

Kapitel IV

Arbetsmarknadens institutioner och strukturomvandlingen

1 Funktionsförmågan försämrad?

Arbetsmarknadens flexibilitet och anpassningsförmåga har alltmer kommit i centrum för diskussionen om ekonomins långsiktiga utveckling. De flesta långtidsutredningar och långtidsbedömningar under senare år har betonat arbetsmarknadens betydelse för en balanserad ekonomisk utveckling. Ett gemensamt drag har varit en tilltagande oro över att funktionsförmågan i olika avseenden har försämrats och att arbetsmarknaden därför utgör något av ett hinder för en god tillväxt i ekonomin. Till de kritiska kommentarerna om arbetsmarknadsutvecklingen hör att rörligheten har sjunkit, att arbetslöshetstiderna har förlängts, att utbildningssystemet inte förmått att få fram den arbetskraft som krävs, att företagen har stött på flaskhalsar i produktionen allt tidigare under konjunkturuppgångarna etc. Sådana problem på arbetsmarknadens utbudssida kan också försvåra företagens rekrytering av arbetskraft med löneglidning och kostnadsproblem som följd (se Schagers specialstudie).

Självfallet är arbetsmarknadens anpassningsförmåga utomordentligt viktig för att ekonomins tillväxtpotential ska kunna utnyttjas. I alla ekonomier förekommer ständigt förändringar både av teknologi och efterfrågestruktur. Därmed uppstår också ständigt skillnader i arbetskraftens produktionsvärde mellan nya och gamla anläggningar, sektorer och yrken. Arbetsmarknadens förmåga att överföra arbetskraften från "det gamla" till "det nya" blir då avgörande för den faktiska tillväxten i ekonomin.

Grovt sett kan man peka på två uppgifter för arbetsmarknaden i ett föränderligt samhälle. Den första är att överföra arbetskraft från tillbakagående till expanderande branscher, regioner och yrken. Den andra är mer orienterad mot utbildning och går ut på att förmedla ny kunskap till såväl de nya generationer som är på väg in på arbetsmarknaden, som till dem som redan är anställda. Även om dessa båda uppgifter ofta är oskiljbara i praktiken - i den meningen att byte av bransch ofta kräver viss utbildning - kommer vi att behandla dem var för sig. De mer generella utbildningsproblemen behandlades i kapitel III.

Detta kapitel är disponerat på följande sätt. Avsnitt 2 ger en allmän presentation av olika mekanismer varigenom strukturomvandling på arbetsmarknaden kan ske, samt en genomgång av den förda svenska politiken. Därefter redovisas i avsnitt 3 de erfarenheter som enligt befintlig forskning föreligger om den "svenska modellen" för strukturomvandlingspolitik. Avsnittet leder fram till en precisering av i vilka avseenden arbetsmarknadens anpassningsförmåga kan sägas ha försämrats.

Därefter riktas intresset framåt i tiden. I avsnitt 4 behandlas de krav på arbetsmarknadens anpassningsförmåga som kommer att ställas i framtiden. Sedan övergår vi till en genomgång av olika alternativ för att förbättra arbetsmarknadens funktionsförmåga.

Kapitlet begränsar sig således till frågor om strukturomvandlingen. Det betyder att flera viktiga framtidsfrågor på svensk arbetsmarknad inte tas upp till diskussion. Ungdomsarbetslösheten behandlas exempelvis inte. De lönepolitiska frågorna behandlar i första hand lönestrukturen, medan problemen kring lönenivån och den generella konkurenskraften utelämnas.

2 Mekanismer för strukturomvandling

Bara under de båda sista decennierna har en betydande omfördelning av arbetskraft mellan olika företag och sektorer ägt rum.

Denna omfördelning har kommit till stånd med hjälp av en rad olika mekanismer.

Rent principiellt kan man dock urskilja två centrala mekanismer. För det första kan det ske en spontan och frivillig omflyttning mellan företag och sektorer. Avgörande för omfattningen av sådan omflyttning torde vara de relativa löneskillnaderna. Utgångspunkten är då att en flyttning kommer till stånd om den förväntade inkomstökningen överstiger flyttningskostnaderna.¹ Löne- och inkomstskillnader måste då tolkas i vid bemärkelse och inkludera även skillnader i andra anställningsförmåner och arbetsmiljö.

En successiv omfördelning av arbetskraften mellan sektorer kan även komma till stånd genom att de nyinträdande på arbetsmarknaden söker sig till andra företag och sektorer än dem som lämnar arbetskraften. Även för denna spontana form av omallokering av arbetskraftstillgången mellan sektorer torde relativlönerna vara av betydelse.

Den andra mekanismen verkar i stället via påtvingad omflyttning i samband med driftsinskränkningar och företagsnedläggningar.

Det är rimligt att utgå från ett utbytesförhållande mellan dessa båda mekanismer. Om den spontana överflyttningen mellan tillbakagående och expanderande sektorer är omfattande minskar de omställningsproblem som uppkommer vid företagsnedläggningar. Och omvänt blir behovet av spontan omflyttning mindre om de som drabbas vid företagsnedläggningar snabbt kan slussas över till annan sysselsättning.

2.1 Den svenska "arbetsmarknadsmodellen"²

Det utmärkande för den "svenska modellen" för strukturomvandling är att omfattande politiska satsningar har gjorts för att underlätta omställningen för dem som drabbats av arbetslöshet, dvs underlätta den andra typen av omställning. Medlen för detta har

främst varit arbetsmarknadspolitiska. Däremot har incitamenten för den spontana rörligheten medvetet reducerats. Medlet för detta har i första hand varit den solidariska lönepolitiken vars strävan har varit att åstadkomma "lika lön för lika arbete" oavsett företagets eller branschens bärkraft. Till detta kommer att trendmässigt stigande marginalskatter har minskat individens behållning av bruttolöneökningar.

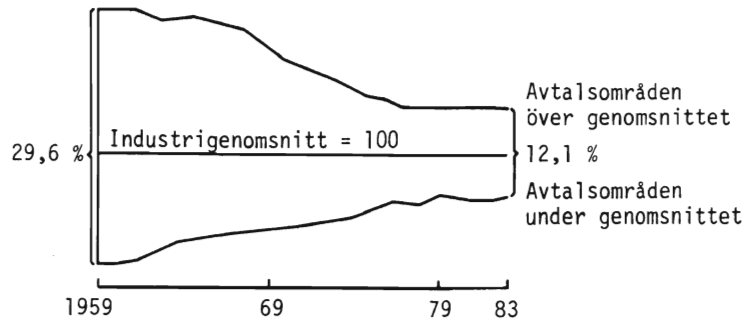
Kombinationen av solidarisk lönepolitik och aktiv arbetsmarknadspolitik är två av grundstenarna i Rehn/Meidners modell eller program för ekonomisk politik som formulerades för drygt 30 år sedan. Den faktiska politiken sedan dess har också i betydande utsträckning följt detta program (se Björklund, 1982).

Arbetsmarknadspolitikens utbyggnad under de senaste åren har inneburet att betydande resurser använts för att underlätta omställningen för personer som löper risk att drabbas av arbetslöshet eller redan blivit arbetslösa.

