




Anders Björklund

Att möta en osäker framtid

Småtryck från 
Nr 233

Särtryck ur

**90-talets
arbetsmarknad.
Publica,
Allmänna
förlaget, 1988.**

**INDUSTRIENS
UTREDNINGS-
INSTITUT
STOCKHOLM**



Industriens Utredningsinstitut

är en fristående vetenskaplig forskningsinstitution grundad 1939 av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund.

Syfte

Att bedriva forskning rörande ekonomiska och sociala förhållanden av betydelse för den industriella utvecklingen.

Verksamhet

Huvuddelen av arbetet inom institutet ägnas åt långsiktiga forskningsuppgifter. Man siktar härvid till ett studium av de grundläggande sammanhangen inom näringslivet och särskilt till att belysa de frågor som hör samman med strukturella och institutionella förändringar. Forskningsresultaten publiceras i institutets skriftserier.

Styrelse

Tekn. dr Curt Nicolin, ordf.
Direktör Gösta Bystedt
Direktör Anders Carlberg
Direktör Torbjörn Ek
Direktör Per-Olof Eriksson
Tekn. dr Lennart Johansson
Direktör Olof Ljunggren
Direktör Lars Nabseth
Direktör Sven H Salén
Ekon. dr Hans Stahle
Ekon. dr Peter Wallenberg
Direktör Sven Wallgren
Direktör Karl Erik Önnesjö
Docent Gunnar Eliasson, chef

Adress

Industriens Utredningsinstitut
Box 5501, 114 85 Stockholm
Tel. 08-783 80 00

6

Att möta en osäker framtid

Anders Björklund

Att möta en osäker framtid

Anders Björklund

Prognoser och osäkerhet

Som nationalekonom med arbetsmarknaden som forskningsområde blir man ofta ombedd att skriva uppsatser och att hålla föredrag kring ämnen som "framtidens arbetsmarknad" och "jobben i framtiden". Sådana förfrågningar kommer med jämna mellanrum från departement, intresseorganisationer och politiska partier. Det är inte konstigt att det finns ett stort behov av att få sådana frågor belysta. Departement och verk måste ständigt fatta beslut vars konsekvenser blir beroende av hur framtidens arbetsmarknad kommer att se ut. För intresseorganisationer och politiska partier är det viktigt att kunna anpassa sina program så att de framstår som attraktiva även i en situation med en kanske radikalt förändrad yrkesstruktur.

Men tyvärr känner man sig som nationalekonom, om inte tomhänt, så i alla fall mindre väl rustad för en sådan uppgift. Orsaken är att den nationalekonomiska arbetsmarknadsforskningen i mycket liten utsträckning är inriktad mot att göra renodlade prognoser. Om man bläddrar i några årgångar av de vetenskapliga tidskrifter som är specialiserade på tillämpad och empirisk arbetsmarknadsforskning — t ex *Journal of Human Resources*, *Journal of Labor Economics* och *Review of Economics and Statistics* — får man leta ganska länge innan man hittar några artiklar som innehåller prognoser. De flesta empiriska studier handlar istället om att testa hypoteser om arbetsmarknadens

funktionssätt med hjälp av data över en förfluten period. Därför kan man inte skriva en populärvetenskaplig uppsats om "jobben på 90-talets arbetsmarknad" genom att sammanfatta de senaste prognoserna i de vetenskapliga tidskrifterna.

Avsaknaden av prognoser gäller för övrigt inte bara arbetsmarknadsekonomi (Labor Economics) utan är karaktäristisk för nationalekonomi i allmänhet. Under en period i slutet av 60-talet och början av 70-talet, då många forskare arbetade med stora ekonomiska konjunkturmodeller, var det betydligt vanligare med prognoser på stabiliseringspolitikens område. Men i takt med att den grundteori — en enkel form av keynesiansk teori — som denna forskning byggde på har ifrågasatts alltmera, har prognosverksamheten även på detta område minskat i omfattning på universiteten. I de flesta länder är det idag nästan enbart banker och intresseorganisationer som vid sidan av konjunkturinstitut gör prognoser.

Detta betyder naturligtvis inte att den nationalekonomiska (arbetsmarknads-)forskningen saknar värde för framtidsbedömningar av olika slag. Tvärtom är kunskap om hur arbetsmarknaden faktiskt fungerar helt nödvändig för meningsfulla framtidsbedömningar. Och kunskaper om hur arbetsmarknaden faktiskt fungerar kan man bara skaffa genom att lära av historien — genom att studera historiska data.

Steget från kvalificerad forskning om arbetsmarknadens funktionssätt till träffsäkra prognoser om efterfrågan på olika yrkesgrupper under nästa decennium är emellertid långt. Det är i och för sig möjligt att ett ambitiöst forskningsprojekt skulle kunna leda fram till ganska rimliga prognoser, åtminstone kortsiktiga sådana. Men jag är övertygad om att även den allra bästa prognos som kan produceras inom överskådlig tid måste förses med reservationer. Därför kan det vara riskabelt att bygga den arbetsmarknadspolitiska planeringen på att *en* specifik prognos slår rätt.

En mer konstruktiv ansats till problemen kring framtidens arbetsmarknad är därför enligt min uppfattning att utgå från att framtiden är osäker, att försöka identifiera vari osäkerheten består och att ta ställning till hur man bör gardera sig mot denna osäkerhet. Detta är utgångspunkten i denna uppsats.

Vad är en arbetsmarknadsförsäkring?

