionerna på kort sikt för priser, vinster och reallöner är dock beroende av hur stabiliseringspolitiken förs, varför några olika »fall» kan uppstå. Gemensamt är dock – under rimliga antaganden – en öknings-effekt i fråga om räntabilitetsutvecklingen och en dämpningseffekt när det gäller real-löneutvecklingen.

Det ökade behovet av produktionskapital, bostäder och andra anläggningar, som svarar mot ökade invandringstal, måste i det ena extremfallet tillgodoses av löpande produktion och i det andra genom användning av existerande överskottskapacitet. Den senare möjligheten har stått till buds i Sverige endast i begränsad grad utan att ett extra utrymme för investeringar har fått bildas genom minskad konsumtionsbenägenhet eller extra prisstegringar. Man kan naturligtvis föreställa sig en så aktiv in-

vesteringspolitik och modernisering av kapitalet att realkapital skulle ledigställas i större volym fortlöpande (minskad genomsnittlig utnyttjandetid) – såvida det inte togs i anspråk av ett större invandrarantal. I detta konstruerade fall tas en planerad produktivitetsvinst direkt i anspråk för höjd invandring utan att konsumtionen per capita behöver dämpas på kort sikt. En filosofi av detta slag har kanske underförstått legat bakom långtidsutredningarnas resonemang, i vilka en höjd invandring passat väl in. I praktiken har dock realkapitalförsörjningen inte fungerat så smidigt, i varje fall inte när det gäller bostäderna.

Positiva verkningar av en ökad invandring blir möjliga på längre sikt (se nästa avsnitt). Innan detta berörs bör några ord sägas om inverkan på betalningsbalansen. Det ökade efterfrågetrycket som vi berört ovan kan naturligtvis i särskilt hög grad riktas mot utländska valutor, varigenom prishöjningar och/eller planerad efterfrågebegränsning onödiggörs i motsvarande mån som valutautrymme tas i anspråk. Överföring av valuta från invandrare till anhöriga i utvandringslandet, ändrat turistnetto och höjd importbenägenhet på grund av annorlunda konsumtionsvaror bidrar till en sådan utveckling. Turistnettot kan också utvecklas i positiv riktning. Invandrarna kan också teoretiskt sett föra med sig tillgångar. Man kan dock räkna med en ökad nettoansträngning på valutareserv m m på kort sikt.

11.5.3 Verkningar på längre sikt

I den svenska debatten har det påpekats särskilt kraftigt att invandringen motverkar strukturuomvandlingen genom att förse utflyttningsområden och lågräntabla företag med arbetskraft. Med stöd av en medveten kombination av arbetsmarknadsåtgärder och selektiva investeringsstimulanser skulle motsvarande produktion ha lagts ned tidigare om inte tillgången till utländsk arbetskraft ökats. Orsaken till den negativa bedömningen ligger således främst i invandringens selektivitet som vi berört också ti-

digare. Med den starka betoning den medvetna strukturomvandlingen getts i Sverige som ett led i tillväxtpolitiken framstår nackdelen särskilt bjärt. Förelåg inte tendensen till selektivitet skulle argumentet bortfalla och man frågar sig då om vi kan räkna med en mindre selektiv invandring vid deltagande i en stor EEC-arbetsmarknad än vi fått erfara hittills. Under bestämda förutsättningar om samarbetet mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och graden av information om arbetsförhållanden skulle nog selektiviteten medvetet kunna begränsas åtminstone i viss mån. Detta är dock en ren spekulation så länge man inte vet hur de praktiska formerna för invandringen skulle gå till. Man vet inte ens hur stor del av invandrarna från EEC som i praktiken skulle förmedlas via den offentliga arbetsförmedlingen.