Arbetsförmedlingens resurser har successivt ökat. Flyttningsstöden, som utgår till arbetslöshetshotade och arbetslösa, har höjts även i reala termer. Arbetsmarknadsutbildningen byggdes ut kraftigt under 60-talet och har under de senaste 10 åren - med smärre fluktuationer - omfattat cirka 40 000 personer eller en procent av arbetskraften. Även om inte all arbetsmarknadsutbildning utgjort omskolning för dem som drabbats av strukturomvandlingen utan haft en vidare fördelningspolitisk inriktning, är det ingen tvekan om att personer som drabbats av företagsnedläggningar relativt lätt kunnat få tillträde till ett betydande kursutbud. Under omskolningstiden utgår samma ersättning som vid arbetslöshet, för vissa kategorier något mer.³

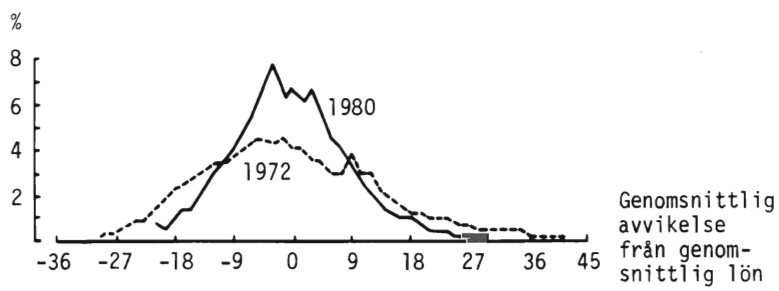
Lönepolitiken har resulterat i en jämnare lönestruktur såväl mellan som inom branscher. Denna utveckling är tämligen väl dokumenterad. Lönespridningen mellan avtalsområden på LO-SAF-området har, som framgår av figur IV:1, minskat kraftigt från 1959 till 1977 och därefter varit i stort sett konstant. Likaså har löne-

Figur IV:1 Lönespridningen mellan avtalsområden (LO-SAF)



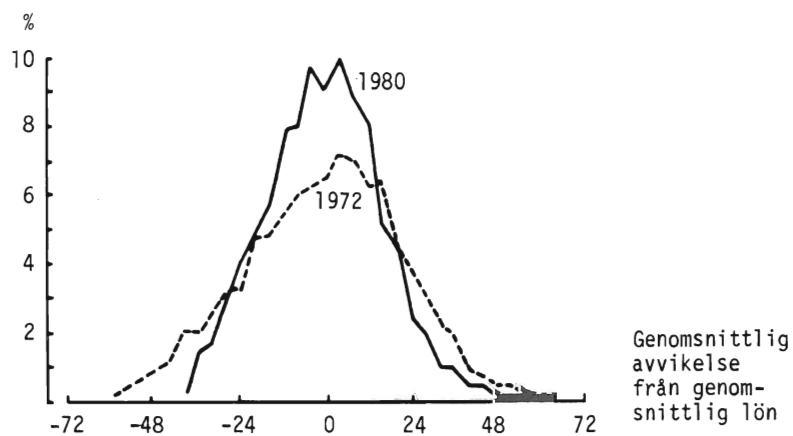
Källa: LO.

Figur IV:2 Lönespridning mellan arbetare inom verkstadsindustrin



Källa: Jonsson och Siven (1984).

Figur IV:3 Lönespridning mellan tjänstemän inom verkstadsindustrin



Källa: Jonsson och Siven (1984).

spridningen inom åtminstone verkstadsindustrin sjunkit för både arbetare och tjänstemän, se figurerna IV:2 och IV:3.

Frågan är om denna utveckling verkligen återspeglar en minskad spridning i arbetskraftens produktivitet mellan och inom branscher. Den befintliga empiriska forskningen om sambandet mellan produktivitet och bruttolön ger inget svar på den frågan. Det troligaste är dock att den minskade spridningen återspeglar fördelningspolitiska ambitioner. För detta talar att det i första hand är de avtalsmässiga löneökningarna som resulterat i sänkt lönespridning (se Jonsson och Siven, 1984). Sannolikt väger fördelningspolitiska ambitioner tyngre i centrala förhandlingar än vid de lokala förhandlingar som ger upphov till löneglidning.

Utöver den trendmässigt minskade spridningen av bruttolöner har utvecklingen mot stigande marginalskatter reducerat individens behållning av en given bruttolöneökning. Skattesystemet skapar en "kil" mellan det samhällsliga värdet av att en individ flyttar från en lågproduktiv till en högproduktiv sysselsättning och individens behållning av flyttningen. Ur skattepolitisk synvinkel är det viktigt att betona att denna skattekil normalt inte är identisk med marginalskatten i inkomstbeskattningen.

Betrakta en person som väljer mellan att stanna på sitt nuvarande arbete och att byta till ett annat arbete med högre produktivitet och lön. I de flesta fall torde detta betyda en avvägning mellan en högre monetär inkomst och det icke-monetära obehaget av att flytta. Skattesystemet reducerar intäkterna av att flytta, men påverkar inte kostnaderna.

Samhällsekonomiskt är det önskvärt att flyttningen kommer till stånd om det högre produktionsvärdet överstiger kostnaderna. Men skattesystemet innebär att individens utbyte blir lägre än det samhällsekonomiska. En del av det högre produktionsvärdet går till arbetsgivareavgifter, vilka bara delvis är att betrakta som försäkringspremier med åtföljande förmåner för individen. Den faktiskt utdelade bruttoinkomsten belastas med marginalskatten i in-

komstbeskattningen plus att vissa transfereringar kan påverkas negativt. Slutligen måste indirekt skatt betalas när individen ska utnyttja sin inkomst för konsumtion. Sammanlagt innebär detta att arbetsgivareavgifter, inkomstskatt, inkomstberoende transfereringar samt indirekta skatter skapar en "kil" mellan värdet för samhället av flyttningen och värdet för individen.

Utvecklingen av sådana totala marginaleffekter, liksom marginaleffekten i inkomstbeskattningen har bland annat beräknats av Hansson (1983), se tabell IV:1.

Som framgår av tabellen har båda typerna av marginaleffekt ökat trendmässigt fram till 1982. Skattereformen 1983-85 innebar en relativt kraftig sänkning av inkomstskattens marginaleffekt, medan den totala marginaleffekten bara sänkts obetydligt. Skattereformen har därför bara i begränsad omfattning minskat beskattningen av flyttningsvinster.

Tabell IV:1 Inkomstskatternas marginaleffekt och den totala marginaleffekten, genomsnitt för svenska arbetstagare

År	Inkomstskattens marginaleffekt	Total marginaleffekt
1955	31,5	40,2
1960	36,4	47,9
1965	42,2	55,3
1970	47,4	62,3
1975	53,4	69,6
1980	55,0	72,4
1982	55,9	73,7
1985	49,5	71,4

Anm: Värdet för 1985 bygger på information som var tillgänglig 1983.

Källa: Hansson (1983).

Sammantaget är det svårt att komma ifrån hypotesen att denna utveckling av lönestruktur och marginalskatter har reducerat incitamenten till frivillig rörlighet. Lönepolitiken har sannolikt inneburit att de potentiella flyttningsvinsterna före skatt har minskat och skattepolitiken har med all säkerhet inneburit att vinsterna efter skatt reducerats ytterligare.

3 Vilka är erfarenheterna?

Vad vet vi då om erfarenheterna av den svenska arbetsmarknadsmodellen för strukturomvandling? Vi kommer att granska de båda mekanismerna för omvandling på arbetsmarknaden var för sig. Först behandlas den spontana eller frivilliga omflyttningen från tillbakagående till expanderande sektorer och företag, och därefter behandlas anpassningsförmågan i samband med företagsnedläggningar och driftsinskränkningar.