Alla förvärvsarbetande konfronteras med en större eller mindre osäkerhet om framtida löner och sysselsättningsmöjligheter. Det värde som kommer att tillmätas en viss arbetsinsats, i ett visst yrke och i ett visst företag, är svårt att förutse och kan snabbt förändras. Somliga personer kan ha turen att hamna i ett yrke och i ett företag med en stabil utveckling av både löner och sysselsättningsmöjligheter, medan andra kan hamna i företag som utsätts för "chocker" med allvarliga konsekvenser för sysselsättningen. Man kan därför säga att alla de förmåner och den service som tillfaller en person som drabbas av en negativ chock på arbetsmarknaden utgör en arbetsmarknadsförsäkring.

Det mest självklara inslaget i en sådan försäkring är naturligtvis en arbetslöshetsersättning av traditionellt slag, som ger täckning för utebliven inkomst under den tid man söker nytt jobb. Men stora delar av den svenska arbetsmarknadspolitiken har just arbetslöshet — eller risk för arbetslöshet — som grundläggande kriterium för om en person skall vara berättigad till servicen eller ej.

Arbetslöshet berättigar för det första till service från arbetsförmedlingen i form av arbetsmarknadsinformation och rådgivning. Denna service är i och för sig öppen för alla, men i praktiken kan just arbetslösa räkna med att bli prioriterade i förmedlingens arbete.

De arbetslösa som flyttar till en annan ort kan få en stor del av flyttkostnaderna betalade av Arbetsmarknadsverket. Fram till 1987 fanns också ett extra bidrag — starthjälpen — som på sätt och vis utgjorde ersättning för andra flyttkostnader än de rent monetära.

Vidare är arbetslösa och arbetslöshetshotade personer berättigade till arbetsmarknadsutbildning på villkor som är mycket gynnsamma jämfört med dem vid utbildning i det ordinarie utbildningssystemet. Deltagare i arbetsmarknadsutbildningen får utbildningsbidrag som ligger mycket nära en ordinarie inkomst och får dessutom läromedlen gratis, medan den vanlige studenten får leva på studielån och får betala sina läromedel själv.

På detta sätt kan man således se centrala delar av svensk arbetsmarknadspolitik som en arbetsmarknadsförsäkring i vid mening. Vi har således under en lång period byggt upp en institutionell

struktur och avsatt betydande resurser till verksamhet som ger en beredskap mot oväntade "störningar" på arbetsmarknaden.

Försäkringsinslagen på svensk arbetsmarknad är ännu flera. Sedan början av 70-talet har personer som fyllt 60 år och blivit "utförsäkrade" från arbetslöshetsersättningen — "stämplat" under 90 veckor — varit berättigade till förtidspension av arbetsmarknadsskäl. I praktiken har detta inneburit att de som drabbats av arbetslöshet nära pensionsåldern har sluppit den omställning som exempelvis flyttning till annan ort innebär. I praktiken har det varit ganska lätt att bli förtidspensionerad av arbetsmarknadsskäl.

Vad som är mindre väl känt är att även arbetsmarknadens parter har avsatt resurser för arbetsmarknadsförsäkringar som är till för att hjälpa dem som drabbas på arbetsmarknaden. Den mest ambitiösa satsningen har gjorts på SAF-PTK-området, där parterna 1974 tillsatte "Trygghetsrådet SAF-PTK". Detta råd har sedan dess utvecklat en mycket ambitiös verksamhet för att hjälpa privatanställda tjänstemän som blivit uppsagda eller löper risk att bli det. Verksamheten täcker hela det arbetsmarknadspolitiska fältet med förmedlingsverksamhet, rådgivning, bidrag till flyttkostnader och omskolning. Om vissa villkor — i form av ålder och anställningstid — är uppfyllda betalar Trygghetsrådet även ut avgångsvederlag till dem som blivit uppsagda. Förtidspensionering har också stötts av Trygghetsrådet.

Det finns mycket som tyder på att Trygghetsrådet har givit impulser till nya idéer på arbetsmarknadspolitikens område. Exempelvis gav rådet stöd till dem som startade eget företag långt innan detta medel också blev en del av den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Även på SAF-LO-området finns vissa komplement till den ordinarie arbetsmarknadspolitiken. Men hittills har denna verksamhet främst utgjorts av avgångsvederlag och förstärkt arbetslöshetsersättning. Edebalk & Wadensjö (1987) har detaljerat beskrivit reglerna för dessa bidrag.

Värdet av en försäkring

Värdet av en försäkring som skyddar mot en ogynnsam utveckling på arbetsmarknaden kan förefalla uppenbart. Men det är lätt

att underskatta detta värde. För att riktigt understryka detta kan man likna en arbetsmarknadskarriär med och utan en försäkring vid en bilresa med och utan ett reservhjul.

För det första är det självklart att reservhjulet kommer att vara till glädje för de resenärer som faktiskt drabbas av punktering. De kan fortsätta sin resa efter det korta avbrott som behövs för att byta ut det trasiga hjulet. På ett likartat sätt kan en person som drabbats av en företagsnedläggning under ideala förhållanden snabbt "reparera" sina "skador" genom en omskolningskurs som leder till ett nytt arbete.