Det är viktigt klargöra att invandringen under speciella förutsättningar kan påskynda den eftersträlvade strukturomvandlingen. Denna teoretiska möjlighet realiserar om den inhemska rörligheten är starkt begränsad och invandringen i stället selektivt kan riktas mot tilltänkta områden för sysselsättningsexpansion. För praktiska ändamål kan dock denna möjlighet avfärdas. I den mån »för låg» inhemsk rörlighet föreligger i Sverige beror den snarare på lokal bostadsbrist än på inneboende *trögrörlighet* hos personer. En selektiv invandrarstyrning av detta slag skulle förmodligen också omöjliggöras vid EEC-anslutning genom regler om likställdhet för inhemsk och utländsk arbetskraft. Det hindrar emellertid inte att fallet är av teoretiskt intresse och kan tillämpas ibland, på tex planerad ekonomisk expansion i glesbygdregioner eller på tillfälliga arbetskrävande projekt såsom väg- och brobyggen.

En av huvudfrågorna för bedömningen av invandringen ur ekonomisk synpunkt gäller således hur den är inriktad. Urvalet i utvandringslandet (utbildning, ålder, civilstånd osv) spelar naturligtvis därvid in men knappast på ett utslagsgivande sätt. Mottagarlandet kan också påverka detta. I själva verket finns starka ekonomiska

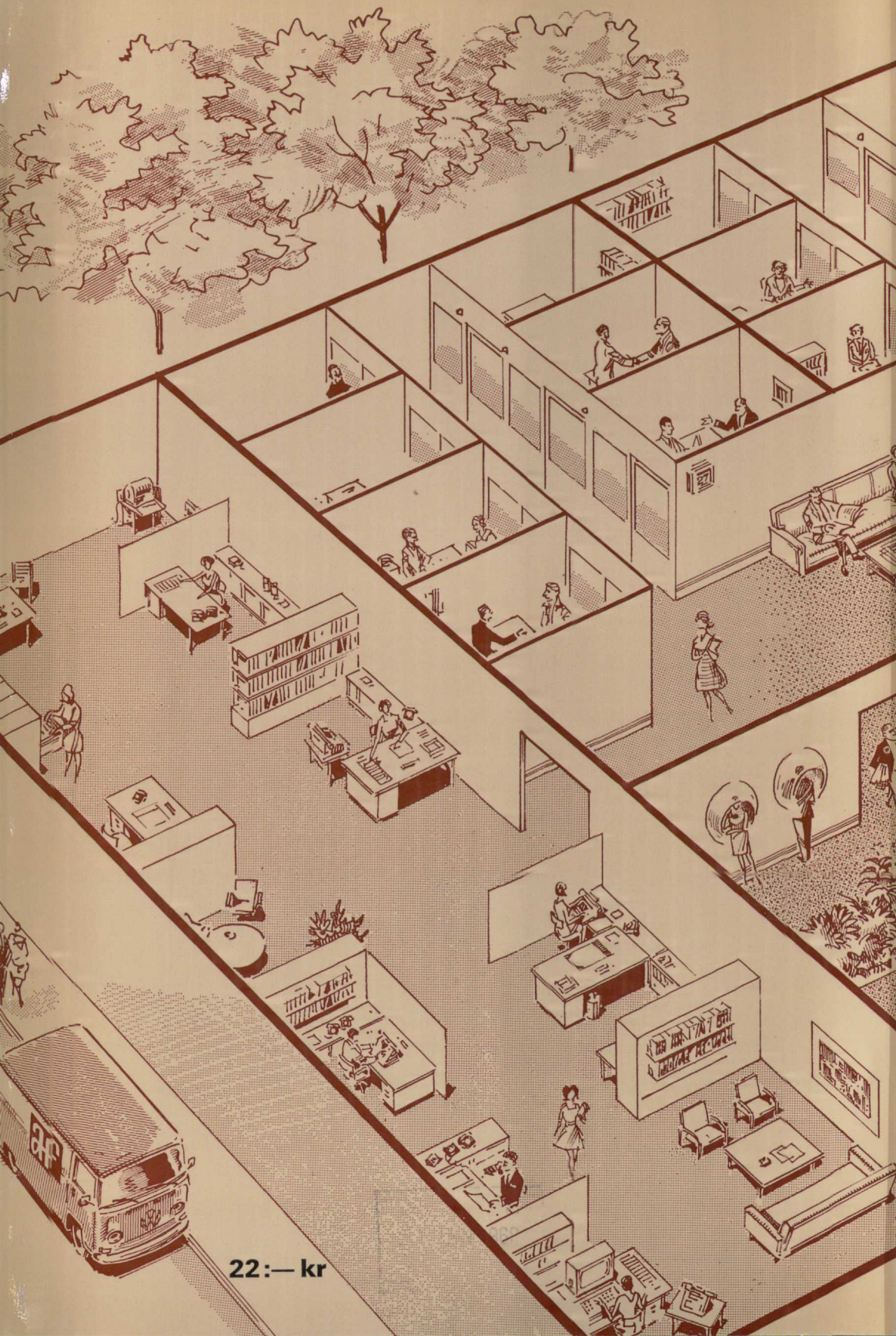
skäl för en integration av invandringspolitiken i den arbetsmarknads- och strukturpolitik man avser att bedriva. Det finns också en annan huvudfråga för bedömningen av invandringens avkastning, nämligen huruvida produktivitet och räntabilitet påverkas positivt genom stordriftsfördelar i samband med invandringen. En sådan effekt är sannolik, men den torde vara så pass liten att den inte kan avsevärt påverka helhetsbedömningen av invandringen. Viktigare kan då vara den psykologiska inverkan av en extra befolkningsökning. Ökad omsättning och ökat behov av kapitalutrustning kan bidra till en djärvare investeringsplanering också i teknologiska avseenden. Investeringsbesluten bestäms också av hur framtidsutvecklingen psykologiskt bedöms kunna bli. Få förhållanden torde främja en djärv satsning så som en expansiv hemmamarknad kan göra det. Motsatsen har vi också praktiska belägg för: Avfolkning och omsättningsminskning i ett område både bidrar till och orsakas av en minskad komparativ produktivitet och räntabilitet. Att bedöma vikten av denna psykologiska faktor för den långsiktiga tillväxten vill jag dock inte åta mig.