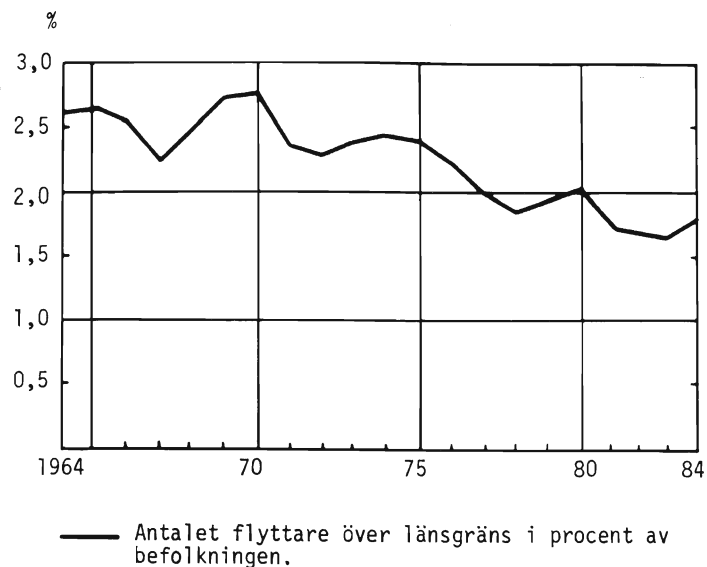
3.1 Den totala rörligheten

Befintlig statistik medger tyvärr inte att frivillig rörlighet mellan olika arbeten kan mätas direkt. I stället tvingas man använda olika mått på total rörlighet som en grov indikator.

Det är numera väl känt att den totala rörligheten trendmässigt har sjunkit under de senaste decennierna. Av figurerna IV:4 och IV:5 framgår nedgången såväl för geografisk rörlighet mellan regioner som för rörlighet i form av arbetsgivarbyten.

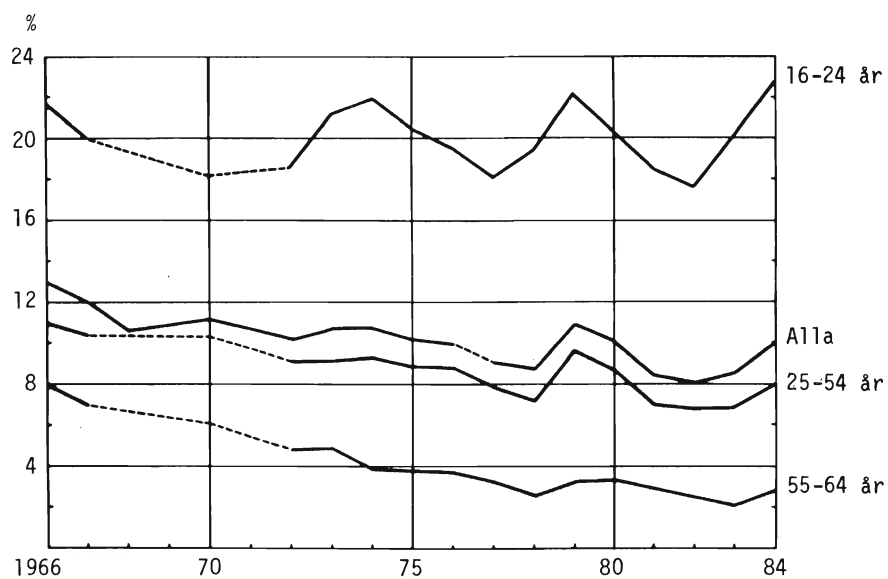
Nedgången av den senare typen av rörlighet kan preciseras mer i detalj. I figur IV:5 presenteras utvecklingen även för olika åldersgrupper. Det framgår där att nedgången varit kraftigast för de äldre (55-64 år) medan rörligheten bland de yngre varit i stort sett konstant. Vidare återfinns den nedåtgående trenden även inom tillverkningsindustrin; utvecklingen av den aggregerade rörligheten kan alltså inte förklaras av att den offentliga sektorn - med mer stabila anställningsformer - har vuxit.

Figur IV:4 Utvecklingen av geografisk rörlighet



Källa: SCB.

Figur IV:5 Andelen sysselsatta som bytt arbetsgivare någon gång under ett år. Utvecklingen för olika åldersgrupper



Källa: Arbetskraftsundersökningarna, SCB.

Två frågor inställer sig: Innebär denna utveckling att arbetsmarknadens anpassningsförmåga har försämrats? Har den fördelningspolitiskt motiverade löne- och skattepolitiken haft ett pris i form av försämrad allokering av arbetskraften - och därmed också lägre tillväxt?

Den befintliga forskningen medger inte direkta svar på dessa frågor. De studier som är relevanta i sammanhanget har mer allmänt testat hypotesen att flyttningsbeslut påverkas av löneskillnader.

I Holmlund (1984) återfinns tre studier som belyser detta. Två av dessa utgör analyser av frivilliga avgångar ("quits") och en av arbetsbyten i allmänhet. En studie visar att de frivilliga avgångarna i ett givet företag är klart lägre ju högre lönenivån i företaget är relativt andra företag. Den andra studien bygger på data över individer och visar att intentionerna att säga upp sig är högre ju lägre den nuvarande lönen är. Den tredje studien bygger på en modell där individens beslut att byta arbete och löneeffekten av arbetsbytet estimeras simultant. Hypotesen är att flyttningsbesluten styrs av de potentiella flyttningsvinsterna. Resultaten stöder också hypotesen; flyttarna har realiserat vinster i termer av löneökningar och löneökningarna utgör i sin tur en av bestämningsfaktorerna för flyttningsbesluten.

I en annan studie - Nilsson (1982) - utgår analysen från flyttningsströmmarna mellan län under perioden 1965-80. Utöver variabler av typen vakanser och arbetslöshet, vilka mäter efterfrågetrycket i de olika länen, ingår lönerelationerna (mellan länen) som en statistiskt signifikant förklaringsvariabel.⁴

Allmänt sett stöder således de befintliga studierna den traditionella ekonomiska synen på rörlighetens bestämningsfaktorer. Därför är det också rimligt att tro att den förda lönepolitiken via minskad lönespridning lett till lägre rörlighet. Trots detta är det viktigt att understryka att svaret på de båda frågorna ovan inte nödvändigtvis behöver vara jakande. Minskad rörlighet kan i vissa av-

seenden också betyda effektivitetsvinster genom att inskolningskostnaderna blir lägre och att incitamenten till företagsspecifika utbildningsinvesteringar ökar. Det är också möjligt att den minskade lönespridningen verkligen motsvaras av minskad spridning även i arbetskraftens produktivitet. Mera forskning behövs således för att ge mer detaljerade svar på dessa frågor.

3.2 Anpassningen efter uppsägningar (nedläggningar)

Som framgick ovan har syftet med den omfattande uppbyggnaden av arbetsmarknadspolitiken bland annat varit att underlätta omställningen för dem som hotas av eller drabbas av arbetslöshet. På detta sätt skulle - enligt modellen - lönepolitikens eventuellt negativa effekter på rörligheten kunna uppvägas av omställning i samband med uppsägningar (och företagsnedläggningar).

Vilka är då erfarenheterna av denna typ av omställning och politiken för att underlätta denna? Arbetsmarknadsutvecklingen för personer som blivit uppsagda har kartlagts av Edin (1984). Genom att bearbeta statistik från arbetsförmedlingarna har det varit möjligt att ge en heltäckande bild av arbetsmarknadsstatus ungefär fem månader efter uppsägningen under perioderna 1966-70, 1971-75 och 1976-80. Resultaten presenteras i tabell IV:2 nedan.