Men reservhjulet och arbetsmarknadsförsäkringen är också till nytta för dem som aldrig drabbas av en olycka i form av punktering eller företagsnedläggning. Skälet är uppenbart för alla som varit ute på resa i en bil som när som helst riskerar att gå sönder. Den oro som detta skapar kan göra en resa i de allra vackraste landskap till en pina. Reservhjulet kan eliminera denna känsla av osäkerhet och göra resan njutbar. På motsvarande sätt kan en rejäl arbetsmarknadsförsäkring göra upplevelsen av arbetslivet mera tilltalande. Detta är enligt min mening viktigt att beakta när man gör samhällsekonomiska kostnads-intäktskalkyler av åtgärder som arbetsmarknadsutbildning, flyttningsstöd och förmedlingsservice. På intäktssidan tar man då bara upp värdet av åtgärderna för dem som de facto har utnyttjat dem, medan värdet av den trygghet som många andra individer också åtnjuter tack vare dessa försäkringsförmåner inte beaktas. I detta avseende har alla de hittills genomförda kostnads-intäktskalkylerna systematiskt underskattat åtgärdernas intäkter. Att det i praktiken kan vara svårt att mäta "betalningsviljan" för sådan trygghet är en helt annan sak.

Liknelsen vid ett reservhjul kan göras i ytterligare ett steg och i ett mycket väsentligt sådant. Många resor skulle förmodligen aldrig komma till stånd om bilar inte vore utrustade med reservhjul. De skulle framstå som alltför riskabla; om något inträffar under resan skulle olägenheten av detta vara så stor att många hellre avstår. Det är troligt att det framför allt är resor till avlägsna platser som inte skulle komma till stånd. Och det är ofta just sådana platser som är mest spännande att se.

En arbetsmarknadsförsäkring kan på samma sätt innebära att många vågar göra satsningar som de annars inte skulle våga sig

på. Ett exempel är beslutet att satsa på specialiserad yrkesutbildning. Risken med detta är att behovet av de anskaffade yrkeskunskaperna plötsligt kan minska. Flera års uppoffringar kan då gå förlorade. Om man kan komplettera specialistutbildningen med en försäkring som tillåter omskolning i händelse av arbetslöshet vågar säkert betydligt fler satsa på specialistutbildningar.

Som ett andra exempel kan man betänka problemet för en person som står i valet mellan ett jobb i en storstadsregion med en differentierad arbetsmarknad och ett jobb på en mindre ort med ett dominerande företag. Om företaget på den mindre orten går omkull blir konsekvenserna självfallet allvarliga eftersom en dyrbar flyttning till annan ort ofta behövs för att skaffa ett nytt jobb. Möjligheten att få flyttningkostnaderna betalda minskar självfallet risken med att välja arbetet på den mindre orten. Flyttningssubsidier bidrar därför, paradoxalt nog, till att sysselsättning på mindre orter med högre arbetslöshetsrisker blir mer attraktiv.

Även på ett mer övergripande politiskt plan kan man enligt min uppfattning hävda att en ambitiös arbetsmarknadsförsäkring i form av arbetsmarknadspolitik innebär att man vågar sig på mer riskfyllda satsningar. En allmän näringspolitik som uppmuntrar konkurrens innebär troligen en större osäkerhet på arbetsmarknaden. Nya konkurrenter med nya varor eller nya produktionsmetoder kan plötsligt dyka upp, vilket kan drabba de anställda i de utkonkurrerade företagen. Min bedömning är att en marknadsekonomi med fri konkurrens leder till högre ekonomisk tillväxt genom en snabbare teknisk utveckling, men till priset av ökad osäkerhet för arbetskraften. En arbetsmarknadsförsäkring kan se till att alla blir delaktiga av vinsterna av den högre tillväxten.

Samma resonemang är giltigt för det politiska beslutet om frihandel. Genom att öppna våra gränser för handel blir vi delaktiga av vinsterna av den internationella arbetsfördelningen. Men samtidigt löper fler branscher och företag risken att överrumplas av konkurrens från utländska tillverkare.

Jag tror att en rejäl arbetsmarknadsförsäkring i form av arbetsmarknadspolitik har bidragit till att minska motståndet mot förändringar i arbetslivet. Därmed har den också bidragit till ökad politisk enighet om konkurrensbefrämjande näringspolitik och om frihandel.

Behövs politiska beslut?

Den svenska arbetsmarknadspolitik innebär att vi på politisk väg har byggt upp en betydande kapacitet för att hantera osäkerhet på arbetsmarknaden. Men om nu värdet av en försäkring är så stort som jag velat göra gällande, varför kan man då inte förlita sig på att varje enskild förvärvsarbetande köper sin egen försäkring av ett lämpligt försäkringsbolag? Den nationalekonomiska litteraturen — Björklund & Holmlund (1986) ger en översikt — har i teoretiska modeller visat på möjligheten av "marknadsmislyckanden" på dessa områden, dvs att en privat marknad för arbetsmarknadsförsäkringar inte kan uppstå eller i varje fall inte överleva i längden.

En indikation på att detta teoretiska resultat också håller i praktiken är att man inte kan finna några historiska eller internationella exempel på väl utbyggda privata marknader för arbetsmarknadsförsäkringar. De exempel man kan finna har enbart givit en begränsad del av arbetskraften ett begränsat skydd.

Man kan inte heller ta Trygghetsrådets existens som bevis för att frivilliga privata försäkringslösningar är möjliga. Trygghetsrådet erbjuder nämligen både vad gäller arbetslöshetsersättningar och aktiva omställningsåtgärder i första hand ett komplement till de offentliga åtgärderna. Rådet utgår i sitt arbete ofta från den reguljära åtgärdsfloran som en bas och "plussar" sedan på med egna medel och insatser för att skapa helhetslösningar som passar de egna "klienterna", nämligen arbetslösa och arbetslöshetshotade privat tjänstemän.

