

Sysselsättningen och den offentliga sektorn

Om sysselsättningsplanering innebär en inventering av platsutbud och arbetsefterfrågan samt att föreslå åtgärder som är nödvändiga för att skapa balans mellan utbud och efterfrågan förstår jag inte hur någon kan motsätta sig en sådan planering. Full sysselsättning är ett av samhällets viktigaste sociala mål. Full sysselsättning är därtill ett vedertaget submål i konjunkturpolitiken, motiverat av önskan att tillvarata tillgängliga resurser. Varför skulle full sysselsättning inte kunna vara ett submål i allokeringpolitiken, motiverat på samma sätt?

Om man emellertid sammanför sysselsättningsplanering med argument för en utbyggd offentlig sektor kan det ge upphov till missförstånd. Det kan få sysselsättningsplanering att framstå som synonymt med en utbyggnad av den offentliga sektorn och det kan få ett ifrågasättande av nödvändigheten att bygga ut den offentliga sektorn för att lösa sysselsättningsproblemen att framstå som ett avståndstagande till sysselsättningsplanering.

Bengt-Christer Ysander har kritiserat logiken i de argument som går ut på att den offentliga sektorn måste byggas ut för att skapa ett tillräckligt antal sysselsättningstillfällen [Ysander 1974]. Hans tes tycks vara att man kan skapa sysselsättning på vilket sätt man vill. Det låter rimligt. Men genom att stödja denna tes med de två argumenten 1) bristen på jobb är skenbar och 2) marknadsmekanismerna åstadkommer all behövlig anpassning bortsett från konjunkturvariationerna, bibringas läsaren ett möjligen felaktigt intryck av att någon sysselsättningsplanering inte behövs. Någon planering för att inventera utbud och efterfrågan behövs inte därför att prissystemet avvecklar varje utbuds- och efterfrågeöverskott — åtminstone på lång sikt. Någon planering som underlag för åtgärder behövs av samma anledning heller inte. Även tesen att man kan skapa sysselsättning på vilket vis man vill får i kombination med marknadsargumenten en egendomlig funktion: efter-

som man kan göra som man vill så behövs man ingenting göra.

Kan detta vara Ysanders mening? Eller är det återigen fråga om en "missförstådd ekonom"? Den polemiska betoningen av den underbara, automatiskt verkande marknadsmekanismen framkallar regelmässigt missförstånd — icke-ekonomer undrar om ekonomerna överhuvudtaget uppmärksammat problemen, så förhåxade av sin patentlösning verkar de vara. Är det inte på tiden att låta detta medel bland andra ges den plats i dispositionen som det förtjänar och strunta i polemiken som tycks ge näring åt en ond cirkel av missförstånd och polemik?

Ysander och kanske också de han kritiserar håller inte isär de två argumenten: behovet av sysselsättningsplanering och valet av åtgärder. Ysander skriver *angående behovet av att planera sysselsättningen*: "Man misstror flexibiliteten i den privata delen av ekonomin och prismekanismernas möjligheter att medverka till en tillfredsställande anpassning och rekommenderar därför av sysselsättningsskäl en utvidgning av offentlig tjänsteproduktion."

Tvivel på marknadsmekanismernas förmåga att lösa problemen motiverar visserligen planering för att klara ut vilka sysselsättningsproblemen är. Men att problemens lösning skulle ligga i en utvidgning av den offentliga sektorn är därmed inte givet, om nu inte alla åtgärder definieras som en utvidgning av den offentliga sektorn. Tvivel på marknadsmekanismernas förmåga föregriper bara i ett avseende lösningen, samtidigt som det motiverar planering; det är inte möjligt att förlita sig på marknadsmekanismerna i oförändrat skick.

Det är alltså inte möjligt att fullständigt separera frågorna om behovet av planering och valet av åtgärder. Kan det vara möjligt att denna omständighet ger upphov till en sammanblandning av argumentleden, så att planering uppfattas som synonymt med offentlig tjänsteproduktion?

Tilltron till marknadsmekanismerna behöva nyanseras

Ysanders plädering för marknadsmekanismen behöver nyanseras. Jag ska nedan ta upp två punkter. Däremot är jag villig att stryka under vad jag fattar vara en av Ysanders teser, nämligen behovet av flexibla anpassningsmekanismer. Det gör jag avslutningsvis i samband med att jag tar upp det i mitt tycke största hotet mot sysselsättningen — stagnationen i den offentliga sektorn.

Marknadsmekanismernas förmåga att lösa de långsiktiga sysselsättningsproblemen kompliceras av att sysselsättning inte är det enda samhällsmålet. Konflikter med andra mål — t ex inkomstfördelning, effektivitet, prisutveckling — kan påkalla sysselsättningsskapande åtgärder. Sådana "ofullkomligheter" i marknadsmekanismen är alltför väl kända för att behöva utvecklas i dessa spalter.