Ett påtagligt mönster i tabellen är att andelen som erhållit arbete har sjunkit under den studerade perioden. Nedgången är drygt 16 procentenheter från 1966-70 till 1976-80. En ekonometrisk analys visar att nedgången delvis, men inte helt, kan förklaras av ett lägre efterfrågetryck.

Den bild man får är således att även denna form av omställning har fungerat allt sämre. Försämringen har ägt rum samtidigt som resurserna för att underlätta denna omställning har ökat kraftigt. Detta kan i och för sig bero på att strukturproblemen i sig blivit svårare, men det reser ändå frågan om omställningspolitiken varit ändamålsenlig.

Tabell IV:2 Arbetsmarknadsstatus ca 5 månader efter uppsägningar

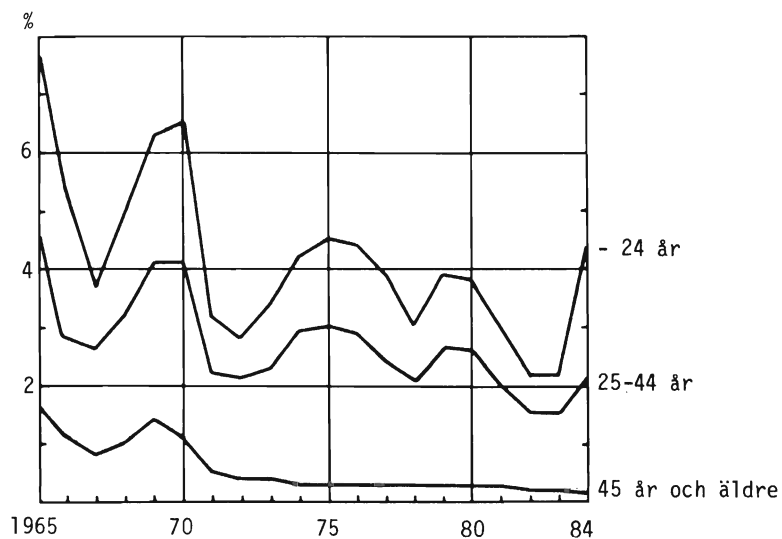
	<u>1966-70</u>	<u>1971-75</u>	<u>1976-80</u>
1. Placerade i nytt arbete	66,9	58,0	50,4
2. Arbetsmarknadsutbildning	5,0	7,6	9,4
3. Beredskapsarbete eller skyddat arbete	3,7	2,2	3,2
4. Pensionerade	2,8	2,0	3,7
5. Sjuka	4,3	3,8	4,1
6. Arbetslösa	12,4	21,0	20,2
7. Övriga	4,9	5,4	9,0

Källa: Edin (1984).

En första inblick i denna problematik kan man få genom att undersöka de arbetslösas "benägenhet" att utnyttja de olika alternativ politiken erbjuder. En indikation på detta får man genom att relatera antalet deltagare i olika program till antalet arbetslösa. I figurerna IV:6 och IV:7 samt tabell IV:3 nedan ges en sådan beskrivning för flyttningsbidrag, arbetsmarknadsutbildning och förtidspensionering. I figur IV:8 presenteras den absoluta nivån för dessa program.

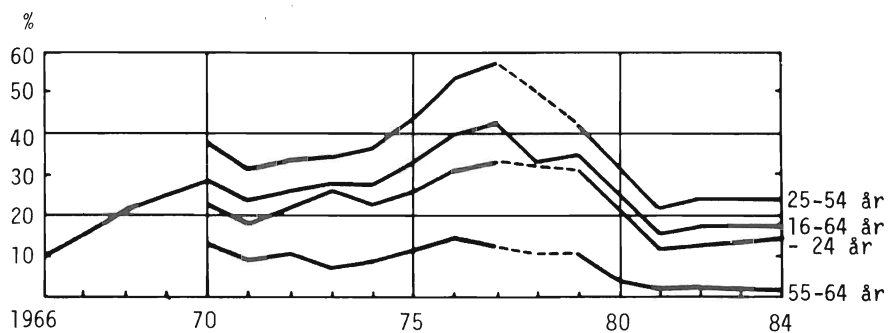
Det kanske mest påtagliga i dessa figurer är utvecklingen för de äldre. Benägenheten till aktiv omställning med hjälp av flyttning eller omskolning har sjunkit medan förtidspensionering blivit allt vanligare. Denna utveckling har sannolikt flera förklaringar. Flera studier tyder på att förtidspensionering inte är så "stigmatiserande" som ofta gjorts gällande i debatten (Hedström, 1985 och Anell, Lindell, Persson, 1982). Det finns också tecken på att efterfrågan på arbetskraft utvecklats i negativ riktning för de äldre (detta utvecklas närmare i avsnitt 4 av detta kapitel). Slutligen kan de övriga alternativen - flyttning och omskolning - ha blivit mindre attraktiva.

Figur IV:6 Kvoten mellan antal flyttare med flyttningsbidrag och antal personer som varit arbetslösa någon gång under året



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen och Statistiska Centralbyrån.

Figur IV:7 Kvoten mellan antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning under ett år och antal arbetslösa någon gång under året



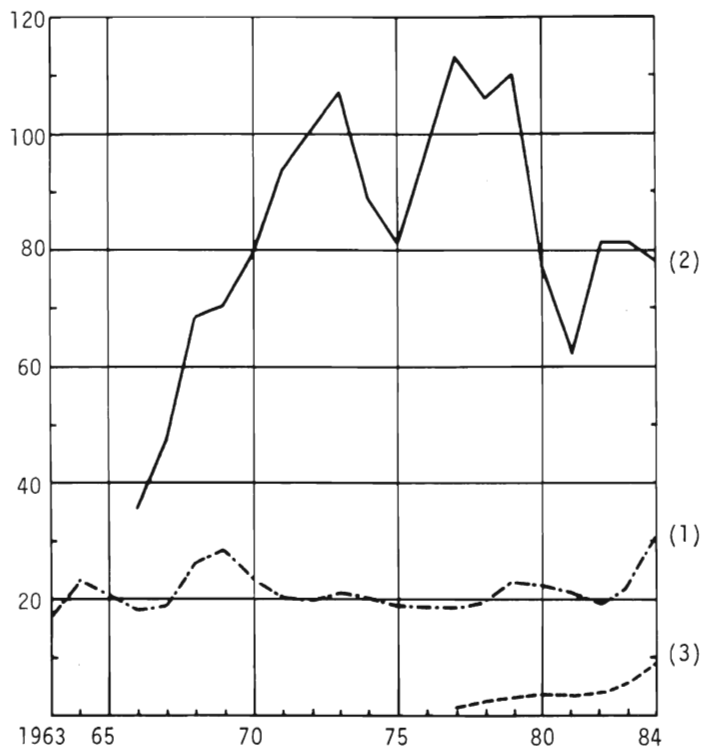
Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen och Statistiska Centralbyrån.