Det finns också ett kollektivt moment i finansieringen av Trygghetsrådets verksamhet. En enskild tjänsteman kan inte välja om han eller hon vill omfattas av "försäkringen", utan alla tjänstemän åläggs genom avtal att betala för verksamheten i form av en avgift på lönesumman. Det är således en form av kollektiv försäkring för denna yrkesgrupp.

Uppfattningen att privata marknader för arbetsmarknadsförsäkringar kan få svårt att existera delas emellertid inte av alla ekonomer. Två engelska ekonomer — Beenstock & Brasse (1986) — har nyligen argumenterat för att privata försäkringsbolag är väl lämpade att göra bedömningar av de arbetslöshetsrisker som förvärvsarbetande inom olika yrken, regioner och branscher löper. Om den statliga arbetslöshetsersättningen elimineras kom-

mer, enligt Beenstock & Brasse, privata alternativ att växa upp som svampar ur jorden. Dessa alternativ skulle dessutom innebära kraftigt differentierade avgifter mellan branscher och regioner.

Det säkraste sättet att avgöra om Beenstock & Brasse har rätt vore självfallet att som ett experiment avveckla det statliga stödet till arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitik och se vad som skulle hända. Rent intellektuellt kan detta förefalla vara ett spännande experiment (åtminstone för en akademiker som mig), men med tanke på de risker som föreligger vill jag inte förespråka något sådant.

Framtida krav på systemet

Frågan är nu vilken osäkerhet som kommer att känneteckna framtidens arbetsmarknad. Eftersom efterfrågan på arbetskraft är härledd från efterfrågan på varor och tjänster uppstår osäkerheten i två led. För det första finns en osäkerhet om vilka varor och tjänster som kommer att efterfrågas i framtiden. Varje uppsättning varor och tjänster kan sedan produceras på olika sätt beroende på bland annat teknikens utveckling. Detta är den andra källan till osäkerhet om framtidens arbetskraftsbehov.

Varumarknaderna

Vad gäller osäkerheten på varumarknaderna har efterkrigstidens utveckling kännetecknats av två motverkande utvecklingstendenser. Den ena är att den offentliga sektorn har vuxit i betydelse. Eftersom dess verksamhet är relativt stabil till sin karaktär och är ganska lätt att förutse har detta inneburit minskad osäkerhet på arbetsmarknaden. En allt högre andel av arbetskraften har kommit att åtnjuta de trygga anställningsformer som den offentliga sektorn kan erbjuda.

Utvecklingen inom den krympande privata sektorn har emellertid snarast verkat i motsatt riktning. Liberaliseringen av utrikeshandeln har inneburit stora omställningar i många branscher och vissa regioner har drabbats hårt.

Vilka tendenser som kommer att vara starkast på 90-talets arbetsmarknad är svårt att säga. Det framstår dock för mig som något våghalsigt att hävda att osäkerheten kommer att minska. Nuvarande skattetryck innebär förmodligen att den säkra offent-

liga sektorn inte kommer att växa, åtminstone inte lika snabbt som under 60- och 70-talen. Det finns också vissa tecken på att delar av den offentliga tjänsteproduktionen kommer att utsättas för konkurrens i framtiden. Entreprenadverksamhet av olika slag har blivit vanligare i vissa kommuner med ökad osäkerhet för arbetskraften som följd. Därmed ökar också behovet av arbetsmarknadsförsäkringar.

Det är också troligt att den privata varumarknaden kommer att utsättas för ett starkt förändringstryck. Inte minst kan en förändrad arbetsfördelning inom Europa få påtagliga konsekvenser för det svenska näringslivet och dess anställda.

Utbildningskraven

Nästa led i diskussionen gäller frågan hur efterfrågan på arbetskraft kommer att utvecklas och vilken typ av förändringar som kan förväntas i denna efterfrågan.

En central dimension av arbetskraftsefterfrågan är utbildning. Under senare år har allt fler debattörer och politiker betonat vikten av utbildning och att kraven på utbildning kommer att öka i framtiden. Denna bedömning bär onekligen sannolikhetens prägel. Flera indikatorer pekar också på en sådan utveckling. Teknikerbristen har varit påtaglig under 80-talet även om den minskat något under 1986 och 1987. De vakanser som anmäls till arbetsförmedlingarna har i ökad utsträckning varit förbundna med utbildningskrav.

Mot denna bakgrund kan det vara naturligt att hävda att resurserna till omskolning inom försäkringssystemet bör öka. Man bör emellertid skilja mellan olika typer av utbildningskrav för att dra de rätta arbetsmarknadspolitiska slutsatserna.

En typ av kunskap som utbildningssystemet erbjuder är *generell* till sin natur och är användbar över hela arbetsmarknaden eller åtminstone i ett stort antal yrken. Hit hör exempelvis grundläggande kunskaper i språk och matematik. En annan typ av kunskap är mer *specifik* för vissa branscher eller till och med begränsad till ett visst företag. Sådan kunskap förmedlas inom den yrkesinriktade delen av skolsystemet men också ute i arbetslivet av företagen själva.

Om kraven på den första typen av kunskap stiger kan man

knappast tala om ökad osäkerhet. Det är då frågan om högre krav på generella kunskaper över hela arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutbildning med arbetslöshet som kriterium för tillträde framstår då inte som den logiska lösningen. I stället är det rimligt att det allmänna utbildningssystemet organiseras så att arbetskraften kan få möjlighet till återkommande utbildning.

