

Agneta Kruse:

Offentliga utgifter och sysselsättning

Eftersom stora delar av den offentliga sektorn är mycket arbetskraftsintensiv är det viktigt att sysselsättningen blir föremål för speciell belysning när man diskuterar en minskning av de offentliga utgifterna. Det är därför med stort intresse jag tagit del av ESOs rapport om *Offentliga utgifter och sysselsättning* (Ds Fi 1986:29) av Agneta Kruse vid Nationalekonomiska institutionen i Lund. Kruses undersökningsperiod omfattar åren 1970-1985. Hon börjar med att redovisa hur utgifter och sysselsättning utvecklats för den offentliga sektorn under denna period. Det visar sig bl a att den totala sysselsättningsökningen har avtagit sedan 1980-talets början. Efter 1980 är det endast socialvården (framför allt äldre- och barnomsorgen) som fortfarande har en lika hög till-

växttakt i sysselsättning som under 1970-talet. De offentliga utgifterna kan delas in i två stora poster, dels utgifter för konsumtion, dels utgifter för transfereringsändamål. Det är den senare posten som ökat mest under perioden (ca 20 procent mot 3-4 procent). Det är emellertid förändringar i konsumtionsutgifterna som har störst effekt på sysselsättningen.

Direkt och indirekt undanträngning

Kruse analyserar sysselsättningseffekterna av en minskning av de offentliga utgifterna utifrån ett "undanträngningsperspektiv".

Direkt undanträngning sker på områden där den offentliga sektorn tillhandahåller varor och tjänster som den privata sektorn skulle kunna producera. Här blir den offentliga sektorns innehåll därför intressant. *Indirekt undanträngning* sker främst genom effekter på de finansiella marknaderna och på arbetsmarknaden. Detta innebär att ökade offentliga utgifter inte ger några reala effekter på ekonomin och därmed inte heller på sysselsättningen. Detta är mao motsatsen till de multiplikatoreffekter som uppkommer i de keynesianska modellerna.

Detta sätt att analysera problemet avsluter väl till den kritik som redan på 1970-talet riktades mot offentliga sektorn. Offentliga sektorns ökade efterfrågan på arbetskraft ansågs dels öka pressen uppåt på lönerna, dels skapa rekryteringsproblem för övriga näringslivet. Jag ifrågasätter hur pass riktigt detta argument är, inte minst med tanke på att offentliga sektorn till största delen efterfrågade kvinnlig arbetskraft, dvs en grupp som övriga näringar inte var speciellt attraherad av.

"Offentlig" produktion i privat regi

Kruse diskuterar i rapporten på vilka sätt de offentliga utgifterna kan reduceras utan att sysselsättningen behöver minska. Liksom många andra finner Kruse det privata alternativet till offentlig produktion mest intressant. Det är framförallt de individuella tjänsterna (utbildning, sjukvård, socialvård, kultur, rekreation) som

skulle kunna produceras av den privata sektorn. Cirka 70 procent av de offentliga utgifterna går just till denna typ av tjänster. Flera villkor, utöver att tjänsterna är individuella, måste dock vara uppfyllda för att privata initiativ skall bli aktuellt. Detta är en anledning till att Kruse befarrar att en ganska liten minskning av de offentliga utgifterna (1 procent) kan få stora negativa konsekvenser för sysselsättningen. Om den privata sektorn däremot ges möjligheter att expandera, dvs "överta" verksamheten och driva den på samma villkor som den offentliga sektorn, skulle de negativa sysselsättningseffekterna reduceras.

Tjänsteproduktionen i offentlig regi är idag subventionerad. För att kunna upprätthålla konsumtionsnivån och därmed sysselsättningsnivån är det sannolikt att samma produktion i privat regi också förutsätter subventioner, antingen direkt till företagen eller via hushållen. Trots detta är det sannolikt att det endast är *vissa* delar av den offentliga produktionen (de med bästa vinstutsikterna) som blir intressanta för privata initiativ. Vilka effekter det får för de delar av den offentliga verksamheten som också fortsättningsvis måste bedrivas i offentlig regi analyseras inte.

Vad man saknar i Kruses genomgång är en presentation av alternativ till *både* den privata *och* offentliga verksamheten (kooperativ, stiftelser mm) och diskussion av realismen i dessa, samt en diskussion kring alternativa och effektivare organisationsformer inom den offentliga sektorn.

Transfereringars sysselsättningseffekt

En stor del av de offentliga utgifterna utgörs av transfereringar till näringsliv, hushåll och organisationer. Kruse behandlar transfereringarna till hushållen. (Jag förmodar att transfereringarna till företagen främjar sysselsättningen.) Dessa stöd har, enligt vissa undersökningar, visat sig ha negativ effekt på arbetskraftsutbudet och i viss mån också på sparandet. Den totala effekten av transfereringarna måste dock bero på vilka grupper i samhället som erhåller merparten, pensionärer, barnfamiljer, arbetslösa och/eller studerande. En

minskning av transfereringarna till hushållen skulle på kort sikt troligen endast få begränsade negativa konsekvenser på sysselsättningen. Däremot kan effekterna på andra delar av ekonomin bli omfattande och ge sig till känna ganska snart.

Den studie som Kruse refererar till bekräftar också att sysselsättningseffekterna blir betydligt mindre vid minskade transfereringsutgifter än vid minskade konsumtionsutgifter. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att det av sysselsättningssskäl är fördelaktigare att minska på transfereringsutgifterna. Om man tror att transfereringarna minskar arbetskraftsutbudet skulle en reducering av dessa innebära att utbudet ökar. Som en följd ökar också skattebasen och detta utan några negativa sysselsättningseffekter. Detta kan man dock knappast veta innan man närmare har undersökt vilka undanträngningseffekterna blir av minskade transfereringar.

Kruses resonemang sammanfattar hon själv på följande sätt: "Genom att låta offentlig och privat sektor arbeta på samma villkor kan vi få en expansion i privat sektor och därmed mindre dramatiska effekter på arbetsmarknaden". Detta är teoretiskt möjligt men enligt Kruses egen analys förenat med vissa praktiska problem. Offentlig verksamhet fattar man politiska beslut om, vilket skall göras utan vinstmo-

tiv (i alla fall uttalade). Privat verksamhet fattar enskilda eller grupper av enskilda beslut om, oftast med vinstmotiv. Skillnaderna kan knappast vara tydligare. Kruse identifierar intresseorganisationerna och bland dem främst fackföreningarna som motståndare till att samma villkor för privat och offentlig verksamhet skapas. Enligt min uppfattning torde motståndet vara mer komplicerat än så.

Av alla sysselsatta kvinnor i ekonomin har mer än hälften stat eller kommun som arbetsgivare. Utifrån detta vore det också intressant med en analys av sambandet mellan just kvinnors sysselsättning och förändring av de offentliga utgifterna. Eftersom offentliga sektorn *både* är arbetsgivare *och* den som reducerar hindren för kvinnor att överhuvudtaget arbeta (barn- äldreomsorg-kommunikationer mm) är det inte osannolikt att minskade offentliga utgifter kan få större negativa effekter på kvinnors totala sysselsättning (inte bara den i offentliga sektorn) än vad som visats i rapporten.

Bortsett från dessa invändningar tycker jag att Kruse, på ett bra och intresseväckande sätt, lyckats beskriva och analysera detta högst aktuella problemområde.

ÅSA LÖFSTRÖM
Doktorand i nationalekonomi
Umeå universitet