Tabell IV:3 Utvecklingen av förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl 1977-84

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Antal nybeviljade förtidspensionärer arbetsmarknadsskäl under året	1 688	2 050	2 602	3 604	3 464	3 690	5 484	9 124
2. Antal arbetslösa (60-64 år) i genomsnitt under året	4 800	7 300	7 400	5 800	8 100	12 600	16 800	20 300
3. (1)/(2)	0,35	0,28	0,35	0,62	0,43	0,29	0,33	0,45
4. Antal arbetslösa någon gång under året (55-64 år)	22 000	27 400	21 300	26 800	35 600	37 500	40 300	43 100
5. (1)/(4)	0,077	0,075	0,122	0,136	0,097	0,098	0,136	0,212

Källa: Riksförsäkringsverket och Statistiska Centralbyrån.

Figur IV:8 Utvecklingen av antalet flyttare med flyttningsbidrag (1), antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning (2) och antalet förtidspensionerade av arbetsmarknads-skäl (3)



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksförsäkringsverket.

Den senare hypotesen får ett visst stöd av utvecklingen för de övriga åldersgrupperna. Benägenheten att flytta med bidrag har sjunkit trendmässigt för gruppen 25-44 år och i varje fall inte stigit för gruppen under 25 år. Eftersom realvärdet av flyttningsbidraget ökat något⁵ vittnar också detta om stigande "flyttningströsklar" för den svenska arbetskraften.

Fram till 1977 ökade arbetsmarknadsutbildningen som andel av de arbetslösa och har därefter sjunkit. Huvudförklaringen till nedgången är inte bristande utbildningskapacitet utan snarare att intresset bland de arbetslösa för utbildning varit lågt (se SOU 1983:22, kapitel 14). Även under lågkonjunkturen 1981-83 var därför kapacitetsutnyttjandet på vissa kurstyper relativt lågt. Därför är det möjligt att arbetsmarknadsutbildningen inte varit effektiv under denna tid. Det krävs dock mer renodlade utvärderingsstudier för att ge ett klart svar på frågan. Den enda studie av detta slag som föreligger under det sista decenniet (Björklund-Moffitt, 1983) tyder på att utbildningen var olönsam på marginalen under perioden 1976-80, dvs att den borde ha reducerats i omfattning snarare än ökat. Detta resultat bygger på ett mycket litet urval, men är helt förenligt med uppgifterna om det låga intresset för utbildningen.

Sammanfattningsvis ger denna genomgång av erfarenheterna under de senaste decennierna följande bild:

Den totala rörligheten har sjunkit trendmässigt, möjligen med undantag för den yngsta åldersgruppen (upp till 24 år). Även om minskad rörlighet inte med nödvändighet betyder försämrad anpassningsförmåga talar mycket för att den svenska arbetskraften blivit mindre känslig för bruttolöneskillnader under de senaste decennierna. Stigande marginalskatteklar, ökat villaboende och ökad andel hushåll där båda makarna arbetar är sannolika förklaringar till denna utveckling.

Det är också troligt att bruttolönestrukturen i sig minskat incitamenten för rörlighet. Sammantaget innebär detta att förutsätt-

ningarna för spontan eller frivillig omflyttning som inslag i strukturomvandlingen har försämrats.

En sådan försämring skulle i och för sig inte vara så allvarlig om den andra mekanismen för strukturomvandling, nämligen omställningen för dem som drabbats av arbetslöshet vid driftsinskränkningar och företagsnedläggningar, hade förbättrats. Tillgänglig information pekar dock på att även denna form av omställning kommit att fungera allt sämre. De arbetslösas benägenhet till aktiv omställning med hjälp av de arbetsmarknadspolitiska insatserna tycks ha sjunkit. För de allra äldsta har förtidspensioneringsalternativet blivit allt vanligare. De senaste åren (1983 och 1984) har ökningen varit mycket kraftig.

4 Framtida krav på arbetsmarknadens funktionsförmåga

Den utbredda uppfattningen att arbetsmarknadens anpassningsförmåga trendmässigt har försämrats under de senaste decennierna har således ett visst stöd. Men vilka krav på arbetsmarknaden kommer att ställas i framtiden för att en balanserad ekonomisk utveckling skall kunna uppnås? Av flera skäl är det svårt att ange sådana krav i kvantitativa termer. Det är exempelvis inte meningsfullt att försöka precisera hur hög den geografiska rörligheten måste vara, eftersom en hel del rörlighet inte är arbetsmarknadsmässigt motiverad.

Det är inte heller lätt att bedöma "var jobben kommer att finnas" i framtiden, dvs vilka sektorer och yrken som kan väntas expandera. Vår prognosförmåga därvidlag är tyvärr begränsad. I stället är det viktigt att utgå från att framtiden är osäker och att förmå arbetsmarknadens agenter och institutioner att skaffa sig beredskap för detta. Ett viktigt kriterium på en väl fungerande arbetsmarknad måste vara förmågan att hantera oväntade förändringar, vilka i sin tur oftast härstammar från förändringar i varuefterfrågan eller teknologin. Ett konkret exempel är 70-talets oljeprischocker som drabbade vissa branscher hårt. Det var framför

allt de arbetsmarknadsmässiga konsekvenserna av dessa chocker som var svåra att acceptera och utgjorde det främsta motivet för de krav på sysselsättningsbevarande subventioner som följde i 70-talskrisens spår. En bättre förmåga att omedelbart hantera omställningsproblemen hade säkert kunnat förhindra en del av dessa subventioner. Det är inte minst erfarenheterna från denna industripolitik som gör det önskvärt att få en arbetsmarknad som är mera robust mot olika typer av förändringar även om dessa inte behöver få lika drastiska konsekvenser som oljeprischockerna.

I stället för renodlade prognoser kan det vara meningsfullt att undersöka olika tänkbara utvecklingsförlopp och diskutera arbetsmarknadens förmåga att anpassa sig till dessa. På så sätt kan man spåra svagheter och olika riskmoment inför framtiden. Vi vill peka på ett tänkbart utvecklingsförlopp på arbetsmarknadens efterfrågesida som kan få allvarliga konsekvenser.

Under de senaste åren har industrins arbetskraftsefterfrågan förskjutits mot allt högre krav på utbildning. Denna förändring har kommit relativt snabbt och bland annat givit upphov till den omtalade "teknikerbristen". Förändringen kan bland annat illustreras med Konjunkturinstitutets barometerdata över bristen på olika typer av arbetskraft (se kapitel III).

En annan indikation på samma utveckling är att de lediga platser som anmäls till arbetsförmedlingarna är förknippade med allt högre krav på utbildning och/eller erfarenheter. Detta framgår av tabell IV:4.

Mycket talar för att denna utveckling kommer att fortsätta. Det är troligt att Sverige som industrination kommer att ha sina konkurrensfördelar i relativt kunskapsintensiv produktion. Detta bekräftas också av IUIs planenkät. Företagen har där ombetts att ange vilken typ av arbetskraft som man bedömer kommer att öka relativt sett. Svaren har sammanställts i kapitel III. Huvudresultatet är att det framför allt är kvalificerad tjänstemannapersonal (bland annat med datakunskaper) som kommer att utgöra en ökad andel av industrins sysselsatta.

Tabell IV:4 Andel av de kvarstående vakanserna vid månads slut som har krav på utbildning och/eller erfarenheter

<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
0,55	0,65	0,74	0,76	0,76	0,79

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

Det är alltså troligt att de nya jobben i framtiden kommer att ställa allt högre krav på utbildning. På dataområdet är det också frågan om krav på relativt goda grundkunskaper i matematik och språk.