Osäkerheten är i stället främst knuten till mer specifik yrkeskunskap. När efterfrågan plötsligt ändrar struktur kan vissa yrkeskunskaper förlora i värde. Utbildningsdelen av en arbetsmarknadsförsäkring bör i första hand utformas för att hantera sådana situationer.

Går vi då mot en utveckling med ökad betydelse för bransch- och företagsspecifika yrkeskunskaper? Det är svårt att säga. Visserligen finns det en hel del forskning, åtminstone i USA, kring drivkrafterna för sådana kunskapsinvesteringar, men resultaten har inte en sådan precision att de lämpar sig för prognosverksamhet.

Trots svårigheterna att besvara denna fråga kan man ifrågasätta om inte den rena skolbänsundervisningen betonats alltför starkt inom arbetsmarknadsutbildningen. Med ett försäkringsmässigt synsätt måste riktmärket vara att en person med ganska specifika yrkeskunskaper, som minskat i värde, får möjlighet att skaffa sig en liknande position på ett nytt arbete. Ett stöd till inskolningskostnaderna hos en ny arbetsgivare kan därför ofta vara den bästa lösningen. Visserligen har olika lönesubventioner tidvis kunnat utnyttjas på detta sätt, men det har inte funnits något permanent instrument som arbetsförmedlingarna lärt sig att hantera i samband med företagsnedläggningar.

Den regionala balansen

Den regionala fördelningen av den framtida arbetskraftsefterfrågan är också viktig för omställningsproblemens omfattning och karaktär. Allmänt gäller att konsekvenserna av att förlora en anställning är mindre allvarliga på en ort eller i en region med ett väl differentierat näringsliv där ett enstaka företag inte är dominerande. Detta torde i synnerhet gälla för ett hushåll med två förvärvsarbetande. För att slippa flytta ifall en av makarna förlorar sitt arbete är det en stor fördel med en bred lokal arbetsmarknad.

Under de senaste åren har den regionala rörligheten inneburit att storstadsregionerna vuxit på bekostnad av övriga landet. Arbetskraften har därför i relativt större utsträckning kommit att lokaliseras till "robusta" lokala arbetsmarknader. Omställningsproblemen har därmed minskat, men det torde ändå vara frågan om en begränsad minskning.

Beredskapen för arbetsmarknadsbetingade flyttningar måste nog vara hög även i framtiden. Eftersom trenden mot fler hushåll med två förvärvsarbetande troligen kommer att fortsätta blir det extra viktigt att beakta den så kallade "medflyttandeproblematiken".

Kan systemet förbättras?

De allmänna argumenten för arbetsmarknadspolitiska insatser för att underlätta omställningsproblem på arbetsmarknaden är starka, något som jag försökt motivera i avsnittet om värdet av en försäkring ovan. Det finns heller ingen anledning att tro att strukturomvandlingen kommer att gå långsammare eller att bli lättare att förutse i framtiden. De centrala politiska frågeställningarna gäller därför, enligt min bedömning, i första hand om systemet kan förbättras och bli effektivare.

Finansieringen

Ett grundläggande problem gäller finansieringen av politiken. Idag betalas den i huvudsak med allmänna skattemedel. De enda undantagen är den partsorganiserade verksamheten som finansieras med avgifter på lönesumman för den arbetskraft som omfattas av försäkringarna samt egenavgifterna i arbetslöshetsförsäkringen som delvis återspeglar riskskillnaderna på olika delmarknader. Men i det senare fallet blir differentieringen ändå svag, eftersom över 90 procent av kostnaderna betalas med skattemedel.

Med dessa smärre undantag finns ingen koppling mellan försäkringsskyddets omfattning och bidraget till dess finansiering. Rent allmänt måste detta betraktas som ett problem. Liknelsen vid ett reservhjul kan återigen komma till användning. Poängen med ett sådant var ju att man vågar ge sig ut på resor som man

annars inte skulle göra. Däremot finns ingen anledning att de som ger sig ut på långresor ska förses med reservutrustning som betalas av andra än dem själva. Om man överför finansieringssystemet för den försäkring som arbetsmarknadspolitiken innebär till vår bilpark blir innebörden att staten ser till att alla bilar utrustas med en exklusiv reservutrustning oavsett om de är avsedda för äventyrliga långresor eller för korta resor i grannskapet. Och kostnaderna betalas gemensamt av alla bilägare, och i viss mån även av andra.

Det är uppenbart att detta har ett pris i form av lägre ekonomisk effektivitet. På arbetsmarknaden subventioneras osäkra branscher på bekostnad av de säkra. Detta leder till en ineffektiv sammansättning av de varor och tjänster som produceras i ekonomin. Samma problem vidlåder för övrigt svensk sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring. Vi får därför alltför stort inslag av arbetslöshetsskapande samt sjukdoms- och skadealstrande verksamhet i ekonomin.¹

När försäkringsskydd erbjuds helt gratis minskar dessutom incitamenten att förebygga de risker som försäkringen kompenserar för. Ett kraftigt subventionerat system för arbetsmarknadsförsäkringar riskerar därför att delvis motverka sitt eget syfte.

En ökad avgiftsdifferentiering skulle därför göra det svenska systemet mera effektivt. Idealt borde varje bransch och varje region betala en avgift som svarar mot de förväntade kostnaderna i form av arbetslöshetsersättning och övriga arbetsmarknadspolitiska insatser. I praktiken kan det nog vara svårt att konstruera ideala finansieringslösningar, i synnerhet när det gäller den renodlade arbetsmarknadspolitiken. Arbetslöshetsförsäkringen fungerade däremot väl även under första halvan av 70-talet, då egenavgifterna stod för en betydligt större del av kostnaderna än de gör idag. Att sänka subventionsgraden med åtminstone några tiotal procentenheter borde därför vara problemfritt.