Även om marknadslösningen inte är oförenlig med samhällsmålen kan marknadsmekanismerna ändå erbjuda en ofullständig lösning av det långsiktiga sysselsättningsproblemet beroende på i vilken *takt* de löser uppdykande problem. Detta är ett mindre uppmärksammat förhållande. Komparativ, statisk analys förmår inte behandla vad som är ett dynamiskt problem.

Det är ju möjligt att den strukturella omvandlingen av svenskt näringsliv inte innebär en permanent brist på arbetstillfällen på lång sikt, utan att nya arbetstillfällen uppstår i samma omfattning som gamla försvinner. Det hindrar emellertid inte att strukturomvandlingen kan skapa en "permanent tillfällig arbetslöshet" genom att arbeten inte tillkommer i samma *takt* som arbeten försvinner eller att arbeten inte tillkommer i en sådan takt att det ursprungliga bortfallet av arbeten någonsin inhämtas. Arbetslösheten är måhända betingad av omställningsproblem till följd av att den ursprungliga balansen rubbats. Successivt värker dessa omställningsproblem ut. Men om hela tiden nya störningar påverkar balansen kan den situationen inträffa att någon balans aldrig kommer att uppnås trots att systemet hela tiden strävar efter att uppnå balans.

Balansrubbningar som vi idag upplever är t ex den snabba regionala omvandlingen av näringslivet, den svenska industrins flykt till utlandet, den branschmässiga omstruktureringen och branschernas strukturrationalisering, teknik-

förändringar och åtföljande förändringar i kraven på arbetskraften. Visst kan man hysa tilltro till marknadsmekanismernas förmåga att *medverka* till lösandet av dessa omställningsproblem — men därifrån är steget långt till att tro att marknadsmekanismerna ensamma skall hinna lösa alla problem i den *takt* som de uppstår.

Åtgärder som arbetsförmedling, om skolning, flyttningsbidrag osv är ägnade att kompensera för marknadskrafternas naturliga tröghet, Statligt stöd till bransch-rationalisering är ett annat sätt att hjälpa marknadskrafterna på traven. Åtgärder som är ägnade att smörja marknadsmekanismerna och direkt sysselsättningsskapande åtgärder kan ha samma syfte, nämligen att påskynda anpassningen till marknadslösningen. Sysselsättningsskapande åtgärder behöver alltså inte stå i strid med allokeringseffektivitet. Om möjligheterna är begränsade att minska marknadsmekanismernas tröghet finns det anledning att bedriva en sysselsättningsskapande politik som siktar till att *föregripa* marknadslösningarna.

Ysander håller sannolikt med om allt detta. Vad är det då han menar? Förmodligen skall man uppfatta hans plädering för prismekanismen varken som motstånd mot sysselsättningsplanering eller sysselsättningsskapande åtgärder utan som en poängtering av prismekanismens möjligheter att *medverka* till sysselsättningsproblemens lösning — trots att en del formuleringar är mer kategoriska. Men härom torde inte någon strid råda så länge inte omfattningen av denna medverkan preciseras.

Offentliga sektorns anpassningsmekanismer

Ysander tycks allmänt optimistisk beträffande sysselsättningen på lång sikt. Argumenten härför är svaga. Dels därför att argumenten är kvalitativa medan sysselsättningsplaneringen måste vila på kvantitativa argument. Dels därför att argumenten genomgående avser den privata sektorns utveckling, vilket inte berättigar till någon allmän optimism utan motsvarande "optimistiska" antaganden beträffande den offentliga sektorn. Summan av "optimism" i en del av ekonomin och "pessimism" i en annan del är en allmän "pessimism".

Jag tror Ysander lämnar den offentliga sektorns bidrag till sysselsättningen utanför diskussionen helt enkelt därför

att han förutsätter en politik som kompenserar den privata sektorn perfekt. Sysselsättningsproblemen är därmed i det närmaste bortdefinierade.

I själva verket införs med denna förutsättning oredovisade anpassningsmekanismer i samspelet mellan privat och offentlig sektor. Detta tror jag är att förbigå det största problemet för sysselsättningen på lång sikt. Jag vill hävda att det är den offentliga sektorns stagnation som utgör det största hotet mot sysselsättningen, inte den privata sektorns utveckling. Likaväl som marknadsmekanismernas anpassningsförmåga måste underställas en kritisk granskning måste den offentliga sektorns anpassningsmekanismer undersökas.

Detta problem kan konkretiseras med följande exempel. Antag att en förskjutning av den slutliga efterfrågan äger rum från varor och tjänster som produceras i den privata sektorn till varor och tjänster som produceras i den offentliga sektorn. Vilka mekanismer träder då i funktion för att åstadkomma den nödvändiga överföringen av resurser från den ena sektorn till den andra?