Vilka spänningar kan man då vänta sig om denna efterfrågeutveckling fortsätter och konfronteras med arbetsmarknadens utbudssida? Man kan då befara stora problem för framför allt den äldre arbetskraften inom industrin. Skälet till detta är att den utbildningsklyfta som skapades mellan äldre och yngre i samband med utbildningsexpansionen på 60-talet är särskilt påtaglig inom industrin. I tabell IV:5 presenteras beräkningar av de sysselsattas utbildningsnivå 1981. Det framgår där att bara drygt 16 % av de äldre inom industrin har en högre grundutbildning än folkskola och bara 3,7 % en grundutbildning som omfattar studentexamen. Motsvarande tal för samtliga äldre liksom för samtliga inom industrin är betydligt högre.

De äldre inom industrin har också en mycket lång anställningstid på sitt nuvarande företag. Det betyder att yrkeskunskaperna ofta är mycket specialiserade och knutna till det existerande företaget.

Tabell IV:5 De sysselsattas utbildningsnivå och anställningstid i det nuvarande företaget (1981)

Utbildningsnivå	Äldre (50-65 år)			
	Samtliga sysselsatta	Sysselsatta inom industrin	Samtliga sysselsatta	Sysselsatta inom industrin
	P r o c e n t			
1. Ofullständig folkskola	1,1	1,9	1,0	1,4
2. Folkskola (6-8 år)	26,1	31,3	53,5	63,1
3. Folkskola plus yrkesutbildning (minst 1 år)	12,4	16,3	15,3	18,9
4. Realexamen, grundskola	12,9	14,2	6,2	4,6
5. Realexamen plus yrkesutbildning (minst 1 år)	25,8	22,3	14,0	8,3
6. Studentexamen (motsvarande)	6,0	5,2	1,8	0,5
7. Studentexamen plus yrkesutbildning (minst 1 år)	8,0	5,0	4,2	1,4
8. Akademisk examen	<u>7,7</u>	<u>3,8</u>	<u>4,0</u>	<u>1,8</u>
	100,0	100,0	100,0	100,0
Anställningstid	8,9	10,0	16,7	18,5

Källa: Beräkningar baserade på levnadsnivåundersökningarnas data.

En konjunkturedgång kombinerad med vissa strukturförändringar skulle på vanligt sätt ge upphov till ökat antal uppsägningar och företagsnedläggningar. Omställningsproblemen för framför allt de äldre skulle då kunna bli betydande, eftersom de besitter yrkeskunskaper som ofta är knutna till det företag där de tidigare varit anställda. Samtidigt ställer de nya jobben höga krav på utbildning.

Mycket tyder på att ett sådant utvecklingsförlopp, så länge arbetsmarknaden fortsätter att fungera som den gjort under senare år, skulle ge upphov till en omfattande arbetslöshets- och förtidspensioneringsvåg inom svensk industri. Man måste därför befara att arbetsmarknaden inte är robust mot en sådan utveckling.

Även under de två senaste åren av god konjunktur har sådana problem kunnat märkas. Bakom den konjunkturmässiga förbättringen av arbetslösheten kan man nämligen spåra en kraftig strukturell försämring framför allt för äldre. Under våren 1985 var kapacitetsutnyttjandet inom industrin något högre än motsvarande period 1980. Likafullt låg den öppna arbetslösheten - säsongrensat - runt 3,0 % 1985 mot 2,0 % 1980. Motsvarande tal för åldersgruppen 55-64 år var 4,5 % respektive 1,5 %, dvs en tredubbling av strukturarbetslösheten under en femårsperiod. Bakom denna ökning ligger framför allt en kraftig förlängning av arbetslöshetstiderna.

Grovt sett finns det två sätt att förhindra en fortsatt utveckling i denna riktning. Det ena är att lönestrukturen anpassas så att dagens och det i framtiden förväntade efterfrågeöverskottet på högt utbildad personal elimineras. I så fall skulle förmodligen också arbetslöshetsriskerna för lågutbildade kunna reduceras. En relativlöneutveckling i denna riktning är i och för sig sannolik; vissa tecken tyder t o m på att den redan är på väg. De högre tjänstemännen inom industrin har av allt att döma haft den bästa löneutvecklingen de allra senaste åren. Men det är högst tveksamt om lönestrukturen kan förändras så snabbt att den ovan antydda utvecklingen kan förhindras.

Det andra sättet är att acceptera konsekvenserna av den förändrade arbetskraftsefterfrågan i form av uppsägningar och företagsnedläggningar men istället se till att resurserna för aktiv omställning i form av arbetsförmedling, flyttningshjälp och (framför allt) omskolning ökas eller blir effektivare.

5 Alternativ för flexiblare arbetsmarknad

5.1 Nuvarande politik

Behovet av en mer flexibel arbetsmarknad underströks också av den senaste statliga långtidsutredningen (SOU 1984:4). Detta motiverades både med att rörligheten har sjunkit trendmässigt och med att de regionala analyserna i utredningen pekade på snabb regional strukturomvandling inom industrin.

Några åtgärder har också vidtagits under 1984 och 1985 som ligger i linje med långtidsutredningens rekommendationer.

När det gäller att underlätta anpassningen för arbetslösa har bland annat flyttningsbidraget höjts kraftigt. Den så kallade start-hjälpen - det centrala bidraget - har höjts i flera omgångar sedan 1 januari 1982 då det blev skattefritt. Sedan dess har bidraget till framför allt flerpersonshushåll stigit kraftigt, från 6 000 kr i början av 1982 till 15 000 kr från 1 juli 1984.

Även arbetsmarknadsutbildningen har förändrats. För det första har beslut fattats om att omorganisera arbetsmarknadsutbildningen. Motivet för omorganisationen har varit att få till stånd en arbetsmarknadsutbildning som har "större förutsättningar att kunna anpassa verksamheten efter förändrade behov på arbetsmarknaden" (Prop 1984/85:59). Tidigare har arbetsmarknadsverket ansvarat för planeringen av kurserna, medan skolöverstyrelsen svarat för genomförandet av dem. Arbetsförmedlingarna har därför kunnat erbjuda omskolningsmöjligheter till de arbetslösa.

Enligt det nya förslaget kommer själva genomförandet eller produktionen av utbildningen att utföras av en självständig organisation, medan arbetsmarknadsverket blir beställare av utbildningstjänster. Syftet är att arbetsmarknadsverket som beställare skall få frihet att välja bland olika utbildningsanordnare, varav företagens interna utbildningssystem utgör en möjlighet. Detta betyder att omskolningsverksamheten i betydligt större utsträckning kan utsättas för konkurrens. Att detta är syftet med förändringen framgår av att den nya organisationen åläggs att arbeta efter principen om full kostnadstäckning. Explicit anges i propositionen att man vill skapa "en organisation som innehåller incitament till att snabbt ställa om för att möta nya behov inom utbildningen".

För det andra har "utbildningstjänster" börjat erbjudas direkt till företag i stället för till arbetslösa. Denna satsning har kallats "flaskhalsutbildning". Innebörden av denna är att företag som har problem att rekrytera sin personal på ordinarie väg ges möjlighet att skicka sina anställda på arbetsmarknadsutbildning som bekostas av arbetsmarknadsmyndigheterna (inklusive utbildningsbidrag för den som genomgår utbildningen). I vissa fall krävs att företaget skall anställa arbetslösa som "vikarier". Beslut om flaskhalsutbildning fattas på mycket decentraliserad nivå inom arbetsförmedlingen, ofta av individuella arbetsförmedlare.