Avgångsvederlag eller behovsprövad service

Försäkringstanken behöver i och för sig inte motivera att förmå-

¹ Hansson, Lyttkens och Skogh (1984) presenterar en analytisk ansats för att belysa effektivitetsförlusterna av sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna.

ner som förmedlingsservice, omskolning och flyttningsstöd delas ut "in natura" på det sätt som sker inom såväl den statliga arbetsmarknadspolitiken som i Trygghetsrådets verksamhet. Det inslag av behovsprövning som finns följer heller inte med nödvändighet från de försäkringsmässiga argumenten. Ett alternativ vore i stället att arbetslösa personer erhåller en klumpsumma — ett så kallat avgångsvederlag — som kan användas fritt efter egna beslut. Rent spontant förefaller detta vara en mer naturlig och tilltalande försäkringskonstruktion. Vissa avgångsvederlag finns också inom de partsfinansierade försäkringssystemen men de intar ändå en undanskymd plats i det totala systemet.

Men det finns problem med mer generella lösningar och problemen har sin grund i att spridningen i hjälpbehoven är stor. Utgångspunkten för försäkringen måste vara att ge en standard som är likvärdig med tidigare arbete. Den service som behövs för att uppnå detta kan emellertid variera kraftigt från person till person. Somliga kan behöva betydande och dyrbara utbildningsinsatser medan andra kan klara sig praktiskt taget helt på egen hand. Det är förmodligen också svårt att förutse behoven av service.

Om man tänker sig att man tecknar ett försäkringsavtal i unga år som skall gälla under större delen av yrkeslivet är det uppenbart att såväl försäkringstagare som försäkringsbolag känner stor osäkerhet om hur mycket stöd som kan tänkas behövas vid en omställning på arbetsmarknaden flera decennier fram i tiden. Därför finns en potential för besparingar om försäkringsbolaget — i detta fall AMS eller Trygghetsrådet — får tillåtelse att göra behovsprövningen och dela ut stödet in natura. Valet står därför sannolikt mellan en dyr försäkring som berättigar till generella avgångsvederlag och en billigare där försäkringstagarna avstår från viss frihet att utnyttja försäkringsförmånerna. Det är mycket möjligt att det senare alternativet bäst svarar mot människors preferenser. På en perfekt marknad skulle det visa sig vilken lösning som uppskattas mest, men eftersom sådana marknader tyvärr saknas är det svårt att göra säkra bedömningar.

Min bedömning är dock att de existerande inslagen av behovsprövning och fördelning av service in natura mycket väl kan försvaras. Men frågan är viktig och hör definitivt hemma under avdelningen "framtida forskning".

Mera "Trygghetsråds-lösningar"?

En viktig fråga är vilken kombination av traditionell arbetsmarknadspolitik bedriven av Arbetsmarknadsverket och partsorganiserad verksamhet av Trygghetsrådets typ som är bäst. Även om det inte är rimligt att statsmakterna vare sig förbjuder eller påbjuder att parterna bedriver sådan verksamhet är det en politisk avvägningsfråga huruvida den bör uppmuntras eller ej. Inte minst är de skatteregler som gäller för avtalsmässigt bestämda "försäkringslösningar" viktiga i sammanhanget. Nuvarande regler är generösa och innebär ett visst subventionsinslag, Edebalk & Wadensjö (1987).

Såvitt jag kan bedöma är det främst fördelar med ett sådant inslag i den samlade omställningspolitiken. En fördel hänger ihop med finansieringen. Eftersom varje avtalsområde betalar sina egna kostnader uppnår man en ökad grad av differentiering av de avgifter som finansierar verksamheten.

En annan fördel är att mångfalden ökar. Därmed ökar möjligheterna att dra lärdomar av olika typer av erfarenheter. Min gissning är att det var Trygghetsrådets "Starta-eget"-verksamhet som inspirerade till att införa ett sådant instrument också i den statliga arbetsmarknadspolitik.

Förtidspensioneringen

Det finns slutligen också skäl att uppmärksamma några problem som förtidspensioneringen är förknippad med. I och för sig bör man inte utesluta detta instrument ur arsenalen av åtgärder. Om en person blir arbetslös "på äldre dar" nära ordinarie pensionsålder kan en förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl vara den mest humana lösningen. I synnerhet kan det vara förknippat med stora välfärdsproblem att tvingas flytta till en annan ort och därmed bryta upp det sociala kontaktnätet och att byta bostad.

Men förtidspensionering är en mycket dyr åtgärd för statskassan samtidigt som den är generös för dem som enligt nuvarande regler fattar beslut om pensionering. Att den är dyr för statskassan beror dels på kostnaden för själva pensionsutbetalningen, dels på uteblivna skatteinkomster från den inkomst som skulle ha skapats i alternativet med sysselsättning. (Jag utgår här ifrån att

förtidspensionering *inte* kan betraktas som en form av "arbetsdelning" som underlättar för andra grupper att få jobb, eftersom jag inte tror på sådana effekter.)

