

Bokanmälningar

Alf Sjöström: Modellbyte i arbetsmarknadspolitik

I boken *Modellbyte i arbetsmarknadspolitik* (Timbro, 1985) fortsätter Alf Sjöström från stiftelsen Marknadsekonomiskt alternativ för Sverige (MAS) den granskning av den svenska arbetsmarknadspolitik som han inledde 1982 genom skriften "Det okända AMS". Sjöström tar denna gång sin utgångspunkt i ett historiskt perspektiv. Hans nya bok inleds således med några kapitel som beskriver arbetsmarknadspolitikens framväxt och utformning från slutet av 1800-talet och fram till 1950-talet, då den Rehn/Meidnerska modellen kom att bli den dominerande idémässiga ramen för arbetsmarknadspolitikens tillväxt och utformning.

Sjöström visar i dessa kapitel på ett intresseväckande sätt att arbetsmarknadspolitik insatser av olika slag förekommit under lång tid och att många av de frågeställningar som idag är aktuella i den arbetsmarknadspolitiska debatten också diskuterades ingående under 1900-talets första decennier. Som exempel kan nämnas frågan om arbetslinjen versus kontantlinjen och frågan om lönesättningen i arbetsmarknadspolitiska arbeten. Under denna tidsperiod var det LO och det socialdemokratiska partiet som ville att kontantlinjen (dvs försäkringslinjen) skulle prioriteras, under det att de borgerliga partierna förordade arbetslinjen, dvs menade att det var bättre att arbetslösa fick arbete istället för kontantstöd. Arbetslinjen segrade såtillvida att det var denna

som den 1914 tillsatta Arbetslöshetskommissionen (AK) kom att grunda sin verksamhet under 1920-talet på.

Vad gäller lönesättningen i arbetsmarknadspolitiska arbeten kom olika principer att tillämpas under 1920- och 1930-talen. Arbetslöshetskommissionens politik utformades mot bakgrund av det ekonomiska läget i början på 20-talet. Det innebar att principen om marknadsmässiga löner bedömdes som olämplig med hänsyn till att det allmänna löneläget ansågs vara för högt. Arbetslöshetskommissionen menade också att "hjälpen från det allmänna skulle förfela sitt syfte om den hindrade arbetskraftens rörlighet och förmåga av anpassning efter förändringarna på arbetsmarknaden". Riksdagen, med borgerlig majoritet, godtog AK:s princip om att lönerna vid nödhjälpsarbeten borde ligga under den öppna marknadens löner. Också det socialdemokratiska partiet accepterade denna lönepolitik, även om man menade att "vanliga löner" skulle vara att föredra om statsfinanserna bara tillät det.

Problemet med konkurrens med ordinarie arbeten sökte man undvika genom att fastslå vilka principer som borde ligga till grund för vad som skulle anses som "lämpliga" arbetsmarknadspolitiska arbeten. Arbetena skulle vara icke-angelägna, med vilket menades att de inte var tänkta att utföras på den öppna marknaden under den närmaste treårsperioden. Samtidigt skulle de

emellertid vara "produktiva" i den meningen att de inte fick vara "helt oangelägna". Dilemmat känns igen från senare delen av 1970-talet och 1980-talet.

Liksom under senare år var det under 1920-talet det faktum att krisen blev långvarig och nödhjälpsarbetena fick stor volym under lång tid som efterhand medförde att frågan om lönesättning och konkurrens med ordinarie arbeten spetsades till. I samband med krisuppgörelsen 1933 bestämdes att AK-arbetena skulle avlönas med marknadsmässig lön, men att arbetstidsförkortning skulle tillämpas (jämför dagens konstruktion av ungdomslagen). Alltsedan dess har principen att offentliga arbeten, anordnade av sysselsättningsskäl, skall avlönas enligt kollektivavtal legat fast inom svensk arbetsmarknadspolitik. Under 1930-talet blev denna lönesättningsprincip också mindre kontroversiell genom att sysselsättningsproblemen kom att ses som resultatet av för låg totaltefterfrågan i ekonomin och inte, som i början av 1920-talet, som en följd av ett för högt kostnadsläge.

Det intressanta med ett historiskt perspektiv på arbetsmarknadspolitiken är att det pekar på att varje tidsperiod kan behöva "sin" arbetsmarknadspolitik. Då den omgivande ekonomiska verkligheten och de centrala ekonomiska problemen förändras kan också arbetsmarknadspolitiken roll och utformning behöva förändras. Det framstår tydligt att den Rehn/Meidnerska modellen utformades i en viss konkret historisk situation och kan behöva modifieras då verkligheten ser annorlunda ut. Tyvärr utvecklas inte detta tema, vilket är av stort intresse just från perspektivet "modellbyte inom arbetsmarknadspolitiken", närmare av Sjöström utan han stannar i stort sett vid en beskrivning av den historiska utvecklingen och debatten.