När det gäller den andra mekanismen för rörlighet, nämligen incitamenten för redan sysselsatta att byta arbete, utgör marginalskattereformen 1983-85 den enda påtagliga förändringen. Men som betonades i avsnitt 2 avser marginalskattesänkningen i första hand margineffekten i inkomstbeskattningen. Den för rörlighetsbeslut mer relevanta "totala marginalskattekillen" har bara reducerats i begränsad omfattning. Huruvida lönepolitiken har fått en annan utformning under de allra senaste åren är svårare att uttala sig om. Den mer decentraliserade förhandlingsformen på LO-SAF-området kan möjligen ha fått vissa konsekvenser för lönespridningen, men dessa är ännu för tidigt att uttala sig om.

5.2 Svagheter och alternativ

Man kan peka på flera svagheter i den nuvarande politiken både vad gäller inriktning och omfattning.

En första svaghet bottnar i sambandet mellan statsfinansierad arbetsmarknadspolitik och lönebildningen. När statsmakterna påtar sig det finansiella ansvaret för arbetslöshetsförsäkring, förtidspensionering och arbetsmarknadspolitik minskar incitamenten att beakta arbetslöshetsriskerna vid löneförhandlingarna. Både lönenivå och lönestruktur riskerar att ge upphov till högre arbetslöshet.

Den nuvarande politiken innebär en viss expansion av traditionell arbetsmarknadspolitik, varför detta problem kan förvärras ytterligare.

En lösning på detta dilemma som föreslagits i debatten (Björklund, 1984, och Calmfors m fl, 1985) är att förändra finansieringen av de olika åtgärderna så att kostnaderna i större utsträckning får bäras av dem som ansvarar för lönebildningen. Vår avsikt är inte här att skissera förslag till nya finansieringsformer för den statliga arbetsmarknadspolitik. I stället vill vi peka på en annan möjlighet som bygger på andra institutionella lösningar. Förebilden är den verksamhet som bedrivs av Trygghetsrådet SAF-PTK. Dess verksamhet syftar till att hjälpa tjänstemän på SAF-PTK-området som hotats eller drabbats av uppsägningar. Åtgärdsarsenalen är mycket omfattande och inkluderar de traditionella arbetsmarknadspolitiska instrumenten såsom arbetsförmedling, omkolning och hjälp vid flyttning. Även kontantersättning kan utbetalas i form av tillägg till ordinarie arbetslöshetsersättning och förtidspensionering. Därutöver finns ett par mer okonventionella medel, såsom hjälp och råd för dem som startar eget företag samt "introduktionslön" för dem som behöver en tids upplärning på ett nytt arbete.

Verksamheten finansieras med en avgift på tjänstemännens löner som uppgår till 0,9 % av lönesumman. Man kan säga att tjänste-

männen på detta sätt själva betalar en försäkringspremie som berättigar till förstärkt stöd till omställning i händelse av uppsägning. Eftersom det finansiella ansvaret för denna verksamhet vilar på de parter som också ansvarar för tjänstemännens löner borde den negativa effekten på lönebildningen av denna form av arbetsmarknadspolitik vara betydligt mindre. Därför vore det sannolikt en fördel om en ökad andel av arbetsmarknadspolitiken finge denna institutionella utformning. En utökad satsning på omskolning, flyttningsstöd m m vore då sannolikt mindre riskfylld.

En annan potentiell fördel med arbetsmarknadspolitik som är utformad av arbetsmarknadens parter är att den kan anpassas bättre efter de specifika behov som gruppen ifråga har. Trygghetsrådet tillkom bl a för att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte tillräckligt beaktade tjänstemännens speciella problem och situation.

Men verksamhet av denna typ är ingen handlingsparameter för politiker; riksdagen kan knappast påbjuda exempelvis LO och SAF att starta sådan verksamhet också på arbetarsidan. Därför måste initiativen komma från parterna själva.

5.3 Effektiv utbildning

Ett andra frågetecken för nuvarande politik gäller effektiviteten i den politik som syftar till att underlätta anpassningen för arbetslösa. När det gäller utbildningsverksamheten borde den nya institutionella utformningen av arbetsmarknadsutbildningen kunna öka incitamenten att hålla en hög effektivitet och kvalitet på verksamheten. Därmed borde det vara möjligt att göra omskolningsalternativet mer attraktivt för individen, vilket i sin tur borde kunna underlätta omställningen i samband med företagsnedläggningar.

För att en utbildningsverksamhet ska ge bra resultat är det inte tillräckligt att utbildningen i sig är effektiv. Den måste också

uppfattas positivt av de slutliga avnämarna, nämligen företagen. Genomgången omskolning måste av företagen uppfattas som en signal att individen har goda yrkeskunskaper och inte som en signal att individen har eller har haft personliga problem av något slag. Ett dilemma för all arbetsmarknadspolitik som syftar till att hjälpa personer som hamnat i en svår arbetsmarknadssituation är att åtgärden kan fungera som en negativ signal. En amerikansk experimentstudie (Burtless, 1985) har illustrerat detta. I studien jämfördes möjligheterna att få arbete för två slumpmässigt utvalda grupper bland arbetslösa. Den ena gruppen hjälptes av myndigheterna genom att arbetsgivare som anställde dem fick en temporär lönesubvention, medan den andra gruppen inte fick någon hjälp alls. Märkligt nog blev sysselsättningsresultatet signifikant bättre för den senare gruppen. Burtless tolkade detta som att lönesubventionen gav arbetsgivarna en negativ signal om arbetskraftens effektivitet.

Det saknas studier som kan belysa huruvida likartade problem finns inom den svenska arbetsmarknadspolitik. Men man kan inte utesluta att svårigheterna att locka arbetslösa till utbildning har berott på att omskolningskurserna fått dåligt rykte.

Det finns dock skäl att tro att den nya organisationen för arbetsmarknadsutbildning kan innebära en förbättring. Skälet till detta är att den nya stiftelsen för utbildning kan utsättas för konkurrens från andra utbildningsproducenter. Bl a kan då intern utbildning i företagen komma att utgöra ett slagkraftigt alternativ.

Ett problem är dock att långt ifrån alla företag bedriver sådan utbildning och incitamenten att satsa på sådan är heller inte speciellt starka. Framför allt kännetecknas statsmakternas politik gentemot företagsintern utbildning av en betydande oklarhet och ryckighet som sannolikt hämmar företagets benägenhet att bygga upp egen utbildningsverksamhet.

Ett exempel på detta är den nya flaskhalsutbildningen, som beskrevs ovan. Kriteriet för att åtnjuta statsmakternas tjänster här-

vidlag är att företagen har problem att klara sina arbetskraftsbehov genom nyrekrytering. Det kan betyda att ett företag som avstår från egen utbildningsverksamhet mycket väl kan få större förmåner från arbetsmarknadsmyndigheterna än ett företag som framgångsrikt klarar sin nyrekrytering med egen utbildningsverksamhet. Till detta kommer att förmånerna kräver förhandlingar med myndigheterna, vilket självfallet skapar osäkerhet för det individuella företaget. Något tillspetsat kan man säga att flaskhalsutbildningen skapar större incitament för företagen att i förhandlingar övertyga myndigheterna om sina problem än att på egen hand lösa problemen. Incitamenten till förhandlingar förstärks av att arbetsmarknadsmyndigheterna (i praktiken förmedlingarna) även kan utdela lönesubventioner till enskilda företag.