Den enda mekanism vi känner till är den *politiska*. Känsligt fungerande politiker skulle kunna fånga upp efterfrågeändringen och skattevägen överföra resurserna från privat till offentlig sektor. Finns det anledning att tro att våra politiska mekanismer fungerar tillräckligt smidigt för att undvika större diskrepanser i förhållande till efterfrågan? Och vad händer om anpassningen inte sker?

För att ta den sista frågan först: en utebliven anpassning av produktionen kan resultera i en anpassning av konsumtionen, dvs att konsumenterna använder inkomsterna på det som finns istället för att inte använda dem till det som inte finns. Men konsumtionsökningen kan då paras med "prylrötthet" — vilket kan verka paradoxalt så länge man inte beaktar att de önskvärda alternativen till privat konsumtion inte förverkligas. I detta fall påverkas således inte den effektiva efterfrågan av att den "önskade efterfrågan" förändras. Några sysselsättningsproblem uppstår heller inte.

Men det behöver naturligtvis inte gå så. Den privata konsumtionsefterfrågan kan istället svikta — en automatisk mekanism för överföring av resurser till den offentliga sektorn kan då komma igång om finanspolitiken utnyttjas för att häva efterfrågeunderskottet med en expansion av offentlig konsumtion och investering. Men finanspolitiken kan

också inriktas på att söka stimulera den privata konsumtionen — någon resursöverföring kommer då inte till stånd. Under 50- och 60-talen verkade den automatiska resursöverföringen genom att den offentliga sektorn hela tiden växte snabbt — särskilt snabbt i lågkonjunktur — och därigenom absorberade en stor del av den växande produktionskapaciteten. Under 70-talet har den offentliga sektorn släppt denna absorberande (eller pådrivande) funktion och istället överlåtit den åt privat konsumtion och investering. Ekonomin brottas nu med påtagliga svårigheter att utnyttja hela produktionskapaciteten.

Den första frågan gäller effektiviteten i de politiska mekanismerna för resursallokering. Självfallet torde demokratiska beslutsformer ha betydligt större möjligheter att fånga upp efterfrågeförändringar som avser den offentliga sektorns verksamheter än varje annan känd politisk beslutsform. De demokratiska beslutsformerna är således *relativt* effektiva, men är de *absolut* sett effektiva, vilket är avgörande i detta sammanhang?

Diskussionen om den offentliga sektorns utbyggnad brukar vila på den sk "skattetröttheten". Samtidigt kan man notera att många otillfredsställda krav riktas mot den offentliga sektorn. Mindre skatt, mer offentliga tjänster — hur går det ihop?

Detta förhållande kan tolkas som ett uttryck för de politiska beslutsmekanismernas ineffektivitet. Det är en ineffektivitet i andra avseenden än tex den Galbraith talar om, som går ut på underlägsen marknadsföring av den offentliga sektorns produkter. Denna tes borde leda till en samtidig "skattetrötthet" och önskan om en reducerad offentlig sektor. Det från den finanspolitiska litteraturen välkända "free rider"-problemet talar för att man uppger för låga värden både för sin verkliga efterfrågan på offentliga tjänster och för sin verkliga skattebetalningsvillighet.

Däremot förefaller det troligt att om representanterna representerar väljaruppfattningarna dåligt och väljarna upplever sig ha ringa eller ingen makt över hur skatterna används, så blir väljarna negativa till skatteökningar trots att de har otillfredsställda önskemål ifråga om offentliga verksamheter. Ineffektiviteten ligger inte inom de demokratiska institutionerna utan i förhållandet mellan väljare och valda. I och för sig existerar en betalningsvilja för offentliga verksamheter men de demokratiska in-

stitutionerna förmår inte realisera den på grund av bristande representativitet.

Jag skall inte upprepa den diskussion som förts om den representativa demokratis utveckling där många faktorer anförts till stöd för antagandet att avståndet mellan väljare och valda ökat. Jag vill bara peka på denna diskussions betydelse för avvägningen mellan den privata och den offentliga sektorn och för sysselsättningsproblemen.

Om denna tanke är riktig leder den bland annat till slutsatsen att en decentralisering och ett direktare medborgarinflytande inom den offentliga sektorn är av vikt för en effektivare avvägning mellan privata och kollektiva behov. Preliminärt kan man tolka den offentliga sektorns stagnation som ett utslag av de po-

litiska mekanismernas relativa okänslighet för den faktiska efterfrågan på kollektiva varor och tjänster istället för som ett resultat av en vikande efterfrågan på kollektiva tjänster överhuvudtaget.

Detta är inte menat som någon polemik mot Ysander. Tvärtom understryks härmed vikten från sysselsättningssynpunkt av anpassningsmekanismer som är flexibla i förhållande till förändrade efterfrågeförhållanden. Också inom den offentliga sektorn.

Pol mag *Richard Murray*
Stockholms universitet

Referenser

Ysander, B.-C., [1974], "Den offentliga sektorn och sysselsättningspolitiken", *Ekonomisk Debatt*, årg 2, nr 7