Man kan spekulera vidare över invandringens samband med kapitalets utveckling och investeringsinriktning. Det kan hävdas att om ett visst invandringsmönster kombineras med en mycket aktiv styrning av investeringarna, så är det möjligt att starkare omdana ekonomins struktur i planerad eller önskad riktning än om befolkningstalet är lågt och endast spontan rörlighet är att räkna med. Synpunkten är inte relevant här där vi bara ställt frågan om vad ökad invandring medför i ekonomiskt avseende, inte vad en helt ny utvecklingsstrategi skulle föra med sig. Skulle man dessutom laborera med ökad kapitalimport skulle ännu mer gynnsamma betingelser gälla för resenemanget. En ökad invandring är i regel inte motiverad med hänsyn till någon utvecklingsstrategi utan följderna av en strävan till individuell valfrihet och humanitära mål. Den reella bakgrunden till EEC:s arbets-

kraftsregler vore intressant att gå igenom, men det kan inte ske här. En arbetshypotes får bli att bakgrunden är ungefär densamma som för den nordiska arbetsmarknaden, nämligen ungefär de skäl som nämndes ovan. Länder med nettoutvandring kan uppnå en bättre ekonomisk balans och även gynnsammare långsiktig tillväxt. Invandringsländerna får på kort sikt snarast öka de balansproblem och på längre sikt ekonomiska fördelar bara under speciella förhållanden. Resultatet kan emellertid påverkas genom den ekonomiska politiken. Sett i stort tas ett steg i riktning mot integration med en tendens till utjämning av internationella skillnader i konsumtion per capita, produktivitet och lönenivåer. Detta är troligen parat med en positiv nettoeffekt på den globala tillväxttakten. *Inom* länderna uppstår också fördelningseffekter: De kortsiktiga effekterna i invandringsländerna till nackdel för arbetstagarna och fördel för företagen har kommenterats. I utvandringsländerna är förhållandet omvänt.







22:— kr