"Ryckigheten" i statsmakternas stöd till företagsutbildning illustreras också av de s k förnyelsefonderna som byggs upp genom en tillfällig avsättning av 1985 års vinster. Pengarna kan användas till bl a utbildning. Sammantaget leder dessa åtgärder till att företag som överväger att starta eller utvidga sin utbildningsverksamhet - exempelvis i form av verkstadsskolor - måste uppleva stor osäkerhet om vilka spelregler (skatter, bidrag m m) som i framtiden kommer att gälla för företagsutbildning. Klarare och mer stabila spelregler skulle säkert eliminera onödig osäkerhet på detta område.

5.4 Effektiv arbetsförmedling

Effektivitetsproblemen bör uppmärksammas även på arbetsförmedlingens område, där det föreligger förbud mot att bedriva privata förmedlingar med kommersiellt motiv. Den offentliga arbetsförmedlingen har därför monopol på sin verksamhet.

En självklar invändning är att detta är effektivitetshämmande eftersom arbetsförmedlingarna befrias från konkurrens. Men därav följer inte att problemet är så enkelt att man helt kan överlåta åt "marknaden" att tillgodose behoven av dessa tjänster, i varje

fall inte på förmedlingsområdet. Det finns nämligen ett klassiskt välfärdsteoretiskt argument för "marknadsmislyckande" på arbetsförmedlingens område, nämligen förekomsten av stordriftsfördelar. Men detta argument gäller i första hand för s k extensiv informationsförmedling, som i huvudsak innebär spridande av allmän information om lediga platser och arbetssökande. (Se Persson-Tanimura, 1974, för en ingående välfärdsteoretisk diskussion av förmedlingsverksamhet.) Det typiska för en sådan verksamhet är att huvuddelen av kostnaderna är förknippade med själva insamlandet av informationen medan det är mycket billigt att sprida den, marginalkostnaden för att låta ytterligare ett företag eller en arbetssökande få del av informationen är ofta negligerbar. Prissättning enligt marginalkostnadsprincipen skulle därför sannolikt innebära privatekonomisk förlust. Det är därför troligt att en fri marknad skulle erbjuda alltför lite arbetsmarknadsinformation av denna typ, varför samhällsstöd till sådan verksamhet är motiverad.

Men utöver sådana extensiva informationstjänster finns det också behov av förmedlingsverksamhet av mer specialiserad eller s k intensiv karaktär. Det kan handla om att företag vill ha hjälp att finna "rätt person till rätt plats" eller om arbetssökande som är på jakt efter speciella arbetsuppgifter. Självfallet finns det ingenting som hindrar att ett offentligt förmedlingssystem erbjuder även sådana tjänster. Vad som däremot kräver mer specifika argument är det förbud som gäller för privata företag att bedriva förmedlingsverksamhet på kommersiella grunder vid sidan om det offentliga systemet.

Ett argument skulle kunna vara att privata förmedlingsföretag har incitament att skapa en överdriven rörlighet på arbetsmarknaden, eftersom en hög omsättning av arbetskraft ökar den totala marknaden för sådana företag. Därmed skulle effektivitetsförluster kunna uppstå. Men detta argument förefaller inte speciellt starkt. Såväl de arbetssökande som företagen har starka incitament att motverka detta, varför just långvariga "matchningar" mellan arbetssökande och lediga platser måste bli ett centralt konkurrensmedel i förmedlingsbranschen. Effektivitetsargumenten

mot förbudet förefaller mig vara betydligt starkare. Privata förmedlingsföretag skulle kunna bidra till att öka kostnadsmedvetandet och främja "produktutvecklingen" inom branschen, något som skulle kunna smitta av sig även på de offentliga förmedlingarna. Till detta kommer att förbudet helt enkelt kan förhindra att vissa specialiserade förmedlingstjänster produceras, trots att det finns en betydande betalningsvilja för dem.

Ett annat argument kan vara av fördelningspolitisk natur. Ett privat förmedlingsföretag har självfallet ingen anledning att ta fördelningspolitiska hänsyn i sin verksamhet, varför man skulle kunna förvänta en hårdare sortering av arbetskraften redan i anställningsögonblicket vid en ökad privatisering. Detta argument inger respekt men är ändå enligt min uppfattning ganska svagt. Skälet är att den information om en arbetssökande som är möjlig att få vid anställningsögonblicket med hjälp av mer ingående ansträngningar ändå kommer fram relativt snabbt när personen har arbetat en tid. Då kan arbetsgivaren ändå vid befordringar och lönesättning fatta beslut på basis av samma information oavsett om förbud föreligger eller ej.

Det är också möjligt att en allmän effektivisering av förmedlingsbranschens verksamhet har gynnsamma fördelningseffekter. Från ett par studier finns nämligen resultat som antyder att sökverksamheten utanför det offentliga förmedlingssystemet är viktig för de arbetslösas chanser att få jobb.

5.5 Lönespridning och marginalskatter

Den mest kontroversiella frågan gäller slutligen löne- och skattepolitiken. Mot bakgrund av befintliga studier är det svårt att tro annat än att ökad lönespridning mellan olika regioner, företag och arbeten och/eller sänkta marginalskatter skulle öka rörligheten på arbetsmarknaden.

Däremot är det svårare att uttala sig om storleksordningen. Det

betyder också att underlaget är magert för att bedöma målkonflikten mellan å ena sidan önskemålet om jämn fördelning av löneinkomsterna efter skatt och å andra sidan önskemålet om hög takt i strukturomvandling och hög tillväxt i ekonomin.

I bästa fall behöver dock inte målkonflikten vara så allvarlig, i varje fall inte när det gäller flexibla löner. För det första är det viktigt att betona att det är de förväntade lönerna på olika arbeten som styr flyttningsbeslut och inte de faktiska. Innebörden av principen "lika lön för lika arbete oavsett företagets bärkraft" är att det inte ska uppstå förväntningar om stigande relativlöner i expanderande företag och förväntningar om fallande relativlöner i tillbakagående. En övergång till en mer bärkraftsinriktad lönepolitik skulle dock skapa sådana förväntningar. Om dessa förväntningar skulle ge upphov till omfattande rörlighet är det inte säkert att löneskillnaderna behöver realiseras, åtminstone inte under långa tidsperioder.

En andra faktor som kan motverka de negativa fördelningseffekterna av flexibla löner är att arbetslöshet kan förhindras i de tillbakagående företagen och branscherna.

Dessa båda argument bygger dock främst på ett teoretiskt resonemang. Tyvärr lär det dröja länge innan forskningen kan ge en precis kvantitativ bild av sambandet mellan löneflexibilitet, ekonomisk tillväxt och inkomstfördelning.

NOTER

1 Vid analys av lönernas effekter på arbetsutbudet (antal arbetade timmar) är ett standardresultat att effekten av en löneökning kan vara både positiv och negativ beroende på att den positiva substitutionseffekten kan motverkas av en inkomsteffekt. Man kan tillgodogöra sig löneökningen genom att arbeta mindre. Det finns dock inga motverkande inkomsteffekter vid flyttningsbeslut; om alternativet "flyttning" ger en högre lön än alternativet "stanna" kan man bara tillgodogöra sig detta genom att flytta.

2 En utförligare (engelsk) version av detta avsnitt återfinns i Björklund (1985).

3 Fram till 1979 utgick dessutom en mindre stimulans (10 kronor per dag) utöver arbetslöshetsunderstödet.

4 Mer precist uttryckt är det fråga om att en samspelsvariabel mellan lönerelationer och vakansläge har en signifikant effekt på flyttningsströmmarna utöver separata effekter för vakansläge och arbetslöshet.

5 Se Björklund (1985).