Vidare fattas besluten om förtidspensionering i praktiken av personer som inte behöver bekymra sig över beslutens ekonomiska konsekvenser. När ett företag får problem kan det i praktiken förhandla med det lokala facket om att de äldre arbetstagare, som önskar avstå från sina rättigheter enligt lagen om anställningsskydd för att bli förtidspensionerade, blir uppsagda före den yngre personalen. Kostnaderna för detta betalas (i praktiken) helt av en tredje part som ej deltar i förhandlingarna, nämligen staten.

I viss mån kan benägenheten att välja förtidspensionering hållas tillbaka av att det är ett något förödmjukande eller "stigmatiserande" alternativ för den enskilde. Men i takt med att allt fler människor under 80-talet blivit förtidspensionärer av arbetsmarknadsskäl minskar säkert denna återhållande effekt.

Av dessa skäl kan man befara att en konjunkturedgång skulle leda till en ännu kraftigare våg av förtidspensioneringar än den som förekom under början av 80-talet.

Jag befara att problemen kan skärpas ytterligare av att utbildningskraven har höjts på arbetsmarknaden. De åldersgrupper som under de närmaste decennierna närmar sig pensionsåldern tillhör de grupper som inte fick del av den utbildningsexpansion som började på 60-talet; en grundutbildning på sex och sju år är enligt Björklund (1985) mycket vanlig för äldre inom industrin. En konjunktursvacka inom industrin kommer troligen att leda till att företagen vill säga upp i första hand den äldre arbetskraften. Eftersom dessa får svårt att konkurrera om de nya jobben med höga utbildningskrav framstår förtidspensionering som ett attraktivt alternativ.

Ett sätt att minska trycket på förtidspensioneringen är självfallet att försämra dess villkor. Ännu bättre vore dock om det gick att skapa mer positiva instrument för att lösa den äldre arbetskraftens omställningsproblem. Man kan då utgå från att såväl flyttning som omskolning är mindre tilltalande för de äldre. Mer tilltalande är sannolikt att få chansen till direkt inskolning på ett nytt arbete.

Ett sätt att införa ett sådant instrument i arbetsmarknadspolitiken vore att personer som arbetat länge på ett och samma företag

och blivit arbetslösa får utnyttja hela eller delar av arbetslöshetsersättningen som en inskolningslön på ett nytt arbete.

Genom att knyta stödet till arbetslöshetsersättningen får man åtminstone ett visst inslag av differentierad avgiftsfinansiering. Vidare blir det möjligt både för organisationer som Trygghetsrådet och Arbetsmarknadsverket att utnyttja den möjlighet som stödet innebär.

Det är för övrigt värt att notera att Trygghetsrådet SAF-PTK redan arbetar med "inskolningslön" som ett instrument i sin verksamhet och anser sig ha mycket goda erfarenheter av detta.

Avslutning

Svensk arbetsmarknadspolitik har i första hand byggts upp utifrån två syften. Det ena har varit att ersätta generellt verkande efterfrågepolitik med riktade (selektiva) stimulanser till arbetslöshetshotade områden. Tanken har varit att på så sätt bringa ned inflationstakten i ekonomin. Det andra har varit att skapa andra incitament till omställning än löneskillnader för att göra det möjligt att förverkliga den solidariska lönepolitiken. Dessa önskemål har inneburit att arbetslöshet, och risk att bli arbetslös, kommit att bli grundläggande kriterium för rätt till flyttningsbidrag, omskolning och periodvis vissa lönesubventioner.

I praktiken har detta också lett till att svensk arbetsmarknad kommit att förse med ett, med internationella mått mätt, mycket omfattande "försäkringsskydd" mot omställningar. Med mitt, av den nationalekonomiska litteraturen färgade, synsätt framstår denna motivering för politiska insatser starkare än de båda traditionella motiven för arbetsmarknadspolitik. Skälet är att motivet bygger på förekomsten av ett "marknadsmislyckande" som korrigeras med politiska beslut.

Även om de olika motiven i stor utsträckning har lett till samma slutsatser vad gäller politikens utformning, leder den försäkringsmässiga synen på arbetsmarknadspolitik till delvis andra slutsatser och även till att andra problem uppmärksammas. Ett exempel på när försäkringstanken glömdes bort var när flyttningsbidraget (starthjälp) slopades. Många motiverade detta med att de flesta flyttningar ändå skulle ha kommit till stånd och att det därför var bortkastade pengar att dela ut bidrag. Detta är ett helt

rimligt resonemang om man menar att stödets syfte är att återställa de flyttningsincitament som den solidariska lönepolitiken eliminerar. Men utifrån ett försäkringsmässigt synsätt behöver de omställningskostnader, som flyttningarna ger upphov till, kompenseras under alla omständigheter. Översatt till exempelvis stöldförsäkringar bör självfallet en person som blivit bestulen kompenseras även om han (eller hon) under alla omständigheter tänker återanskaffa den bestulna egendomen.

Försäkringssynen på arbetsmarknadspolitiken lyfter även fram den viktiga finansieringsfrågan i fokus.

Av dessa skäl har den försäkringsmässiga synen på arbetsmarknadspolitik intagit en alltför undanskymd plats i debatten. Jag vill inte påstå att den helt har saknats, den återfinns i Gösta Rehns skrifter, se Rehn (1961) och tas upp i Wadensjö (1978).

Men när politikerna nu vänder blickarna mot 90-talet får man hoppas att försäkringssynen på arbetsmarknadspolitiken blir vanligare. Ty om 90-talets arbetsmarknad vet vi bara en sak med säkerhet: att den är osäker. Och mot osäkerhet behövs försäkringar.