Efter en redogörelse för den Rehn/Meidnerska modellen och den debatt och kritik (från bl a Erik Lundberg och Karl-Olof Faxén) som den föranledde inleder Sjöström sin granskning av dagens arbetsmarknadspolitik och arbetsmarknadsutveckling. I åtta kapitel (på

sammanlagt ca 100 sidor) tar han upp utvecklingen på arbetsmarknaden, frågan om arbetsdelning, rörligheten på arbetsmarknaden, arbetsförmedling, yrkesutbildning, beredskapsarbeten, arbetslöshetsförsäkring respektive ungdomsarbetslöshet. Sammantaget täcker Sjöström alltså in större delen av det arbetsmarknadspolitiska fältet. Hans metod är att beskriva utvecklingen, regelsystemet etc inom respektive område, redogöra för resultaten av olika studier samt återge argument och ståndpunkter som framförts i debatten kring respektive fråga. Även här väljer han således ett beskrivande, snarare än ett analytiskt angreppssätt. Detta är problematiskt såtillvida att det blir svårt att se exakt vilka analytiska förklaringar och vilka teser som drivs och hur urvalet av material motiveras. Text kan ett teoretiskt begrepp som "naturlig arbetslöshet" bli föremål för empirisk skattning utan att vare sig det teoretiska begreppet blir korrekt definierat eller den empiriska skattningsmetoden redovisas. Den framtida sysselsättningsutvecklingen enligt länsplaneringen (LP 83) jämförs med sysselsättningsutvecklingen enligt 1984 års långtidsutredning (LU 84, balansalternativen 1 och 2) utan att det klart framgår att frågeställningarna i de två studierna ser helt olika ut och utan att det diskuteras varför skillnaderna mellan deras respektive sysselsättnings-siffror skulle vara av intresse.

Bäst är Sjöström på sitt specialområde, dvs när han granskar "produktions-effektiviteten" inom de olika arbetsmarknadspolitiska programmen. Detta är ett område som utvärderingsforskningen hittills i mycket liten utsträckning ägnat sig åt.¹ Sjöström visar här på brister vad gäller såväl arbetsförmedlingens, arbetsmarknadsutbildningens som beredskapsarbetenas organisation och effektivitet.

Sjöström avslutar med att i bokens sista kapitel ge förslag till förändringar av arbetsmarknadspolitiken. Eftersom

¹ Se text Harald Niklassons diskussion och översikt av processanalyser versus effektanalyser i Niklasson (1984).

han menar att lönebildningen i hög grad påverkar förutsättningarna för arbetsmarknadspolitiken diskuterar han även denna. Han förordar därvid en flexiblare och mer marknadsanpassad lönestruktur och en annorlunda ansvarsfördelning mellan staten och parterna vad gäller sysselsättningen. På det arbetsmarknadspolitiska området föreslår han för det första att det statliga arbetsförmedlingsmonopolet bryts genom att fri etableringsrätt införs och konkurrerande och kompletterande förmedlingsverksamhet blir tillåten. På likartat sätt förordar han ökad "konkurrens" från andra utbildningsproducenter inom arbetsmarknadsutbildningen. För att öka AMU-elevernas motivation bör också kopplingen mellan utbildningen och det tänkta arbetet förbättras, något som föreslås ske genom att i högre grad låta de blivande arbetsgivarna få ett direkt inflytande på utbildningens utformning och inriktning.

Förslagen rörande arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsutbildningen går således ut på att få till stånd ökad konkurrens och mer "marknadsstyrning" av verksamheten. Förslagen rörande arbetslöshetsförsäkringen har delvis en likartad karaktär. Sjöström förordar här ett obligatoriskt grundskydd i form av en statligt administrerad arbetslöshetsförsäkring. Detta grundskydd skall kompletteras med frivilliga påbyggnader, antingen individuella eller kollektivavtalsbundna. Avgifterna i påbyggnadssystemet kan väntas komma att återspegla arbetslöshetsriskerna inom olika arbetsområden, vilket kan vara allokeringpolitiskt önskvärt genom att det ger individerna/företagen/de fackliga kollektiven ökade incitament att söka hålla nere arbetslöshetsriskerna och arbetslöshetstiderna inom sitt område.

Förslag om att upphäva monopolinlagen i förmedlingen och AMU och om att förstärka försäkringsinslagen i kontantstödssystemet har redan tidigare och med likartade motiveringar framförts i den arbetsmarknadspolitiska debatten.² Däremot är det första

gången jag sett ett förslag om att decentralisera och återföra mer av ansvaret för de arbetshandikappade till kommunerna. Sjöströms argument för detta är främst att kommunerna länge haft omfattande sociala uppgifter och att de är de offentliga organ som bäst känner de lokala förhållandena på arbetsmarknaden. Det är emellertid tveksamt om detta räcker som argument för att flytta över ytterligare arbetsmarknadspolitiska uppgifter på kommunerna.³

Sammanfattningsvis utgör Sjöströms bok ett välskrivet och lättillgängligt alternativ för den som snabbt vill skaffa sig en överblick över arbetsmarknadspolitiken framväxt, den arbetsmarknadspolitiska debatten och arbetsmarknadspolitiken aktuella utformning. Ambitionen att vara heltäckande har emellertid ett pris i form av brist på fördjupning och analys. För den som söker en sammanhängande analytisk och idémässig grund för förnyelse av svensk arbetsmarknadspolitik har boken tyvärr föga att erbjuda.

Fil dr *Inga Persson-Tanimura*
Nationalekonomiska institutionen
Lunds universitet

Referenser:

- Björklund, A., [1984], "Varför arbetsmarknadspolitik", *Ekonomisk Debatt*, nr 4.
Björklund, A. och Holmlund, B., [1983], "Arbetslöshetsersättningen i Sverige — motiv, regler och effekter" i Björklund, A. m fl, *Inför omprovningen*. Liber/Publica.
Niklasson, H., [1984], "Metoder för utvärderingar av arbetsmarknadspolitik" i SOU 1984:31, *Arbetsmarknadspolitik under omprovning*.
Öhman, B., [1985], "Kommunernas roll i sysselsättningspolitiken" i *Seminarium kring arbetsmarknadspolitisk forskning*, EFA.

² Se tex Björklund och Holmlund (1983) och Björklund (1984).

³ För en ingående diskussion av kommunernas roll i sysselsättningspolitiken, se Öhman (1985).