Referenser

- Beenstock, M & Brasse, V*, Insurance for Unemployment. London: Allen & Unwin 1986.
- Björklund, A*, Arbetsmarknadens institutioner och strukturomvandlingen, i Eliasson, G m fl, *Att rätt värdera 90-talet*, Industriens Utredningsinstitut 1985.
- Björklund, A & Holmlund, B*, The Economics of Unemployment Insurance. Industriens Utredningsinstitut, Working Paper nr 167 1986.
- Edebalk, P-G & Wadensjö, E*, AGB-försäkringen. Utveckling och effekter. Institutet för social forskning, Meddelande 1/1987.
- Edebalk, P-G & Wadensjö, E*, Contractually Determined Insurance Schemes for Manual Workers, i Gustafsson, B Klevmarcken, A (red), *The Political Economy of Social Security*, North-Holland 1988.
- Hansson, I, Lyttkens, C H & Skogh, G, The Excess Burden of Public Insurance. Some Results from Swedish Data. *International Review of Law and Economics*, 1984, 4 (23–28).
- Rehn, G, Arbetsmarknadspolitik som samhällsidé i Svensson, O (red), *Femton år med Tage Erlander*. Stockholm: Tiden 1961.
- Wadensjö, E*, Planeringsmodeller för arbetsmarknadspolitik. (SOU 1978:60)



En ny bok från IUIs industriforskningsprogram

KUNSKAP, INFORMATION OCH TJÄNSTER

- en studie av svenska industriföretag

av Gunnar Eliasson, Bo Carlsson, Enrico Delaco, Thomas Lindberg, Tomas Pousette

Kunskapskapital skapas i lika hög grad i företagen som i skolan. En varierad karriär är sannolikt den viktigaste formen av utbildning för yrkeslivet. Följaktligen har den interna företagsutbildningen expanderat kraftigt i ett alltmer kompetenskrävande näringsliv.

Hur utbildas människorna mest effektivt för den föränderliga arbetsmiljön i de moderna företagen? Hur påverkas kompetenskraven i avancerad industri av att produktionens innehåll snabbt förändras från varutillverkning till informationshantering i olika former; i industriföretagen särskilt tekniskt utvecklingsarbete samt marknadsföring i olika former, som höjer produktens kvalitet och värde?

Hur organiseras kunskapsutveckling och kunskapsöverföring inom företagen och hur stora resurser drar denna verksamhet?

Hur ser efterfrågan på kompetens på arbetsmarknaden ut? Har vi en teknikerbrist?

Industrin blir i allt större utsträckning en tjänsteproducent. Nya data presenteras i boken över industriföretagens förändrade inriktning. Hur mycket av industriföretagens resurser satsas på annat än tillverkning? Vad bestämmer valet mellan egen produktion och inköp av tjänster?

USA anses ha kommit längst i utvecklingen mot ett tjänste- och informations-samhälle. En jämförelse i detta avseende mellan USA och Sverige återfinns i boken. Fördelningen mellan privat och offentlig sektor diskuteras särskilt.

Boken innehåller 250 sidor och kostar 295 kr inkl moms.

Till Industriens Utredningsinstitut, Grevgatan 34, 114 53 Stockholm.
Tel. 08 - 783 84 08.

Härmed beställs

... ex Kunskap, information och tjänster. 295 kr inkl moms.

Porto- och hanteringsavgift på 30 kr per beställning tillkommer.

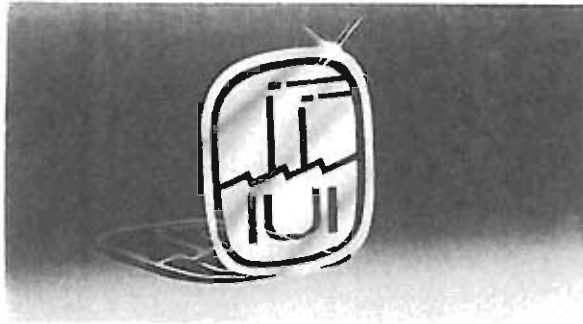
Namn:

Adress:

Postadress:

OBS! IUIs MÅNGDRABATT

Vid köp av mer än 5 ex av samma bok erhålls 25 % rabatt. På beställningar som överstiger 2 000 kr erhålls 50 % på det överskjutande beloppet.



Utgivna publikationer

Fullständig förteckning över utgivna skrifter kan erhållas på begäran.

Publikationer på engelska

1987

Technological Competition and Trade in the Experimentally Organized Economy. Gunnar Eliasson. Research Report No. 32. 118 pp.

The European Economic Recovery – A Need for New Policies? Franco Modigliani. 46 pp.

Analyses of Industrial Structure – A Putty-Clay Approach. Finn R. Førsund and Lennart Hjalmarsson. 321 pp.

CONRAD – a Maximum Likelihood Program for Estimation of Non-linear Simultaneous Equations Models. Erik Mellander and Leif Jansson. Research Report No. 30. 93 pp.

Publikationer på svenska

1987

Den offentliga sektorn – Produktivitet och effektivitet. Richard Murray. Forskningsrapport nr 31. 100 s.

1986

Kunskap, information och tjänster – en studie av svenska Industriföretag. Gunnar Eliasson, Bo Carlsson, Enrico Deiaco, Thomas Lindberg, Tomas Pousette. IUI, Liber, SIND. 250 s.

Flexibilitet i företag – en studie av arbetsmarknadskonflikten 1985. Lars Jägrén och Tomas Pousette. IUI, ÖEF. 104 s.

ISSN 0443-0409

ISBN 91-7204-304-0